

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

Sous la direction de
Félix Mathieu, Dave Guénette
et **Alain-G. Gagnon**

**CINQUANTE
DÉCLINAISONS
DE FÉDÉRALISME**
THÉORIE, ENJEUX
ET ÉTUDES DE CAS

Les recherches portant sur le Québec et le Canada ont pris un nouvel élan ces dernières années grâce au gain en popularité des études comparées et au rayonnement qu'elles ont connu sur la scène internationale. Le Québec est devenu une véritable inspiration pour les nations en quête de reconnaissance alors que, de son côté, le Canada est fréquemment présenté comme un modèle pour les sociétés traversées par la diversité nationale et le pluralisme identitaire.

La collection *Politeia* se concentre sur l'analyse des phénomènes politiques et sociaux, et cherche plus particulièrement à mieux comprendre les transformations de la vie politique au Québec et au Canada. Ses auteurs jettent un regard affûté sur l'évolution du régime politique, des systèmes partisans et de l'économie politique au pays, en plus de s'intéresser aux mutations économiques, idéologiques et politiques ayant marqué le Québec et le Canada.

La collection *Politeia* accueille les travaux de pointe portant sur les nations sans État et celles en voie d'habilitation, dans la mesure où ils feront avancer la réflexion sur le fédéralisme et le phénomène national et permettront de mettre en valeur la production scientifique des québécois et des canadiens.

Comité scientifique

James P. Bickerton
St. Francis-Xavier University

Gérard Bouchard
Université du Québec
à Chicoutimi

Eugénie Brouillet
Université Laval

Linda Cardinal
Université d'Ottawa

Nicolas Houde
Université du Québec
à Montréal

Michael Keating
University of Edinburgh

Jane Jenson
Université de Montréal

Guy Laforest
École nationale
d'administration publique

Michèle Lamont
Harvard University

Alain Noël
Université de Montréal

Geneviève Nootens
Université du Québec
à Chicoutimi

Johanne Poirier
Université McGill

Daniel Salée
Université Concordia

Stéphane Savard
Université du Québec
à Montréal

A. Brian Tanguay
Wilfrid Laurier University

Luc Turgeon
Université d'Ottawa

Jean-Philippe Warren
Université Concordia

Geneviève Zubrzycki
University of Michigan

Presses de l'Université du Québec

Le Delta I, 2875, boulevard Laurier, bureau 450, Québec (Québec) G1V 2M2

Téléphone : 418 657-4399

Télécopieur : 418 657-2096

Courriel : puq@puq.ca

Internet : www.puq.ca

Diffusion/Distribution :

CANADA Prologue inc., 1650, boulevard Lionel-Bertrand
Boisbriand (Québec) J7H 1N7 – Tél. : 450 434-0306 / 1 800 363-2864

FRANCE ET Sofédis, 11, rue Soufflot, 75005 Paris, France – Tél. : 01 5310 25 25
BELGIQUE Sodis, 128, avenue du Maréchal de Lattre de Tassigny, 77403 Lagny, France – Tél. : 01 60 07 82 99

SUISSE Servidis SA, chemin des Chalets 7, 1279 Chavannes-de-Bogis, Suisse – Tél. : 022 960.95.25

Diffusion / Distribution (ouvrages anglophones) :

Independent Publishers Group, 814 N. Franklin Street, Chicago, IL 60610 – Tél. : (800) 888-4741



La Loi sur le droit d'auteur interdit la reproduction des œuvres sans autorisation des titulaires de droits. Or, la photocopie non autorisée – le « photocopillage » – s'est généralisée, provoquant une baisse des ventes de livres et compromettant la rédaction et la production de nouveaux ouvrages par des professionnels. L'objet du logo apparaissant ci-contre est d'alerter le lecteur sur la menace que représente pour l'avenir de l'écrit le développement massif du « photocopillage ».

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

Sous la direction de
Félix Mathieu, Dave Guénette
et **Alain-G. Gagnon**



Presses de l'Université du Québec

**Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives nationales du Québec
et Bibliothèque et Archives Canada**

Titre : Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas /
sous la direction de Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon.

Noms : Mathieu, Félix, 1992- éditeur intellectuel. | Guénette, Dave, 1990- éditeur
intellectuel. | Gagnon, Alain-G. (Alain-Gustave), 1954- éditeur intellectuel.

Collections : Collection Politeia; 17.

Description : Mention de collection : Politeia; 17 | Comprend des références
bibliographiques.

Identifiants : Canadiana (livre imprimé) 20200089730 | Canadiana (livre numérique)
20200089749 | ISBN 9782760554016 | ISBN 9782760554023 (PDF)

Vedettes-matière : RVM : Fédéralisme. | RVM : Fédéralisme—Canada. |
RVM : Fédéralisme—Études de cas.

Classification : LCC JC355.C56 2020 | CDD 321.02—dc23

Financé par le
gouvernement
du Canada

Funded by the
Government
of Canada

Canada

SODEC

Québec 

Révision

Louiselle Lévesque

Correction

Louiselle Lévesque

Conception graphique

Vincent Hanrion

Mise en page

Dave Guénette

Dépôt légal : 4^e trimestre 2020

› Bibliothèque et Archives nationales du Québec

› Bibliothèque et Archives Canada

© 2020 – Presses de l'Université du Québec

Tous droits de reproduction, de traduction et d'adaptation réservés

Imprimé au Canada

D5401-1 [01]

*À la mémoire de Michael Burgess,
et de tous ces géants des études fédérales.*

REMERCIEMENTS

Les directeurs de l'ouvrage souhaitent remercier chaleureusement les Presses de l'Université du Québec, et en particulier sa directrice générale, Madame Martine Des Rochers, ainsi que la directrice à l'édition, Madame Martine Pelletier, de nous avoir fait confiance avec cet imposant projet d'édition. Merci également à Louiselle Lévesque pour son précieux travail en matière de révision linguistique. Les Presses de l'Université du Québec représentent un phare, qui éclaire les débats de société et les discussions académiques depuis plus de 50 ans déjà. Leur équipe accomplit un travail remarquable et besogne avec acharnement à mettre en valeur le travail des auteurs d'ici. En offrant le présent livre en libre-accès, les Presses de l'Université du Québec témoignent une fois de plus de leur engagement sincère en faveur d'une meilleure diffusion des connaissances, afin notamment de participer au rayonnement du réseau de l'Université du Québec. Il s'agit d'un fleuron de la Révolution tranquille duquel les Québécoises et les Québécois peuvent être extrêmement fiers. Nous nous sentons privilégiés d'y publier *Cinquante déclinaisons de fédéralisme*, au sein de la collection *Politeia*.

Comme tout ouvrage collectif, le présent livre n'aurait pu voir le jour sans le travail extraordinaire de plusieurs auteurs – ce nombre s'élève à plus de cinquante dans le cas présent. Nous sommes des plus reconnaissants à l'endroit des efforts auxquels elles et ils ont consenti. Nous les remercions également de leur

confiance en notre capacité de mener ce projet à bon port. À cet égard, nous sommes également redevables envers plusieurs collègues, qui nous ont appuyés à divers degrés dans la traduction de plusieurs chapitres : Benjamin Pillet, Jean-Charles St-Louis, Gustavo Gabriel Santafé, Jeremy Elmerich et Didier Zuniga.

Il nous faut également souligner le leadership de Soeren Keil et Paul Anderson, de l'Université Canterbury Christ Church, qui ont eu l'idée originale de ce qui est devenu le projet *50 Shades of Federalism / Cinquante déclinaisons de fédéralisme*. Ce fut un honneur de collaborer avec ces politologues aussi compétents que sympathiques, et nous espérons pouvoir répéter l'exercice dans le futur. De même, nous souhaitons remercier le Secrétariat du Québec aux relations canadiennes, le Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme (CAP-CF), ainsi que la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes pour leur soutien financier, sans lesquels ce projet n'aurait pas pu se concrétiser. Un merci tout spécial également au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal, ainsi qu'à la Société québécoise de science politique, qui nous ont appuyé dans la promotion du projet *Cinquante déclinaisons de fédéralisme*.

Comme cela a été le cas dans plusieurs autres réalisations académiques, Olivier De Champlain et Victor Alexandre Reyès Bruneau représentent la véritable épine dorsale institutionnelle de ce projet. Nous sommes véritablement privilégiés de pouvoir compter sur leur soutien, aussi diversifié que nécessaire.

Enfin, merci à vous, chères lectrices, chers lecteurs : la vie intellectuelle est animée par un incessant dialogue où circulent les idées, la raison, mais aussi la passion. Nous espérons que le présent ouvrage saura alimenter vos réflexions, et nourrir de nouveaux questionnements. C'est ainsi que le savoir est construit !

Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon
Montréal et Québec

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	1
PRÉSENTATION – Plaidoyer pour une approche pluraliste dans les études fédérales.....	3
Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon	
1. Un champ d'études en pleine évolution.....	4
2. <i>Cinquante déclinaisons de fédéralisme</i>	8
3. Plaidoyer pour une approche pluraliste	11
Références	14
 PARTIE 1 – LES FONDEMENTS THÉORIQUES DU FÉDÉRALISME	 19
CHAPITRE 1 – Fédéralisme et fédération : dissiper les malentendus	25
Michael Burgess	
1. Clarification conceptuelle.....	27
2. Le fédéralisme et la démocratie	31
3. Le fédéralisme : une histoire d'incompréhension ?.....	32
Références	34

CHAPITRE 2 – L’esprit fédéral et les principales déclinaisons du fédéralisme	35
Félix Mathieu et Alain-G. Gagnon	
1. (Toujours être) À la recherche de l’esprit fédéral.....	37
2. Les principales déclinaisons du fédéralisme.....	41
Conclusion : l’esprit fédéral et les déclinaisons du fédéralisme.....	45
Références	47
 CHAPITRE 3 – Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée : poser les termes du débat	49
Sean Mueller	
Le lien entre ces concepts et les études fédérales	53
Conclusion : de la pertinence actuelle du RAI pour les études fédérales	56
Références	57
 CHAPITRE 4 – Les secondes chambres dans les systèmes fédéraux	59
Anna Gamper	
1. Quelques précisions conceptuelles.....	62
2. De la composition des secondes chambres et la sélection de leurs membres.....	62
3. Les pouvoirs des secondes chambres	63
4. Dysfonctionnements et quelques voies alternatives.....	65
Conclusion	66
Références	67
 CHAPITRE 5 – Les partis politiques et le fédéralisme : une influence réciproque	69
Klaus Detterbeck	
L’héritage de William Riker : deux dimensions d’analyse	72
Conclusion	76
Références	77
 CHAPITRE 6 – Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles	81
Johanne Poirier	
1. L’écueil de la terminologie	84
2. Qui fait quoi dans les RIG ?	85

3.	Un riche catalogue d'institutions et de mécanismes propres aux RIG	86
4.	Des RIG constitutionnalisées aux RIG informelles et vice-versa	88
5.	Les fonctions « paraconstitutionnelles » des RIG	92
	Conclusion	94
	Références	95

CHAPITRE 7 – Le fédéralisme fiscal comme marqueur du fédéralisme

Alain Noël

1.	Partage des revenus et déséquilibre fiscal	103
2.	Distribution et redistribution des revenus	106
3.	Politique et gouvernance	107
	Conclusion	109
	Références	110

CHAPITRE 8 – L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité

Maja Sahadžić

1.	L'asymétrie constitutionnelle et la question du multinationalisme	116
2.	L'asymétrie constitutionnelle comme modèle alternatif à la coercition	117
	Conclusion	119
	Références	120

CHAPITRE 9 – Le fédéralisme dynamique

Patricia Popelier

1.	Quelques indicateurs pour définir et étudier les systèmes fédéraux	126
2.	Avantages méthodologiques	130
3.	Qu'est-ce qui conduit à la (dé)centralisation ?	131
4.	Cas-type : la Belgique	132
	Références	135

CHAPITRE 10 – Quelques perspectives sur le fédéralisme comparé

Francesco Palermo

1.	Évolution et consolidation des structures fédérales	140
----	---	-----

2.	Le fédéralisme et la gestion du pluralisme	141
	Conclusion	143
	Références	144

PARTIE 2 – LA DÉCENTRALISATION ET LA DÉMOCRATIE MULTINATIONALE DANS LES SYSTÈMES FÉDÉRAUX

145

CHAPITRE 11 – Le clair-obscur de la sécession et du fédéralisme

151

Marc Sanjaume-Calvet

1.	Le droit de sécession dans les fédérations	154
2.	Les fondements normatifs du droit de sécession dans les fédérations	156
3.	L'enjeu de l'autodétermination catalane	158
	Conclusion	160
	Références	161

CHAPITRE 12 – La diversité linguistique dans les États plurinationaux

165

Daniel Cetrà

1.	Les politiques linguistiques et le nationalisme	167
2.	L'aménagement de la diversité linguistique dans les États plurinationaux	169
3.	La protection des langues minoritaires dans l'Union européenne	170
4.	Études de cas : les perspectives catalanes et flamandes	171
4.1	Les origines	172
4.2	La réglementation linguistique	172
4.3	Les principaux débats	173
	Conclusion	175
	Références	175

CHAPITRE 13 – Les régions insulaires autonomes et la grammaire du fédéralisme

177

Maria Ackrén

1.	Clarifications conceptuelles	180
2.	Les fondements d'une approche comparée	183
3.	La pertinence du cas du Groenland	185

Conclusion	185
Références	186
CHAPITRE 14 – Le fédéralisme comme outil de résolution de conflits	189
Paul Anderson et Soeren Keil	
1. Clarification conceptuelle	192
2. Quelques études de cas	194
3. Les limites du fédéralisme	196
Conclusion	197
Références	198
CHAPITRE 15 – Le fédéralisme, la démocratie et l'inclusion : qu'en est-il des <i>Autres</i> ?	201
Allison McCulloch	
1. Clarification conceptuelle	204
2. Le fédéralisme et la question des <i>Autres</i>	205
Conclusion	208
Références	209
CHAPITRE 16 – Mesurer le fédéralisme et la décentralisation : l'<i>Index sur l'autorité régionale</i>	211
Arjan H. Schakel	
1. L'Index sur l'autorité régionale	214
2. Évolution de l'autorité régionale depuis 1950	216
Conclusion	220
Références	222
CHAPITRE 17 – Comment mesurer le « déficit fédératif » dans les (quasi-) fédérations multinationales ?	223
Félix Mathieu et Dave Guénette	
1. Le fédéralisme multinational et l'importance de la culture sociétale pour les nations minoritaires	226
2. L'Index des cultures sociétales	227
2.1 Reconnaissance nationale	228
2.2 Droits linguistiques	229
2.3 Compétences en matière d'immigration et d'intégration	229
2.4 Autonomie fiscale	229
2.5 Autodétermination interne	230
2.6 Autodétermination externe	230

3.	Discussion.....	230
	Conclusion.....	233
	Références.....	235

PARTIE 3 – ÉTUDES DE CAS I : LES DÉMOCRATIES OCCIDENTALES..... 237

CHAPITRE 18 – Le fédéralisme canadien : quelques réflexions autour des « moments fondateurs »..... 243 Guy Laforest et Alain-G. Gagnon

1.	Une pluralité de fondations.....	245
2.	Sur les traces de la dualité canadienne.....	248
3.	En marche vers un nouveau régime constitutionnel.....	251
4.	Le conflit entre les projets nationaux canadien et québécois.....	253
	Conclusion.....	257
	Références.....	259

CHAPITRE 19 – Confusion à la source de l'ordre juridique canadien : du modèle impérial au modèle fédéral 261 Amélie Binette et Patrick Taillon

1.	L'influence de l'expérience coloniale dans le fonctionnement des institutions.....	265
1.1	La Cour suprême au sommet d'un pouvoir judiciaire intégré.....	265
1.2	Le Sénat canadien à l'image de la Chambre des lords britannique.....	267
1.3	La transformation de la « tutelle » britannique en « tutelle » fédérale.....	268
2.	La triple confusion des sources qui découle de l'expérience coloniale.....	269
2.1	Le cumul des constitutions formelle et matérielle.....	269
2.2	Une constitution écrite et non écrite.....	271
2.3	La paraconstitutionnalité pour s'affranchir des règles constitutionnelles.....	273
3.	Un ordre constitutionnel sens dessus dessous.....	274
3.1	Le « mille-feuille » constitutionnel.....	275
3.2	La constitution « île flottante ».....	276
	Conclusion.....	277
	Références.....	279

CHAPITRE 20 – Rééquilibrer la citoyenneté fédérale au Canada.....	283
James Bickerton	
1. Reconstruire la citoyenneté canadienne : le fédéralisme de la Charte	285
2. Dans l’œil de la tempête.....	287
3. Rééquilibrer les finances fédérales.....	288
4. Rééquilibrer le statut des nations minoritaires.....	289
5. Rééquilibrer la réconciliation avec les Peuples autochtones	290
Conclusion	291
Références	292
 CHAPITRE 21 – Les fédéralismes par traités et les peuples autochtones au Canada : une voie vers la réconciliation ou une utopie philosophique ?	295
Simon Dabin	
1. Le fédéralisme par traités de type communautarien : entre (re)lectures historiques et descriptions contemporaines	299
2. Le fédéralisme par traités de type pluraliste : (r)évolution philosophique et juridique	303
Conclusion	306
Références	307
 CHAPITRE 22 – Les trois déclinaisons du fédéralisme américain	311
John Kincaid	
1. Le fédéralisme dualiste	313
2. Le fédéralisme coopératif	315
3. Le fédéralisme coercitif.....	316
Conclusion	318
Références	319
 CHAPITRE 23 – L’ombre paisible du fédéralisme australien	321
Alan Fenna	
1. À l’origine	324
2. Que se passa-t-il ?.....	324
3. Mi-figue mi-raisin	326
4. Des problématiques pérennes.....	327
5. Le fédéralisme australien mis à l’épreuve	328

Conclusion	330
Références	331
CHAPITRE 24 – Le fédéralisme en Allemagne : une vue d'en bas	335
Wolfgang Renzsch	
1. L'« esprit fédéral » existe-t-il en Allemagne ?	337
2. Les perspectives des <i>Länder</i>	340
Conclusion	343
Références	344
CHAPITRE 25 – La Belgique : brève esquisse d'une longue histoire	345
Min Reuchamps	
1. Développements historiques	347
2. La politique et l'identité belges aujourd'hui	350
Conclusion	352
Références	353
CHAPITRE 26 – La renaissance du fédéralisme en Suisse ?...	357
Nicolas Schmitt	
1. Le fédéralisme en Suisse : un bref récapitulatif historique	359
2. Pourquoi des Conférences nationales sur le fédéralisme ?	360
3. Les conférences nationales et la critique globale	362
4. La cinquième conférence nationale de Montreux de 2017	363
5. Le fédéralisme à l'heure de la démocratie illibérale	365
Conclusion : défendre et promouvoir le fédéralisme	366
Références	367
CHAPITRE 27 – Les principales dimensions du fédéralisme autrichien	369
Peter Bußjäger et Mirella Johler	
1. Les fondements historiques de la République fédérale d'Autriche ...	371
2. Les fondements institutionnels du fédéralisme autrichien	373
2.1 La répartition des compétences	373
2.2 Le <i>Bundesrat</i>	374
2.3 L'autonomie constitutionnelle des <i>Länder</i>	375
2.4 L'administration fédérale indirecte	375
3. Le fédéralisme coopératif en Autriche	376
Conclusion	377

CHAPITRE 28 – L'autonomie du Tyrol du Sud en Italie : une analyse contextuelle	379
Elisabeth Alber	
1. Lier le passé au présent.....	381
2. Le Deuxième statut d'autonomie de 1972.....	383
3. La mise en œuvre de l'autonomie.....	385
4. L'exercice du pouvoir politique.....	387
5. Les règles du vivre-ensemble.....	388
5.1 Le système des quotas.....	388
5.2 Le bi- et le trilinguisme.....	389
Conclusion.....	390
Références.....	390
CHAPITRE 29 – L'Espagne est-elle un État fédéral ?	393
Ferran Requejo	
1. Mesurer le fédéralisme et la (dé)centralisation.....	395
2. Les démocraties fédérales face aux deux Indices.....	397
3. Le cas de l'Espagne.....	398
Conclusion.....	400
Références.....	401
CHAPITRE 30 – Existe-t-il une solution fédérale au casse-tête constitutionnel britannique ?	403
Malcolm Harvey	
1. Pourquoi privilégier le fédéralisme ?.....	406
2. Comment le fédéralisme fonctionnerait-il ? Quelques idées divergentes.....	408
3. Le fédéralisme est-il la bonne solution ?.....	410
Conclusion.....	412
Références.....	413
CHAPITRE 31 – Les enseignements de l'Union européenne pour comprendre le fédéralisme	415
Francesco Palermo	
1. Quels traits fédéraux ? L'asymétrie comme élément structurel du fédéralisme européen.....	418
2. L'asymétrie en action.....	419
Conclusion.....	421
Références.....	423

PARTIE 4 – ÉTUDES DE CAS II : LES DÉMOCRATIES ÉMERGENTES 425

CHAPITRE 32 – Fédéralisme et décentralisation en Amérique latine 431

Kent Eaton

1. Rendre les États fédéraux plus fédératifs 434
2. Rendre les États unitaires moins unitaires 437
- Conclusion 440
- Références 441

CHAPITRE 33 – Les villes sont-elles des unités constituantes dans le fédéralisme brésilien ? 443

Gilberto M.A. Rodrigues

1. Les municipalités au Brésil 445
2. Canaux de représentation politique
et relations intergouvernementales 447
3. Autonomie municipale 448
4. À la défense des intérêts locaux 448
5. Relations internationales des municipalités
et processus d'intégration régionale 449
6. Centralisation fédérale *de facto* et dépendance municipale 449
- Conclusion 450
- Références 451

CHAPITRE 34 – L'Afrique du Sud : une longue marche vers le partage du pouvoir 453

Fabrizio E. Crameri

1. La transition constitutionnelle 456
2. Rechercher l'unité dans la diversité 457
3. De l'importance de la décentralisation 458
 - 3.1 Les racines du fédéralisme sud-africain 459
 - 3.2 Une solution négociée 459
 - 3.3 L'accommodement des groupes ethniques 460
- Conclusion 462
- Références 465

CHAPITRE 35 – Le péché originel du fédéralisme éthiopien 469

Yonatan Fessha

1. L'opportunité manquée 472

2.	La fragmentation.....	473
3.	La voie non empruntée.....	475
4.	Remodeler la fédération éthiopienne.....	477
	Conclusion.....	478
	Références.....	479

CHAPITRE 36 – Le Nigéria : une fédération en quête de fédéralisme

Dele Babalola

1.	Fédéralisme et fédération : clarifications conceptuelles	483
2.	Le fédéralisme au Nigéria.....	485
3.	L'appel en faveur d'un « véritable fédéralisme »	487
	Conclusion.....	488
	Références.....	490

CHAPITRE 37 – L'unitarisation de la fédération de Russie : une voie vers la stabilité?.....

Elena A. Kremyanskaya

1.	Aperçu général.....	494
2.	La période de décentralisation.....	494
3.	L'unitarisation de la fédération	496
	Conclusion.....	498
	Références.....	499

CHAPITRE 38 – Le fédéralisme en Irak : un idéal libéral dans un terreau infertile

Alex Danilovich

1.	Des études prolifiques sur le fédéralisme	503
2.	Notre argument	504
3.	La fédération irakienne : une brève introduction	505
3.1	La Constitution et le droit fédéral.....	505
3.2	Les institutions fédérales	508
3.3	La non-application d'importantes dispositions constitutionnelles	509
3.4	L'absence de Constitution écrite pour le Kurdistan.....	510
3.5	Le partage du pouvoir et les mécanismes de médiation.....	510
	Conclusion.....	512
	Références.....	513

CHAPITRE 39 – Diviser pour mieux régner ?**L'innovation fédérale (et son déficit) en Asie du Sud..... 515**

Katharine Adeney

1. Les solutions fédérales après l'indépendance..... 517
2. Le cas de l'Inde..... 519
3. Le cas du Pakistan..... 520
- Conclusion : quelques leçons pour les autres fédérations 522
- Références..... 523

CHAPITRE 40 – Le modèle d'union**du fédéralisme indien..... 525**

Ajay Kumar Singh

1. Le fédéralisme fiscal..... 530
2. L'émergence du fédéralisme national..... 530
3. Le NITI Aayog..... 532
- Conclusion..... 533
- Références..... 534

**CHAPITRE 41 – Les politiques linguistiques en Inde :
un équilibre instable ? 535**

Wilfried Swenden

1. Les politiques linguistiques dans les États fédéraux..... 538
2. L'expérience de l'Inde : un juste milieu ? 539
3. Les déséquilibres du « juste milieu »..... 542
- Conclusion..... 545
- Références..... 546

**CHAPITRE 42 – Semer le fédéralisme au Népal
et au Myanmar : du conflit ethnique à la gestion
du risque sécessionniste 549**

Michael G. Breen

1. Le risque sécessionniste et le fédéralisme « de maintien » 551
2. Les accords relatifs au fédéralisme..... 552
 - 2.1 Myanmar..... 552
 - 2.2 Le Népal..... 553
3. L'ethnofédéralisme et le partage des compétences 553
- Conclusion..... 555
- Références..... 557

CHAPITRE 43 – Sri Lanka : décentralisation, sécession et débats actuels sur le mot en « F » que l’on ne doit pas prononcer 559

Jayampathy Wickramaratne

- 1. La brève histoire d’un conflit persistant 562
- 2. Le fédéralisme : ce mot en « F » que l’on ne doit pas prononcer au Sri Lanka..... 564
- 3. L’« État unitaire » et la sécession 566
- 4. Le rapport intérimaire du Comité directeur de l’Assemblée constituante 567

Conclusion 570

Mise à jour 571

Références 572

PARTIE 5 – ENJEUX CONTEMPORAINS AU CANADA DANS UNE PERSPECTIVE COMPARÉE 573

CHAPITRE 44 – Examen des relations Québec-Canada : dynamiques et tensions autour du système de santé..... 577

Alain-G. Gagnon et Jean-Denis Garon

- 1. Négocier ou imposer des normes pancanadiennes? 579
- 2. De la théorie à la pratique 580

Conclusion 584

Références 585

CHAPITRE 45 – Que nous apprend la légalisation du cannabis sur le fédéralisme canadien ?..... 587

Maude Benoit et Gabriel Lévesque

- 1. Entre fédéralisme « monarchique », collaboratif et de confrontation 589
- 2. Entre l’esprit de la loi fédérale et la mise en œuvre « gruyère » par les provinces et les municipalités 592
- 3. Entre fédéralismes exécutif, législatif et judiciaire..... 594

Conclusion : de la pertinence de l’analyse des politiques publiques pour les études fédérales..... 596

Références 597

CHAPITRE 46 – Que penser de la réponse du système intergouvernemental canadien face à la crise de la COVID-19 ? 599

Robert Schertzer et Mireille Paquet

1. Tirer les leçons des précédents PIC..... 602
2. De l'importance de présenter un front uni..... 604
- Conclusion : des tensions émergentes..... 606
- Références 608

CHAPITRE 47 – Les opportunités et les limites du pouvoir constituant des provinces au sein de la fédération canadienne 611

Emmanuelle Richez

1. Définir les « constitutions provinciales » 613
2. L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* :
figure de rigidité ou de flexibilité ? 616
- Conclusion 622
- Références 623

CHAPITRE 48 – La fédéralisation de la politique commerciale internationale 625

Jörg Broschek

1. Pourquoi les entités fédérées s'engagent-elles dans le domaine de la politique commerciale ? 628
2. Comment les entités fédérées participent-elles à la politique commerciale ? 633
3. Vers une nouvelle politique commerciale à multiples niveaux ? ... 636
- Conclusion 637
- Références 639

CHAPITRE 49 – Les conseils intergouvernementaux et la stabilité dans les systèmes fédéraux 643

Johanna Schnabel

1. L'unilatéralisme perturbateur et la stabilité dans les systèmes fédéraux 646
2. Les solutions collaboratives communes et le modèle des conseils intergouvernementaux 647
3. Les conseils intergouvernementaux et la politique fiscale 648
- Conclusion : les conseils intergouvernementaux sous influence fédérale ? 652
- Références 654

**CHAPITRE 50 – Le fédéralisme et l’enjeu de l’égalité
des genres** 657

Christine Forster

1. Promouvoir l’égalité entre les genres dans
les systèmes fédéraux 659

2. Quelques défis pour le fédéralisme... 661

Conclusion 663

Références 664

GLOSSAIRE – Cinquante brèves définitions 667

Introduction

Présentation

PLAIDOYER POUR UNE APPROCHE PLURALISTE DANS LES ÉTUDES FÉDÉRALES

Félix MATHIEU
Dave GUÉNETTE
Alain-G. GAGNON

Les chercheurs en études fédérales mobilisent une multitude de concepts et d'approches théoriques afin de nourrir leurs interprétations du monde. Comme c'est le cas pour plusieurs autres objets d'étude, ces spécialistes proviennent d'une pluralité de champs et de sous-champs disciplinaires. Certes, la science politique y occupe une place centrale, contribuant, comme elle s'est appliquée à le faire depuis Nicolas Machiavel, à lever le voile sur l'état des rapports de force dans les sociétés. Mais la science politique se révèle ici, peut-être plus que jamais, comme une véritable

« science carrefour ». C'est-à-dire qu'elle s'élève, au moyen des outils qu'elle emprunte de part et d'autre, pour mieux saisir la complexité et la logique sur lesquelles reposent les architectures constitutionnelles, pour interpréter la rationalité des systèmes de pensées, pour expliquer les dynamiques sociales et culturelles, pour en comprendre les trajectoires historiques, pour déchiffrer les logiques économiques. Ses fidèles compagnons de route sont le droit, la philosophie, la sociologie, l'histoire, l'économie. De même, lorsque ces disciplines s'intéressent aux fédérations et aux fédéralismes, elles puisent à leur tour dans la grammaire des politologues. De ce riche dialogue interdisciplinaire émane une approche pluraliste, se refusant aux explications unidimensionnelles qu'on ne ferait ensuite qu'appliquer à tous les cas de figure. Le présent ouvrage a pour objectif d'enrichir et de promouvoir cette approche pluraliste.

1 Un champ d'études en pleine évolution

Les études fédérales sont en constante évolution et les conclusions auxquelles les chercheurs nous ont habitués dans la deuxième moitié du XX^e siècle sont maintenant remises en cause, par l'émergence de nouvelles approches analytiques. Or, ce n'est pas tant que les travaux de certains géants des études fédérales du siècle précédent, ceux notamment de Kenneth C. Wheare (1941; 1955; 1963) sur le principe fédéral, de William S. Livingston (1952; 1956) sur la société fédérale, de William H. Riker (1964; 1987) sur le marchandage fédéral et le rôle des partis politiques, de Carl J. Friedrich (1950; 1963; 1968) sur le fédéralisme comme processus, de Daniel J. Elazar (1972; 1980; 1987) sur la tradition fédérale pactiste, etc., ont perdu de leur pertinence aujourd'hui (cf. Burgess, 2006). Nous en avons pour preuve que les jeunes générations de spécialistes continuent largement à s'appuyer sur leurs travaux pionniers, comme pierre d'assise pour construire leurs propres analyses.

On observe néanmoins que les angles suivant lesquels on étudie les fédérations et les fédéralismes ont pris une certaine distance du « sentier méthodologique » tracé par ces « géants »; à tout le moins, les plus sceptiques conviendront que l'horizon de ce sentier s'est considérablement élargi au fil du temps. Entre autres, les chercheurs ont graduellement abandonné le projet de classer les

États selon une grille d'analyse exclusiviste (les États fédéraux versus les États unitaires), ne s'intéressant alors qu'aux premiers aux dépens des seconds. Plutôt, on s'est mis à considérer le fait que les idées fédérales résonnent même au sein de pays qui ne se définissent pas formellement par les termes du fédéralisme, élargissant ainsi considérablement le nombre de cas pertinents pour l'analyse et la comparaison. On est loin d'une situation où il serait possible de départager, de façon binaire et mutuellement exclusive, différents États, pour les qualifier ou les disqualifier en tant que systèmes fédéraux. On constate plutôt la présence d'une pluralité d'idéaux, de principes, d'institutions, de processus et de mécanismes qui appartiennent ou s'identifient à la grammaire du fédéralisme, et qui animent, à divers degrés, la vie politique et constitutionnelle d'une grande variété de sociétés démocratiques.

C'est pourquoi il est fréquent, dans les études fédérales, de comparer des cas tels que le Canada, le Royaume-Uni, la Belgique, l'Espagne, etc. Si le Canada est formellement une fédération depuis 1867, et que la Belgique l'est devenue en 1993, les architectures constitutionnelles du Royaume-Uni et de l'Espagne évoluent toujours selon une logique typiquement *unitaire*. Néanmoins, le fait que ces pays, comme plusieurs autres, aient introduit au cœur même de leurs dynamiques institutionnelles certains mécanismes qui sont associés au fédéralisme – des mesures d'autonomie gouvernementale pour leurs régions ou nations constitutives, et même quelques dispositifs de gouvernance partagée – en fait des cas de figure comparables très significatifs pour les exemples canadien et belge. Le rejet de ce qu'on pourrait appeler un « fétichisme de la classification », où l'on accepte désormais aisément de comparer des États typiquement fédéraux avec des États unitaires pourtant animés par des dynamiques fédérales, a permis aux études fédérales de se renouveler et de prendre beaucoup de vigueur au cours des dernières décennies.

Évidemment, la communauté épistémique n'évolue pas dans l'aura du consensus – et c'est très sain qu'il en soit ainsi. Des débats tant conceptuels qu'analytiques, tant théoriques qu'empiriques continuent de se manifester et de se transformer. Cette réalité, qui semble être caractéristique *a minima* de l'univers des sciences humaines et sociales, est tout à fait normale : les phénomènes que nous observons ne participent guère d'une logique immuable, qui

répondrait à des *lois* que nous n'aurions dès lors qu'à découvrir afin de discuter, de débattre et d'expliquer l'état des lieux. Le monde que nous souhaitons expliciter est en perpétuel mouvement, et il est tout sauf *évident* qu'une même action, produite dans deux contextes différents, réponde au même impératif initial, pour ensuite produire un résultat identique. Autrement dit, une bonne connaissance du contexte est la clé de toute interprétation rigoureuse.

Le contexte n'est pas seulement important en ce qu'il permet de situer plus largement les conditions dans lesquelles un phénomène se produit. Il est aussi fondamental pour comprendre ce qui a amené tel chercheur à poser ainsi une question de recherche, à formuler d'une manière originale les termes d'un problème étudié différemment par d'autres experts, voire à identifier un enjeu là où personne d'autre n'en avait perçu. C'est-à-dire que, inévitablement, les chercheurs entreprennent de saisir le monde qui les entoure d'un point de vue *situé*, en se positionnant par rapport à cet univers.

Si Johannes Althusius a réfléchi aux ressorts du principe de subsidiarité, cela n'est probablement pas étranger au fait qu'il soit né en Westphalie, quelques années seulement après la Paix d'Augsbourg de 1555, et qu'il était lui-même membre d'une communauté religieuse minoritaire au moment où le schisme au sein de la chrétienté frappa l'Europe de plein fouet. Si Alexander Hamilton a développé, dans les *Federalist Papers*, une conception particulièrement centralisatrice pour penser le fédéralisme au sein des États-Unis naissants, c'est sans doute dû au fait qu'il gardait en tête les souvenirs douloureux de la Guerre d'Indépendance, où des « factions » du peuple s'entretuaient. Si Robert Schuman a rêvé d'une Europe fédérale, c'est parce qu'il ne voulait plus jamais d'une autre guerre mondiale. Si Pierre Elliott Trudeau tenait tant à ce que le fédéralisme canadien participe d'une logique purement symétrique entre ses parties, c'est sans doute parce qu'il a appris à détester tous les nationalismes (minoritaires), et qu'il craignait qu'une conception asymétrique du fédéralisme canadien puisse donner une certaine légitimité à l'identité *nationale* au Québec¹.

¹ Les lecteurs intéressés par ces auteurs et par d'autres penseurs de premier plan du fédéralisme et qui souhaitent en apprendre davantage sur leur pensée

De surcroît, le « contexte » permet de comprendre l'évolution même des courants dominants et émergents dans les études fédérales. Comme plusieurs spécialistes l'ont fait remarquer (Kymlicka, 2003; Requejo, 2009), le modèle « normal » de l'État fédéral fut longtemps – ce moment est-il véritablement révolu? – celui des États-Unis d'Amérique. Certes, on apporta quelques nuances en étudiant l'Allemagne, l'Autriche, l'Australie, le Canada, de même que l'URSS, puis la Russie et la Yougoslavie. Mais on en relevait surtout les spécificités, les « anormalités », vis-à-vis de la référence que représentait le modèle états-unien. Pour cette raison, une portion considérable de la littérature, traitant des potentialités du projet fédéral pour les Amériques et les Europes, a mis l'accent concurremment sur la recherche des mécanismes qui sont les plus performants sur le plan de la gouvernance et de l'économie, sur l'étude des processus juridiques, ainsi que sur les mécanismes institutionnels les plus à même de favoriser la stabilité politique en contexte de régimes démocratiques (Bakvis et Skogstad, 2002; Rodden, 2002; Wachendorfer-Schmidt, 2005; Wilk et Lamb, 2011).

Or, les études fédérales ont aussi connu une recrudescence, ces dernières décennies, alors que l'attention de plusieurs chercheurs s'est redirigée vers les questions de justice sociale, de gestion du pluralisme et d'aménagement des conflits (cf. Requejo, 2004; Gagnon, 2008; McGarry et O'Leary, 2009; Keil, 2016; Cetrà, 2019; Guénette, 2020). À cet égard, l'une des caractéristiques du présent ouvrage consiste à accorder une attention généreuse aux multiples déclinaisons du fédéralisme, plutôt que de n'en promouvoir qu'une seule; c'est-à-dire que les textes ici rassemblés favorisent la discussion, le débat et la critique. Bref, le présent ouvrage promeut une approche pluraliste.

Ceci étant, et pour insister sur l'importance du contexte, du fait que les trois directeurs du présent livre évoluent dans le domaine des études fédérales canadiennes, qui plus est des études québécoises, les lecteurs ne seront pas surpris qu'une attention particulière a été consacrée à la fédération canadienne et aux divers enjeux marquant sa propre trame historique. Nous sommes

ainsi que sur leur parcours, sont invités à consulter l'ouvrage phare de Karmis et Norman (2005).

également des comparatistes convaincus; et de cette considération méthodologique, nous nous sommes engagés à dresser un portrait aussi détaillé que possible de la manière dont les systèmes fédéraux fonctionnent à l'échelle mondiale, mais aussi à cerner les façons dont les études fédérales ont été développées dans les différentes aires géographiques, intellectuelles et disciplinaires.

2 *Cinquante déclinaisons de fédéralisme*

Près de la moitié de la population mondiale vit au sein d'États fédéraux, alors que de plus en plus d'États unitaires ont injecté à leur gouvernance une certaine dose de *fédéralisme*. Il n'est donc pas surprenant que les études qui portent sur les fédérations et les fédéralismes soient en pleine croissance. Plus encore, nous constatons que les thématiques liées aux études fédérales, par exemple l'autonomie territoriale et la gouvernance partagée, sont maintenant au cœur des programmes de recherche de plusieurs institutions universitaires et d'organismes internationaux ou issus de la société civile. En particulier, le fédéralisme apparaît comme un modèle porteur en vue d'atténuer les tensions et les conflits intercommunautaires, en plus de permettre une gouvernance efficace dans les cas des États territorialement vastes ou politiquement complexes.

La littérature qui en découle engage à une meilleure compréhension d'un nombre impressionnant d'enjeux traversant les sociétés contemporaines. Néanmoins, et malgré les avancées majeures dans les milieux de la recherche, il est fascinant de constater que les auteurs ne s'entendent toujours pas sur *une* définition précise du « fédéralisme ». Cela peut s'expliquer par l'existence de multiples formes de fédérations et de matérialisations du principe fédératif (Brouillet, 2005). Clairement, il existe bien au-delà de cinquante déclinaisons du fédéralisme.

Établi en 2017, à l'Université Canterbury Christ Church, en partenariat avec le Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme (CAP-CF) et la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC), de l'Université du Québec à Montréal (UQAM), le projet *Cinquante déclinaisons de fédéralisme* (ou *50 Shades of Federalism*, dans sa version anglaise) a pour vocation de renseigner la communauté scientifique et le grand

public sur les débats portant sur le fédéralisme et l'étude des fédérations, dans toutes leurs variétés. À ce chapitre, il faut souligner le leadership exercé par les collègues Soeren Keil et Paul Anderson, de l'Université Canterbury Christ Church. Au Québec, la réalisation de ce projet bénéficie de l'appui du Secrétariat du Québec aux relations canadiennes (SQRC), que nous remercions chaleureusement.

L'objectif premier de *Cinquante déclinaisons de fédéralisme* consiste à rendre accessibles, en libre-accès, des articles de recherche succincts et d'une grande qualité. Au moyen d'une plateforme web², depuis l'année 2017-2018 et sur une base régulière, nous avons publié une série de brèves contributions portant autant sur des études de cas, sur les politiques publiques, la gestion de la diversité et la résolution des conflits que sur les fondements théoriques et conceptuels du fédéralisme. C'est parce que l'étude du fédéralisme et des fédérations exige l'apport d'une pluralité de disciplines que nous avons privilégié une approche qui se veut foncièrement multidisciplinaire, faisant appel aux travaux de politologues, de juristes, d'historiens, de philosophes, de sociologues, d'économistes et même à quelques occasions de personnalités politiques. Qui plus est, aux contributions de spécialistes qui ont accepté de partager leurs connaissances et leurs réflexions sur l'évolution des études fédérales, s'ajoute la participation de nombreux chercheurs appartenant aux plus jeunes générations, apportant ainsi un regard nouveau sur ces enjeux complexes.

Dans le but de pérenniser ce projet, nous avons entrepris de rassembler, au sein d'un même ouvrage, cinquante contributions, qui ont toutes été revues et augmentées en vue de la présente publication. Afin d'en faciliter la lecture et d'en maximiser la valeur pédagogique, nous avons également travaillé avec les auteurs afin d'uniformiser la structure des contributions. Chacune des cinquante contributions se referme également avec la suggestion de quelques ouvrages, chapitres ou articles scientifiques clés afin de donner aux lecteurs des pistes pour poursuivre plus loin

² Pour la version française : <www.capcf.uqam.ca>; pour la version anglaise : <www.50shadesoffederalism.com>; pour la version catalane : <presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/desenvolupament_autogovern/institut-destudis-autogovern/observatori/50-ombres-del-federalisme/>.

leurs propres réflexions. Nous encourageons également les lecteurs à se familiariser avec les cinquante notions que nous avons définies, de manière simple et usuelle, dans le glossaire qui clôt le présent volume.

Cinquante déclinaisons de fédéralisme est structuré autour de cinq parties, chacune comprenant entre sept et quatorze courts chapitres. La première partie porte sur *Les fondements théoriques du fédéralisme* : elle offre un tour d'horizon des principales bases théoriques et conceptuelles sur lesquelles reposent les études fédérales. Il s'agit, pour le dire simplement, du « cadre conceptuel » qui permet ensuite de comprendre les termes centraux de ce champ d'études.

La deuxième partie s'intéresse à *La décentralisation et la démocratie multinationale dans les systèmes fédéraux*. Il s'agit essentiellement d'une présentation de quelques-uns des principaux « cadres analytiques » utilisés par les chercheurs, permettant d'interpréter de manière précise et rigoureuse les phénomènes qui ont cours au sein des sociétés fédérales.

Les troisième et quatrième parties proposent des tours d'horizon des dynamiques fédérales qui sont à l'œuvre dans différents pays. Les études de cas qui ont pour objet *Les démocraties occidentales* – l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Union européenne – sont rassemblées au sein de la troisième partie; puis, la quatrième réunit les études de cas qui portent sur *Les démocraties émergentes* – l'Afrique du Sud, l'Argentine, le Brésil, la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Éthiopie, l'Équateur, l'Inde, l'Irak, le Mexique, Myanmar, le Népal, le Nigeria, le Pakistan, le Pérou, la Russie, le Sri Lanka et le Vénézuéla.

Enfin, la cinquième et dernière partie porte sur des *Enjeux contemporains au Canada et dans une perspective comparée*. Les chapitres qu'elle rassemble viennent ainsi appliquer les cadres théoriques et analytiques développés en première et deuxième parties, tout en approfondissant la compréhension de phénomènes explorés dans les études de cas présentées dans les troisième et quatrième parties. On y discute, par exemple, de l'impact de la légalisation de la marijuana sur les dynamiques fédérales au Canada, des relations fédérales-provinciales au Canada au temps

de la COVID-19, du potentiel offert par le fédéralisme pour atteindre l'égalité des genres, etc.

3 Plaidoyer pour une approche pluraliste

La publication, en 1994, de l'ouvrage *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, par Gary King, Robert O. Keohane et Sidney Verba, a eu l'effet d'une véritable onde de choc dans les sciences sociales. De manière un peu provocatrice, King, Keohane et Verba (1994) concluent qu'il n'existe, dans les faits, qu'une seule véritable *approche scientifique* valable : la démarche causale, telle que pratiquée dans les sciences de la nature. En retour, ils suggèrent que les chercheurs dans les sciences sociales, s'ils veulent que leurs travaux aient quelque valeur *scientifique* que ce soit, doivent impérativement se résigner à employer la démarche causale. Par conséquent, exit la vaste majorité des démarches qualitatives, les interprétations fondées sur la pensée et la théorie politique, et tout ce qui ne permet pas d'inférer une chaîne causale, d'expliquer, au sens fort du terme, la relation entre deux (ou davantage de) variables.

Syndrome, dirons-nous, de la logique américaine de la « taille unique » (*One-size fits all*), son application à l'univers des sciences sociales a encouragé plusieurs politologues et sociologues (en particulier) à prendre la leçon de King, Keohane et Verba au pied de la lettre. Résultat : plusieurs des approches « non-paradigmatiques », celles qui n'ont pas pour vocation de parvenir à inférer des chaînes causales, semblent avoir été déconsidérées. Certains lieux de publications des plus prestigieux, par exemple la revue *American Political Science Review*, sont d'ailleurs devenus pratiquement orphelins de contributions qui ne se basent pas sur une démarche causale. Qui plus est, on n'a même pas encore abordé l'enjeu de la langue de publication, où l'anglais s'impose de plus en plus, à l'image d'un rouleau compresseur, formatant à sa grammaire et à ses normes la galaxie des voies/voix en fonction desquelles s'érige la science (cf. Rocher, 2019).

Heureusement, selon nous, la trajectoire que King, Keohane et Verba ont esquissée pour les sciences sociales connaît une vive opposition dans plusieurs milieux. À cet égard, certains efforts structurés méritent d'être soulignés : sur le plan de la méthodolo-

gie dans les sciences sociales, le travail de Donatella Della Porta et Michael Keating (2008) a contribué à (re)donner aux approches non-dominantes leurs lettres de noblesse. Il en va de même pour les multiples perspectives rassemblées par Mark Irving Lichbach et Alan S. Zuckerman (2009), ou encore par Mamoudou Gazibo et Jane Jenson (2004), dans la présentation des nombreuses démarches en politique comparée.

Dans l'horizon des études fédérales, les ouvrages suivants, qui ont connu un important rayonnement à l'échelle internationale, participent aussi à cette dynamique : *Federalism Beyond Federations* (Requejo et Nagel, 2011), *Multinational Federalism* (Seymour et Gagnon, 2012), *Political Autonomy and Divided Societies* (Gagnon et Keating, 2012), *Minority Accommodation through Territorial and Non-Territorial Autonomy* (Malloy et Palermo, 2015), *Understanding Federalism and Federation* (Gagnon, Keil et Mueller, 2015), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism* (Popelier et Sahadžić, 2019), *Handbook on Gender, Diversity and Federalism* (Vickers, Grace et Collier, 2020), *Federalism and National Diversity in the 21st Century* (Gagnon et Tremblay, 2020).

D'autres contributions, publiées dans des vernaculaires autres que l'anglais, méritent également une attention particulière : *Le fédéralisme canadien contemporain* (Gagnon, 2006), *Le fédéralisme en Belgique et au Canada* (Fournier et Reuchamps, 2009), *Justicia i legalitat de la secessió* (Bossacoma, 2014), *Europa de la regiones y el futuro federal de Europa* (Bengoetxea, 2019), *L'état des fédérations*, Tomes I et II (Parent, 2019).

Le champ des études fédérales s'est beaucoup diversifié ces dernières années. Cela est en partie dû à un regain d'intérêt pour les travaux émanant d'universitaires fréquemment mis à contribution afin d'imaginer des sorties de crise dans des contextes politiques sociologiquement fragmentés. Il y a bien sûr eu l'éclatement d'importantes fédérations. L'Union soviétique, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie ont cédé la place à de multiples États-nations (McGarry, 2005). Chacune de ces nations cherchait à s'affranchir de l'emprise d'un centre politique dominant. D'autres fédérations sont apparues pour répondre à un besoin pressant de reconnaissance, d'autonomie politique et d'habilitation (Mathieu, 2020a). C'est le cas de la Belgique, de la Bosnie-Herzégovine et de l'Irak (Burgess, 2012).

De même, les auteurs ayant rédigé des traités sur les études fédérales depuis le début des années 1990 ont été moins nombreux à se concentrer sur les questions institutionnelles et aux aspects techniques et ont fait franchir un imposant pas qualitatif aux recherches en approfondissant les questions normatives auparavant négligées. Parmi ces auteurs, il y a Samuel LaSelva, qui a publié notamment deux importantes monographies : *The Moral Foundations of Canadian Federalism* (1996) et *Canada and the Ethics of Constitutionalism: Identity, Destiny, and Constitutional Faith* (2018). Il s'agit de contributions majeures à notre compréhension de la dynamique fédérale au Canada. De même, il y a Ferran Requejo, qui a produit une œuvre majeure en publiant *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs* (2009). Il s'agit d'un effort de théorisation sophistiquée mettant à l'avant-scène des considérations normatives de premiers plans en vue de répondre à la crise constitutionnelle annoncée en Espagne.

Dans cette entreprise universitaire de valorisation et d'approfondissement de la recherche scientifique portant sur les études fédérales, il y a bien sûr les travaux publiés par les membres du Groupe de recherche sur les sociétés plurinationales (GRSP)³. La publication de *Multinational Democracies* (Gagnon et Tully, 2001) est venue rendre compte d'une profonde transformation du champ, en mettant à contribution des analyses croisées de juristes, de politologues et de philosophes. Les recherches des membres de cette équipe sont pionnières au Canada dans le développement d'une sensibilité normative aux questions constitutionnelles, aux mutations sociétales et aux enjeux politiques.

En projetant le présent ouvrage, nous cherchions d'abord et avant tout à contribuer au développement et à la promotion de cette approche pluraliste. Ce faisant, *Cinquante déclinaisons de fédéralisme* rassemble des perspectives théoriques et analytiques qui s'opposent sur certains enjeux. Il met également de l'avant des points de vue non-dominants et d'autres issus des groupes majoritaires, pour réfléchir aux trajectoires des sociétés fédérales. En

³ Pour une étude des travaux du GRSP, on pourra consulter avec grand intérêt le chapitre de Félix Mathieu (2020b), « L'école québécoise de la diversité », paru dans un ouvrage dirigé par Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard (2020).

s'inscrivant dans le sillage d'une panoplie d'ancrages disciplinaires, certains chapitres font la promotion d'approches méthodologiques qualitatives, d'autres de méthodologies quantitatives. Que ce soit à partir d'un cas unique, d'une approche comparative, d'une perspective ancrée dans la sociologie politique ou d'une analyse des politiques publiques ou des partis politiques, les cinquante contributions proposées engagent les lecteurs à se familiariser avec autant de démarches originales et pertinentes. Nous espérons qu'une telle approche pluraliste contribuera à décloisonner les possibilités offertes par les études fédérales, pour ainsi participer à leur plein rayonnement et épanouissement.

Références

- Bakvis, H. et G. Skogstad (dir.), 2002, *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy*. Toronto, Oxford University Press.
- Bengoetxea, J. (dir.), 2019, *Europa de la regiones y el futuro federal de Europa. Balances y perspectivas de la gobernanza multinivel de la Unión Europea*. Bilbao, EuroBasque.
- Bossacoma, P., 2014, *Justicia i legalitat de la secessió*. Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms.
- Brouillet, E., 2005, *La négation de la nation. L'identité québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec, Septentrion.
- Brousseau Desautniers, A. et S. Savard (dir.), 2020, *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. *Politeia*.
- Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.
- Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit: New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford, Oxford University Press.
- Cetrà, D., 2019, *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*. Londres et New York, Routledge.
- Della Porta, D. et M. Keating (dir.), 2008, *Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.

Elazar, D. J., 1972, *American Federalism: A View from the States*. New York, Harper & Row Publishers.

Elazar, D. J., 1980, « The Political Theory of Covenant: Biblical Origins and Modern Development », *Publius: The Journal of Federalism*, 10 (4) : 3-30.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Fournier, B. et M. Reuchamps (dir.), 2009, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada : Comparaison sociopolitique*. Paris, De Boeck Supérieur.

Friedrich, C. J., 1950, *Constitutional Government and Democracy: Theory and Practice in Europe and America*, Troisième édition. New York, Ginn & Company.

Friedrich, C. J., 1963, *Europe: A Nation in the Making?*. New York, Harper & Row Publishers.

Friedrich, C. J., 1968, *Trends of Federalism in Theory and Practice*. Londres, Frederick A. Praeger Publishers.

Gagnon, A.-G. (dir.), 2006, *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Gagnon, A.-G., 2008, *La raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.

Gagnon, A.-G. et M. Keating (dir.), 2012, *Political Autonomy and Divided Societies*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Gagnon, A.-G., S. Keil et S. Mueller (dir.), 2015, *Understanding Federalism and Federation*. Farnham, Ashgate.

Gagnon, A.-G. et A. Tremblay (dir.), 2020, *Federalism and National Diversity in the 21st Century*. Londres, Palgrave Macmillan.

Gagnon, A.-G. et James Tully (dir.), 2001, *Multinational Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.

Gazibo, M. et J. Jenson, 2004, *La politique comparée : fondements, enjeux et approches théoriques*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal.

Guénette, D., 2020, *L'exercice de la fonction constituante dans les sociétés fragmentées – Contribution à l'étude des procédures de révision constitutionnelle de la Belgique, du Canada et de la Suisse à travers le prisme du fédéralisme consociatif*, Thèse de doctorat. Québec et Louvain-la-Neuve, Université Laval et Université catholique de Louvain.

- Karmis, D. et W. Norman (dir.), 2005, *Theories of Federalism. A Reader*. New York, Palgrave Macmillan.
- Keil, S., 2016, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Londres et New York, Routledge.
- King, G., R. O. Keohane et S. Verba, 1994, *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton, Princeton University Press.
- Kymlicka, W., 2003, *La voie canadienne. Repenser le multiculturalisme*. Montréal, Boréal.
- Lichbach, M. I. et A. S. Zuckerman (dir.), 2009, *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Livingston, W. S., 1952, « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, 67 (1) : 81-95.
- Livingston, W. S., 1956, *Federalism and Constitutional Change*. Oxford, Clarendon Press.
- Mathieu, F., 2020a, *Les nations fragiles : trajectoires sociopolitiques comparées*, Thèse de doctorat. Montréal, Université du Québec à Montréal.
- Mathieu, F., 2020b, « L'école québécoise de la diversité : émergence, déploiement et renouvellement d'une pensée fédéraliste authentique », dans A. Brousseau Desaulniers et S. Savard (dir.), 2020, *La pensée fédéraliste contemporaine au Québec*. Québec, Les Presses de l'Université du Québec, coll. *Politeia*, pp. 377-401.
- McGarry, J., 2005, « Asymmetrical Federalism and the Plurinational State », Troisième conférence internationale sur le fédéralisme. Bruxelles, 3 au 5 mars 2005.
- McGarry, J. et B. O'Leary, 2009, « Must Pluri-national Federations Fail? », *Ethnopolitics*, 8 (1) : 5-25.
- Parent, C., 2019, *L'état des fédérations*, Tomes I et II. Québec, Les Presses de l'Université du Québec, coll. *Politeia*.
- Popelier, P. et M. Sahadžić (dir.), 2019, *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism*. Londres, Palgrave Macmillan.
- Requejo, F., 2009, *Fédéralisme multinational et pluralisme de valeurs : le cas espagnol*. Bruxelles, Peter Lang, coll. *Diversitas*.

Requejo, F. et K. J. Nagel (dir.), 2011, *Federalism beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Londres et New York, Routledge.

Riker, W. H., 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little, Brown & Company.

Riker, W. H., 1987, *The Development of American Federalism*. Boston, Kluwer Academic Publishers.

Rocher, F., 2019, « The Life and Death of an Issue: Canadian Political Science and Quebec Politics », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 52 (4) : 631-655.

Rodden, J., 2002, « The Dilemma of Fiscal Federalism: Grants and Fiscal Performance Around the World », *American Journal of Political Science*, 46 (3) : 670-687.

Seymour, M. et A.-G. Gagnon (dir.), 2012, *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Vickers, J., J. Grace et C. N. Collier (dir.), 2020, *Handbook on Gender, Diversity and Federalism*. New York, Edward Elgar.

Wachendorfer-Schmidt, U. (dir.), 2005, *Federalism and Political Performance*. Londres, Routledge.

Wheare, K. C., 1941, « What Federal Government Is », *Federal Tracts*, Volume 4. Londres, Macmillan.

Wheare, K. C., 1955, « Federalism and the Making of Nations », dans A. W. Macmahon (dir.), *Federalism: Mature and Emergent*. New York, Columbia University Press, pp. 28-43.

Wheare, K. C., 1963, *Federal Government*, Quatrième édition. Oxford, Clarendon Press.

Wilk, E. M. et C. M. Lamb, 2011, « Federalism, Efficiency, and Civil Rights Enforcement », *Political Research Quarterly*, 64 (2) : 392-404.

Partie 1

Les fondements théoriques du fédéralisme

Nous invitons les lecteurs à concevoir cette première partie de l'ouvrage tel un « cadre théorique ». Les dix contributions qu'elle rassemble exposent les fondations théoriques et conceptuelles sur lesquelles sont érigées les études fédérales. Ce faisant, elles viennent clarifier le sens des principaux termes en fonction desquels s'articulent les débats et la grammaire du fédéralisme.

Le premier chapitre est signé par le regretté Michael Burgess, l'un des politologues les plus influents des études fédérales de la deuxième moitié du XX^e siècle. Dans son texte intitulé « Fédéralisme et fédération : dissiper les malentendus », il revient sur les principes phares qui, selon lui, se doivent d'animer les fédérations et le fédéralisme. Il insiste sur l'intrication du fédéralisme et de la démocratie libérale, et sur la pertinence du fédéralisme pour relever certains des défis les plus préoccupants de la modernité politique. Les deux chapitres suivants viennent compléter, en quelque sorte, l'horizon théorique qu'a ouvert Michael Burgess. D'abord, Félix Mathieu et Alain-G. Gagnon, dans leur chapitre « L'esprit fédéral et les principales déclinaisons du fédéralisme », invitent les lecteurs à se plonger sérieusement dans les écrits de Burgess, en précisant les contours théoriques et pratiques de la notion d'« esprit fédéral ». Ils présentent, puis critiquent quelques-unes des principales déclinaisons théoriques et normatives du fédéralisme, soit ses variantes *universaliste*, *territoriale*, *communautarienne* et *pluraliste / multinationale*. Ensuite, dans un chapitre intitulé « Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée : poser les termes du débat », Sean Mueller décrit ce qu'il considère être les deux principales articulations du fédéralisme et des fédérations : l'autonomie institutionnelle territoriale et la gouvernance partagée. En faisant référence au cadre analytique de l'*Index sur l'autorité régionale*, il propose certaines avenues afin de saisir la portée pratique, dans les systèmes fédéraux, de la gouvernance partagée et de l'autonomie gouvernementale.

Les quatre contributions qui suivent abordent certaines des spécificités institutionnelles que l'on observe dans les fédérations. D'abord, dans « Les secondes chambres dans les systèmes fédéraux », Anna Gamper revient sur l'émergence, les pratiques et les mutations des secondes chambres. Elle présente également les critiques qui leur sont régulièrement adressées et discute de quelques voies alternatives. Klaus Detterbeck, dans « Les partis

politiques et le fédéralisme : une influence réciproque », s'inspire des enseignements de William H. Riker quant aux dynamiques partisans qui se manifestent dans les systèmes fédéraux, pour souligner l'importance des partis politiques dans le fonctionnement des fédérations. Puis, Johanne Poirier jette un éclairage sur une dimension méconnue, mais structurante de la gouvernance fédérale : les relations intergouvernementales. Dans « Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles », la professeure de l'Université McGill insiste sur le fait que ces relations entre les ordres de gouvernement correspondent à un « lubrifiant » essentiel pour les pratiques fédérales, bien qu'elles se conduisent généralement à huis clos, à l'abri du contrôle législatif et médiatique. Enfin, Alain Noël offre un tour d'horizon des grandes questions qui concernent le fédéralisme fiscal. Comme l'indique le titre de son chapitre, « Le fédéralisme fiscal comme marqueur du fédéralisme », le politologue suggère notamment qu'une bonne compréhension des divers mécanismes de partage des ressources financières est cruciale pour expliquer et évaluer le fonctionnement des systèmes fédéraux et quasi-fédéraux.

Puis, amorçant une transition graduelle avec la deuxième partie de l'ouvrage, les trois dernières contributions illustrent l'évolution de quelques débats théoriques importants dans les études fédérales, qui ont eu une incidence majeure sur l'élaboration des cadres d'analyse adoptés par les spécialistes. Dans « L'asymétrie constitutionnelle comme outil de gestion de la diversité », Maja Sahadžić critique la manière selon laquelle les études fédérales ont longtemps considéré la symétrie institutionnelle comme une nécessité, et l'asymétrie comme étant gage d'instabilité. Plutôt, selon elle, les ressorts et les effets de l'asymétrie constitutionnelle doivent être mieux compris, car cette « souplesse institutionnelle » serait porteuse d'une gestion plus équitable de la diversité dans les États fédéraux. Reprenant la discussion amorcée par Michael Burgess, Patricia Popelier, dans son chapitre « Le fédéralisme dynamique », critique les cadres de référence de ce qu'elle nomme le « fédéralisme traditionnel ». Selon elle, une conception plus dynamique du fédéralisme aurait pour effet d'élargir l'objet des études fédérales, en s'intéressant non seulement aux États fédéraux formels, mais aussi aux structures étatiques autres qui sont pourtant dotées de mécanismes fédératifs, liés soit à l'autonomie gouvernementale,

soit à la gouvernance partagée, soit aux deux. Enfin, Francesco Palermo poursuit les réflexions précédentes en approfondissant les contributions théoriques offertes par Maja Sahadžić et Patricia Popelier. Son chapitre, intitulé « Quelques perspectives sur le fédéralisme comparé », souligne comment les études fédérales, notamment campées dans une démarche comparative, ont évolué au cours des dernières décennies, pour en venir à se hisser au rang de principal mécanisme de gestion du pluralisme.

Chapitre 1

FÉDÉRALISME ET FÉDÉRATION : DISSIPER LES MALENTENDUS

Michael BURGESS

Résumé

Si les termes « fédéralisme » et « fédération » sont des concepts bien connus de la littérature en science politique, ils continuent néanmoins de faire l'objet d'importants débats. Dans les discours publics, des compréhensions fort divergentes de ces concepts subsistent, alors que les spécialistes eux-mêmes ne s'entendent pas sur leur définition. Dans ce texte, je discute tout d'abord de l'importance d'avoir des définitions précises lorsque nous débattons de tels concepts. Ensuite, j'aborde la question des relations entre la démocratie libérale et le fédéralisme, en soulignant qu'un certain nombre de valeurs qui sous-tendent les systèmes politiques fédéraux sont également compatibles avec les principes démocratiques. Enfin, dans la dernière partie, je me concentre sur

quelques-uns des aspects plus problématiques en lien avec le fédéralisme, en prenant le cas britannique en guise d'exemple empirique.

* * *

Michael Burgess (1949-2018) est Professeur Émérite à l'Université Kent, au Royaume-Uni. Son intérêt pour l'étude des fédérations et du fédéralisme remonte à sa thèse de doctorat, qu'il compléta dans les années 1970. Ses travaux portent principalement sur le fédéralisme comparé, sur la tradition britannique en matière de fédéralisme, sur la politique constitutionnelle au Canada, ainsi que sur l'Union européenne et l'intégration européenne. Il est l'auteur d'un nombre impressionnant de livres et d'articles scientifiques, dont ses imposantes monographies *Comparative Federalism: Theory and Practice* (2006, Routledge) et *In Search of the Federal Spirit* (2012, Oxford University Press), qui demeurent à ce jour des références de premier plan.

Environ 40% de la population mondiale vit dans des États ou des systèmes politiques que l'on peut qualifier de « fédéraux ». Parmi ceux-ci, on note les États-Unis d'Amérique, le Canada, l'Australie, l'Inde, l'Autriche, la Suisse, l'Allemagne, la Belgique et la Malaisie. Mais que veut donc bien dire le qualificatif d'État « fédéral »? Que faut-il à un État pour pouvoir être qualifié de « fédéral »?

1 Clarification conceptuelle

« Fédéralisme » nous vient à l'origine du terme latin *foedus* qui signifie contrat, convention, pacte ou accord, et qui est issu du monde des relations internationales. De nos jours, il existe une distinction conceptuelle importante entre les termes « fédéralisme » et « fédération » (King, 1982; Burgess, 2006; Gagnon, Keil et Mueller, 2015). Pour le dire simplement, le fédéralisme est ce qui « anime » la fédération. C'est le moteur d'une fédération, dont le but est de protéger, préserver et promouvoir ce qu'on peut appeler « la politique de la différence », c'est-à-dire la reconnaissance formelle, constitutionnelle, légale et politique de la diversité et de son respect. De manière générale, la « diversité » réfère aux caractéristiques idéologiques, culturelles et socio-économiques diverses qui prennent un sens politique dans le contexte des sociétés au sein desquelles elles s'expriment.

Ce que nous entendons par caractéristiques idéologiques et culturelles est une combinaison de différents attributs linguistiques, religieux, nationalistes, ethniques, historiques, philosophiques, territoriaux et même politico-psychologiques. À l'inverse, la notion de clivages socio-économiques renvoie à la distribution et à la redistribution des ressources économiques, à l'égalité et aux inégalités sociales et économiques, à l'investissement public dans les infrastructures, au développement régional, aux classes sociales, ainsi qu'à la structure générale de l'économie.

Il est essentiel de noter que, suivant des combinaisons différentes, ces types de clivages sociaux sont présents dans tous les États, mais qu'ils n'ont pas nécessairement le même poids politique. De même, chaque État répond de manière relativement singulière aux diverses formes de diversité qui se manifestent en son sein et sur son territoire. Néanmoins, il est généralement tenu pour acquis que les conflits en lien avec la diversité issue de la dimension

socio-culturelle sont plus difficilement négociables que ceux qui concernent la catégorie socio-économique. Il demeure toutefois que ces différents assemblages de clivages se chevauchent et s'entremêlent, et qu'il devient parfois difficile de bien les distinguer.

Lorsque l'on s'intéresse aux fédérations, il est clair que l'on parle d'États; ce sont des États fédéraux. Ici, le terme « fédéral » sert à qualifier l'« État » en question. Mais que signifie le qualificatif « d'États fédéraux »? Et qu'est-ce qui distingue cette architecture politique des États formellement non-fédéraux? La réponse est à la fois simple et complexe.

Un État fédéral est généralement un État au sein duquel les politiques de différence et de diversité recourent les politiques de reconnaissance, de manière à être formellement incorporées dans une constitution écrite, ainsi que dans le système juridique et politique. Pour être qualifiées de fédérales, il est par ailleurs crucial que ces structures institutionnelles fonctionnent de manière fédérale dans la pratique, et pas uniquement en théorie (Burgess, 2006). Certains États formellement fédéraux – comme la Fédération de Russie – sont théoriquement dotés de toute la batterie institutionnelle propre aux structures fédérales, mais, dans la pratique, ce ne sont pas des fédérations. Cela est dû au fait qu'ils ne respectent pas le multipartisme, qu'ils violent à répétition les droits humains fondamentaux, qu'ils font état d'une corruption complaisante et qu'ils ne disposent que de formes de démocratisation extrêmement limitées. En bref, ces États ont l'apparence de fédérations formelles, mais ils n'en ont pas la substance dans leur fonctionnement. Ce sont, en quelque sorte, des imposteurs. À l'inverse, dans les États fédéraux qui fonctionnent correctement, le fédéralisme est institutionnalisé au sein de leur culture et de leur structure, de telle manière que la différence et la diversité peuvent s'exprimer comme des moteurs légitimes de la vie politique fédérale.

Les fédérations sont donc complexes du fait qu'elles cherchent à maintenir leur caractère « fédératif », c'est-à-dire leur capacité de maintenir bien en vie le fédéralisme lorsqu'elles font face aux défis qui se présentent à elles (Burgess, 2012). Ceci étant, nous dirons que la plupart des fédérations formelles ont pris forme en fonction d'un principe « territorial ». Les composantes de ces fédérations

sont ce qu'on appelle des « unités constituantes », qui sont territorialement marquées et qui contiennent, en leur sein, des communautés politiques distinctes. Prises dans leur ensemble, ces unités produisent quelque chose – une union fédérale (d'anciennes) entités ou États et d'un seul peuple – qui ne se limite pas à la somme de ses parties. Néanmoins, bien que ces unités soient partie intégrante de l'État fédéral, elles sont *stricto sensu* – et du fait d'un accord constitutionnel – des acteurs subétatiques au sein d'une fédération plus large, habilitée à créer d'autres unités subétatiques sur son propre territoire. Dans la plupart des cas, ce sont ces unités ou groupes d'unités constituantes qui véhiculent le fédéralisme et qui animent la fédération.

Mais revenons à notre questionnement initial, à savoir comment définir l'État fédéral? Je propose la définition suivante : *l'État fédéral est un État souverain qui se distingue des autres États par la manière dont ses unités constituantes sont formellement incorporées dans les processus décisionnels du Centre, sur une base constitutionnellement définie*. C'est une définition usuelle de l'État fédéral qui a le mérite de véhiculer adéquatement la manière dont les unités constituantes de l'État sont reliées à l'ensemble plus large qu'est la fédération. Ces parties ne sont pas constitutionnellement subordonnées au gouvernement fédéral; mais en sont, pour ainsi dire, partie intégrante. En fonction d'une répartition particulière des compétences et des pouvoirs, les unités constituantes œuvrent, avec le gouvernement fédéral, au sein des principales institutions politiques de l'État, tout en faisant fonctionner en même temps leurs propres systèmes gouvernementaux, protégés par la constitution, ainsi que leurs propres ensembles des politiques publiques subétatiques. Cette définition permet donc de décrire une grande variété de modèles fédéraux, dotés chacun de leur propre processus décisionnel et de distribution des ressources et des pouvoirs au sein de l'État.

Avant de laisser de côté notre première préoccupation pour le fédéralisme et les fédérations, précisons que les fédérations ne sont pas les seuls États qui préservent et protègent la diversité dans le monde. C'est précisément pour cette raison que nous avons fait mention, dans notre introduction, non seulement des États formellement fédéraux, mais aussi des systèmes politiques que l'on peut qualifier de quasi-fédéraux (cf. Burgess, 2012). Ceci découle

d'une distinction somme toute récente dans la littérature qui porte sur le fédéralisme comparé. Elle vise principalement à jeter un nouvel éclairage sur les États formellement non-fédéraux, comme l'Espagne, qui reposent néanmoins sur des arrangements constitutionnels et pratiques que l'on peut qualifier de fédéraux, même s'ils n'en portent pas toujours le nom. Par conséquent, il importe de faire une distinction entre l'État, dans la théorie, et la pratique du système politique. Curieusement, ces cas d'étude représentent l'envers de la médaille face au cas russe que nous avons déjà mentionné. Le Royaume-Uni est un autre exemple d'État qui n'est pas formellement fédéral, mais ayant tout de même un bilan positif quant à la protection, la préservation et la promotion des identités nationales subétatiques, même s'il ne possède pas de constitution écrite.

Ce bref survol du fédéralisme et des fédérations ne serait pas complet si nous ne faisons pas mention de la question de la démocratie libérale occidentale qui, semble-t-il, lie les éléments précédemment exposés. Il est indéniable qu'il existe de multiples formes de démocratie, et qu'elles s'incarnent différemment en fonction des contextes où elles se manifestent. La plupart des États formellement fédéraux ont historiquement été créés (ou ont graduellement émergé) à partir de structures anciennement impériales – comme c'est le cas dans les Amériques et en Australie –, ou ont été conçus en Europe à la suite de la Deuxième Guerre mondiale ou à la fin de la guerre froide. En ce sens, les nouveaux modèles fédéraux que sont la Bosnie-Herzégovine (1995), l'Éthiopie (1995), et l'Irak (2005), qui sont tous nés de crises traumatiques post-conflit ayant entraîné une intervention internationale, peuvent être considérés comme appartenant à un genre unique et distinct. Il demeure donc que, sauf quelques exceptions, la plupart des fédérations ont été et sont encore des démocraties libérales. Nous voulons souligner ainsi que les fédérations formelles et les systèmes politiques informellement fédéraux ne peuvent survivre que dans de saines démocraties libérales. Cela découle du fait que seul ce type d'États est en mesure d'offrir une protection constitutionnelle aux politiques de différence et de diversité. Après tout, il s'agit là d'un des principaux objectifs poursuivis par les fédérations formelles et informelles.

2 Le fédéralisme et la démocratie

Qu'est-ce qui, à propos de la démocratie libérale, s'accorde si bien avec les systèmes politiques et les États fédéraux? La réponse est à trouver dans la théorie démocratique. Pour simplifier, nous pouvons identifier un ensemble de valeurs et de principes qui sont indispensables au fonctionnement d'une saine démocratie libérale et plurinationale. Parmi ces valeurs et principes, nous pensons à l'État de droit; à l'autonomie du pouvoir judiciaire; aux élections régulières de toutes les principales instances étatiques; au vote secret ouvert à tous les citoyens de plus de 16 ou 18 ans inscrits au registre électoral; à l'existence d'un multipartisme; au droit à une opposition légitime face au gouvernement, ainsi qu'au droit de démettre et remplacer ce dernier; à un système de gouvernement local ou municipal performant; et à un ensemble de droits de la personne codifiés sous la forme d'une loi ou d'une charte de droits. Ces principes démocratiques libéraux s'appuient évidemment sur un ensemble de valeurs fondamentales qui incluent – entre autres – la quête et la protection sans relâche de la liberté, l'existence d'une presse libre et indépendante, un engagement public à l'endroit des différentes formes d'égalité, et la protection par l'État de la sécurité et, de manière générale, du bien-être des personnes.

Si nous revenons un moment aux courants culturel-idéologique et socio-économique du fédéralisme que nous avons identifiés précédemment, on comprend rapidement à quel point ces principes démocratiques et libéraux permettent aux revendications identitaires de s'exprimer librement, et de pouvoir le faire sans crainte de représailles (bien que ce ne soit pas toujours le cas). Les valeurs fondamentales qui habitent le fédéralisme, comme la dignité humaine, l'égalité, la tolérance, le respect, la reconnaissance, la réciprocité et l'empathie concordent parfaitement avec les valeurs démocratiques libérales, tout comme les principes fédéraux contractuels, de partenariat égalitaire, de consentement et de loyauté, d'autonomie et de partage du pouvoir (Burgess, 2012). Si l'on garde ces éléments en tête, il devient clair que les modèles fédéraux historiques de l'Union soviétique (URSS), de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie n'étaient pas de véritables fédérations (nonobstant ce qu'ont pu en dire certains experts américains...). Autrement formulé, malgré leur adhésion théorique à l'idée fédérale, il s'agissait clairement d'imposteurs du fédéralisme, étant donné que

ces États n'étaient pas des démocraties libérales. L'URSS possédait un soi-disant « Soviet des Nationalités », et le modèle fédéral yougoslave de 1974 incluait, il est vrai, une certaine reconnaissance de ses six républiques nationales constituantes. Dans les faits, cependant, ces deux cas étaient des régimes militaristes autoritaires dans lesquels toutes les lignes de communication devaient passer par l'organe central du parti unique, contrôlé par une petite élite.

3 Le fédéralisme : une histoire d'incompréhension?

Après avoir brossé un bref portrait du fédéralisme, des fédérations et de la démocratie libérale, il peut être utile pour notre propos de revenir sur quelques aspects du fédéralisme qui sont généralement mal compris, et de confronter certaines des critiques courantes qu'on adresse au fédéralisme dans la presse quotidienne britannique, mais aussi chez de nombreux politiciens qui devraient pourtant être mieux informés sur le sujet. Une bonne façon de prendre en considération ces incompréhensions et ces critiques est de s'attarder au contexte dans lequel elles émergent, ainsi qu'en identifiant précisément ce qui se trouve à leur origine.

Au Royaume-Uni, le fédéralisme, en tant qu'idée théorique porteuse, mais aussi comme proposition pratique, a été cruellement négligée, voire balayée et réduite à l'expression du « mot en F » (*F-word*). Une telle réaction émotive et irrationnelle n'est pas la résultante d'un jugement pondéré et instruit; elle est plutôt une forme de divagation de la part de médias et d'une population confus et en grande partie politiquement illettrés. C'est un peu comme si cet acte somme toute assez puéril de ne pas prononcer entièrement un mot était une façon intelligente de le considérer indigne du débat public, et donc de l'en excommunier. Si l'on prend en compte le contexte de l'État du Royaume-Uni et celui de l'Union européenne, il n'est pas très étonnant de constater que de telles incompréhensions ont généré davantage de passion que de raison, et ce, même si l'on en vient à considérer ce qui s'est déroulé dans les médias comme une sorte de débat de société, avec un public informé et éduqué. Un « débat » qui se résume à un « je ne comprends pas ce dont il est question, mais je m'y oppose quand même ». La grande majorité de la population britannique et de ses

politiciens connaît peu sa propre histoire. Pendant près de 150 ans, l'idée fédérale, les mouvements fédéralistes, ainsi qu'un discours politique fédéral authentique – quoiqu'élitiste – concernant la réorganisation de l'Empire britannique, la question irlandaise et l'adhésion à l'UE a existé à la Chambre des Communes britannique, à la Chambre des Lords, au Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth, ainsi que dans certains autres cercles gouvernementaux pris au sens large (Burgess, 1995; Kendle, 1989).

Il est ironique qu'aujourd'hui les défenseurs de l'idée fédérale pour le Royaume-Uni soient accusés de vouloir détruire l'Union, alors que dans le même temps les fédéralistes britanniques qui se battent pour une Europe fédérale se font traîner dans la boue pour vouloir aller trop loin dans l'intégration politique et économique. En réalité, tout dépend du point de départ considéré. L'idée fédérale peut être à la fois centralisatrice et décentralisatrice, en fonction des circonstances; si bien que ce qui pourrait être présenté comme un mouvement principalement décentralisateur pour un Royaume-Uni fédéral pourrait tout à fait être considéré comme étant centralisateur pour la Bosnie-Herzégovine ou l'Union européenne. Il n'est donc pas étonnant que certaines personnes trouvent cette question déconcertante. L'ironie est encore plus prononcée lorsqu'on remarque que la question d'une Europe fédérale ne se résume pas à créer un État, et encore moins un État unitaire, mais au contraire à mettre en œuvre une union décentralisée qui, dans le jargon politique actuel, ne serait ni une pomme ni une orange. Elle serait en réalité une union composite et mixte dotée de fortes dimensions fédérales, confédérales, supranationales et intergouvernementales. En d'autres termes, cela consisterait à centraliser l'Union européenne pour mieux la redéployer sous une forme d'union plus mature, plus avancée, et surtout plus décentralisée.

L'Union européenne actuelle est objectivement l'expression institutionnelle la plus récente du principe fédéral européen. Elle a cependant encore beaucoup à surmonter en termes de réformes institutionnelles et de démocratisation pour se rapprocher des masses qui, au Royaume-Uni par exemple, ne comprennent ni ses origines historiques, ni son évolution, ni son but actuel, ni son fonctionnement ou ce que sont les biens et services publics qu'elle fournirait aux citoyens. Il n'est donc pas très surprenant que l'offre

d'un référendum à un tel électorat, noyé dans la désinformation médiatique depuis 40 ans, ait donné un résultat aussi négatif pour les Britanniques et les Européens que celui de juin 2016. Le principe fédéral au Royaume-Uni n'a jamais fait l'objet d'un débat public réellement informé. C'est plutôt une idée politique qu'il fut facile de dénaturer et de diaboliser, mais qui, malgré tout, peut encore être le fondement d'un espoir pour les générations futures.

Lectures suggérées

Burgess, M. et A.-G. Gagnon, 2010, *Federal Democracies*. Londres et New York, Routledge.

Gagnon, A.-G., S. Keil et S. Mueller (dir.), 2015, *Understanding Federalism and Federation*. Farnham, Ashgate.

Gagnon, A.-G. et M. Burgess (dir.), 2018, *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries*. Boston et Leiden, Brill et Nijhoff.

Références

Burgess, M., 1985, *The British Tradition of Federalism*. Londres, Leicester University Press.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism. Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit*. Oxford, Oxford University Press.

Kendle, J. E., 1989, *Ireland and the Federal Solution: The Debate over the United Kingdom Constitution, 1870-1921*. Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press.

King, P., 1982, *Federalism and Federation*. Basingstoke, Croom Helm.

Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press.

Chapitre 2

L'ESPRIT FÉDÉRAL ET LES PRINCIPALES DÉCLINAISONS DU FÉDÉRALISME

Félix MATHIEU
Alain-G. GAGNON

Résumé¹

Comme le suggère Michael Burgess, l'« esprit fédéral » est une notion aussi ambiguë qu'elle est séduisante. Il s'agit d'un concept auquel les spécialistes des études fédérales ont souvent eu recours, mais sans pour autant qu'ils en aient toujours une compréhension

¹ Cette contribution reprend certaines réflexions que les auteurs ont avancées par le passé. Plus précisément, la deuxième section s'inspire de Mathieu et Gagnon (à paraître), et la troisième de Santafé et Mathieu (2019) et de Gagnon (2006; 2008).

fine. Dans cette brève contribution, nous puiserons dans les écrits du professeur Burgess afin d'en mesurer la portée tant théorique qu'analytique. D'un point de vue critique, nous présenterons quelques-unes des principales déclinaisons théoriques et normatives du fédéralisme : soit les fédéralismes *universaliste*, *territorial*, *communautaire* et *pluraliste* / *multinational*.

* * *

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et membre de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Il a publié en 2017 aux Presses de l'Université du Québec *Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes*, pour lequel il a été lauréat du prix Ministère des Relations internationales et de la francophonie du Québec / Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (Prix du livre politique de l'Assemblée nationale du Québec, 2018), et il a codirigé, avec Dave Guénette, le collectif *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational?* (2019, Presses de l'Université Laval). Ses travaux portent principalement sur le nationalisme et le fédéralisme en contexte multinational, ainsi que sur l'aménagement de la diversité au sein des démocraties libérales.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme, et professeur titulaire au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Précurseur des études comparées portant sur les sociétés plurinationales au sein des espaces fédéraux ou en voie de fédéralisation, il est reconnu internationalement comme une autorité sur ces questions. Ses travaux ont été traduits en plus de vingt langues. Le professeur Gagnon est le président sortant de l'Académie des sciences sociales de la Société royale du Canada et il a été décoré du grade de Chevalier de l'Ordre de la Pléiade en 2018 et élevé au rang d'Officier de l'Ordre du Canada en 2019.

Comprendre le fonctionnement des fédérations et interpréter les multiples déclinaisons du fédéralisme étaient, pour reprendre son expression, la « magnifique obsession » du regretté Michael Burgess (cf. Burgess, 2016). Cette « obsession », il l'a rendue contagieuse! Les nombreuses publications du politologue de l'Université Kent au domaine des études fédérales vont continuer à alimenter les réflexions et les analyses de plusieurs générations d'étudiants et de spécialistes. Dans cette brève contribution, nous revenons d'abord sur les tenants et aboutissants du célèbre cadre conceptuel que nous a légué Michael Burgess, « l'esprit fédéral ». Ensuite, nous présentons, d'un point de vue critique, les principales déclinaisons du fédéralisme – soit les fédéralismes *universaliste*, *territorial*, *communautaire* et *pluraliste / multinational*. Enfin, nous concluons en discutant de l'importance, pour tous les systèmes fédéraux, de doter leur démocratie d'un puissant « esprit fédéral ».

1 (Toujours être) À la recherche de l'esprit fédéral...

Dans son ouvrage *In Search of the Federal Spirit*, Michael Burgess se donne pour objectif principal « d'examiner ce que signifie, au regard de la littérature sur le fédéralisme, l'expression générale qu'est "l'esprit fédéral" », une notion qu'il juge aussi « ambiguë que séduisante » (2012 : 3). Bien que ce ne soit pas la première fois que l'ancien directeur du *Center for Federal Studies* de l'Université Kent réfléchisse à la question, cette monographie de 2012 en propose une analyse approfondie.

Burgess résume la notion dans les termes suivants : l'esprit fédéral renvoie à une sorte de « prédisposition politique » pour les acteurs politiques, soit une volonté ferme de « négocier et marchander entre égaux – ce qui suppose, avant tout, une volonté de parvenir à des compromis – afin de trouver des terrains d'entente devant des questions aussi fondamentales que celles qui concernent l'élaboration d'une constitution dans le cadre du processus de formation ou de réforme d'un État » (Burgess, 2012 : 3). Bien entendu, il s'agit ici d'une conception théorique et normative qu'il ne faut pas confondre avec la réalité empirique; c'est-à-dire qu'il faut accepter, notamment, qu'aucune fédération ne parvienne à traduire parfaitement dans sa réalité empirique l'ensemble des principes qui animent le fédéralisme et l'esprit fédéral. Néanmoins, si

on prend au sérieux la démocratie, le fédéralisme, et les principes sur lesquels ils reposent tous les deux, il est alors logique d'exiger des dynamiques institutionnelles et des rapports de force au sein des fédérations qu'ils tendent le plus possible vers l'esprit fédéral.

L'esprit fédéral n'est pas quelque chose que les partenaires, au sein d'une association politique, peuvent tout simplement mettre en œuvre au moment où la fédération émerge, pour ensuite l'écarter de leurs pensées et agissements. Plutôt, ils doivent apprendre à alimenter généreusement cet esprit fédéral (Burgess, 2000 : 32); il importe qu'ils le conçoivent tel un « plébiscite de tous les jours », pour reprendre la célèbre expression d'Ernest Renan au sujet de la nation. Or, qu'est-ce donc que l'esprit fédéral?

D'abord, par *esprit*, Burgess fait référence à un synonyme des mots « idée » ou « notion », qui traduisent « un sentiment d'affinité pour quelque chose qui transporte une grande valeur » (Burgess, 2012 : 7). L'esprit fédéral fait donc appel à un engagement ferme en faveur d'un ensemble spécifique de principes : celui qui découle de la démocratie libérale et du fédéralisme. Selon Burgess, ces principes sont de deux types distincts, bien qu'interdépendants : il y a ceux qui ont trait à la « loyauté fédérale », et les autres, qui réfèrent davantage à la « bienveillance fédérale ». Dans ses mots :

La première de ces idées, la loyauté fédérale [*federal loyalty* ou *Bundestreue*], fait référence à l'engagement fondamental des unités constituantes et de leurs représentants à l'endroit des besoins globaux du système fédéral considéré dans son entièreté, tandis que la seconde, la bienveillance fédérale, exige des acteurs dans la fédération un sens de l'équité [*fair-play*] – c'est-à-dire la volonté d'accorder le bénéfice du doute à l'autre partie, d'être prêt à accéder à des compromis là où de sérieuses tensions se sont développées, d'être, en d'autres termes, pragmatique dans sa manière d'approcher les problèmes sur lesquels les autorités fédérales et fédérées sont divisées ou face auxquels leurs intérêts respectifs semblent s'opposer (Burgess, 2012 : 14).

Formulé autrement, l'esprit fédéral consiste en une prédisposition, pour les acteurs politiques qui évoluent dans une fédération, à réfléchir aux enjeux qui surviennent en se référant à la grammaire du fédéralisme plutôt qu'à celle de l'État unitaire. Il s'agit « d'éviter les solutions centralisatrices et hiérarchiques [...] et d'adopter

plutôt des approches participatives, non centralisatrices et de partage du pouvoir dans un système politique basé sur le consentement des partenaires » (Burgess, 2012 : 15).

Maintenant que nous avons fait le point sur les fondements philosophiques et moraux sur lesquels Michael Burgess a édifié la notion d'esprit fédéral, comment pouvons-nous la traduire, dans un langage plus concret?

Toujours en nous appuyant sur les écrits du politologue de l'Université Kent (Burgess, 2012 : 20-21), voici les quatre dimensions fondamentales que nous devrions idéalement retrouver dans les dynamiques politiques et institutionnelles des États fédéraux.

- Premièrement, Burgess souligne la dimension de la *retenue*. Elle fait référence « au devoir et à l'obligation des gouvernements fédéraux et des gouvernements des unités constituantes de tenir compte des intérêts de chacun dans l'exercice de leurs pouvoirs constitutionnels respectifs »;
- Deuxièmement, il s'agit de *limiter les dommages*. Burgess entend par là « le devoir et l'obligation de chaque ordre de gouvernement d'exercer ses pouvoirs de manière à éviter de porter préjudice aux autres parties de la fédération et à la fédération dans son ensemble »;
- Troisièmement, il est question des *impératifs moraux*. Ici, Burgess renvoie à « l'obligation tant morale que politique, pour chaque ordre de gouvernement, de tenir compte des normes constitutionnelles informelles qui nourrissent le sens profond de la constitution écrite »;
- Quatrièmement, Burgess souligne l'importance de ce qu'il nomme *l'empathie politique*. C'est-à-dire « la nécessaire prédisposition de chaque ordre de gouvernement à conduire leurs relations institutionnelles tant verticales qu'horizontales dans un esprit de partenariat, caractérisé notamment par les valeurs que sont l'amitié, la compréhension, la confiance mutuelle, le respect et la bonne foi ».

La troisième dimension, celle qui est relative aux « impératifs moraux », doit évidemment être adaptée au contexte propre à chaque étude de cas, tandis que les autres sont plus universels

dans leur portée. Pour des raisons de concision, nous nous concentrons ici sur ces « impératifs moraux » en contexte canadien.

Bien que ce ne soit pas toujours le cas dans les systèmes fédéraux, il est possible d'identifier assez précisément l'horizon de ces normes constitutionnelles en scrutant une décision de la Cour suprême du Canada (CSC) : le célèbre *Renvoi relatif à la sécession du Québec* (1998) (cf. Mathieu et Guénette, 2019). Dans ce renvoi, la Cour a présenté quatre principes constitutionnels sous-jacents devant guider « l'interprétation du texte et la définition des sphères de compétence, la portée des droits et obligations ainsi que le rôle de nos institutions publiques » (CSC, 1998 : par. 52). Ces principes, qui ne sont pas exhaustifs, précise la Cour, sont les suivants : (1) le fédéralisme, (2) la démocratie, (3) le constitutionnalisme et la primauté du droit, et (4) la protection des minorités (CSC, 1998 : par. 49). Qui plus est, ces principes sont dits de valeur égale – le principe de l'équiprimordialité –, faisant en sorte qu'aucun d'entre eux ne saurait porter atteinte aux autres.

Pour éviter toute ambiguïté conceptuelle, la CSC affirme que le principe du fédéralisme

est une reconnaissance de la diversité des composantes de la Confédération et de l'autonomie dont les gouvernements provinciaux disposent pour assurer le développement de leur société dans leurs propres sphères de compétence. La structure fédérale de notre pays facilite aussi la participation à la démocratie en conférant des pouvoirs au gouvernement que l'on croit le mieux placé pour atteindre un objectif sociétal donné dans le contexte de cette diversité (CSC, 1998 : par. 58).

Elle poursuit :

Le principe du fédéralisme facilite la poursuite d'objectifs collectifs par des minorités culturelles ou linguistiques qui constituent la majorité dans une province donnée. C'est le cas au Québec, où la majorité de la population est francophone [et] possède une culture distincte (CSC, 1998 : par. 59).

Quant au principe démocratique, celui-ci fait référence à « la suprématie de la volonté souveraine d'un peuple » (CSC, 1998 : par. 61). Qui plus est, la Cour précise :

Les rapports entre démocratie et fédéralisme signifient par exemple que peuvent coexister des majorités différentes et éga-

lement légitimes dans diverses provinces et territoire ainsi qu'au niveau fédéral. Aucune majorité n'est plus, ou moins, « légitime » que les autres en tant qu'expression de l'opinion démocratique (CSC, 1998 : par. 66).

L'assentiment des gouvernés est une valeur fondamentale dans notre conception d'une société libre et démocratique (CSC, 1998 : par. 67).

Puis, la Cour précise que « [l]es principes du constitutionnalisme et de la primauté du droit sont à la base de notre système de gouvernement » (CSC, 1998 : par. 70). En bref, « la primauté du droit assure aux citoyens et résidents une société stable, prévisible et ordonnée où mener leurs activités » (CSC, 1998 : par. 70). De même, et bien qu'il soit similaire au précédent, « le principe du constitutionnalisme exige que les actes de gouvernement soient conformes à la Constitution » (CSC, 1998 : par. 72).

Enfin, le quatrième principe présenté par la Cour est celui de la protection des minorités, soulignant l'importance pour la fédération canadienne de coordonner un éventail de mesures et de « dispositions constitutionnelles [qui] protègent spécifiquement des droits linguistiques, religieux et scolaires de minorités » (CSC, 1998 : par. 79).

À la lumière de ces principes et des trois autres dimensions clés de l'esprit fédéral, le lecteur averti devine déjà que la fédération canadienne n'est pas toujours parvenue à vivre à la hauteur de ces valeurs phares, bien qu'elle ait tenté de s'en rapprocher à diverses occasions².

2 Les principales déclinaisons du fédéralisme

Les caractéristiques sous-jacentes à l'esprit fédéral influent sur les dynamiques institutionnelles et les rapports de force dans tous les systèmes fédéraux. C'est-à-dire qu'elles sont gages de « bonnes pratiques » pour entretenir et consolider tant la *loyauté* que la *bienveillance* fédérales. Néanmoins, il s'agit là d'un parti pris normatif qui ne s'accorde pas nécessairement avec toutes les déclinaisons

² Pour des raisons d'espace, nous ne pouvons toutefois pas en faire la démonstration ici. Pour un portrait plus exhaustif sur le sujet, voir Mathieu et Gagnon (à paraître).

sons théoriques du fédéralisme – dont certaines, à notre avis, se rapprochent de la tentation de l'État unitaire. Dans les paragraphes qui suivent, en nous appuyant principalement sur les travaux de Dimitrios Karmis (2006), nous discutons des tenants et aboutissants des principales déclinaisons du fédéralisme, pour ensuite les critiquer en adoptant la perspective de l'esprit fédéral.

Comme l'a souligné Michael Burgess dans le chapitre qui ouvre les cinquante déclinaisons rassemblées dans cet ouvrage, il est devenu commun de distinguer la fédération du fédéralisme. Une fédération – qui renvoie surtout à l'appréciation descriptive d'un *type* particulier de régime politique – est reconnaissable au fait qu'elle partage la souveraineté de l'État entre au moins deux *ordres* de gouvernement. Ce partage, qui est normalement codifié à l'intérieur d'un texte constitutionnel écrit, fait en sorte que chaque ordre de gouvernement possède un ensemble précis de compétences ou juridictions constitutionnelles autonomes; certaines autres compétences sont partagées entre les ordres de gouvernement. Ces ordres de gouvernement sont également reconnus comme étant à la fois distincts, et non subordonnés l'un à l'autre, en ce sens qu'ils sont « souverains » à l'intérieur de leur propre champ de compétences. Pour cette raison, il est généralement prévu que les entités fédérées puissent jouir de l'autonomie fiscale nécessaire afin de mettre en œuvre les compétences qu'elles détiennent. D'autres caractéristiques peuvent s'ajouter à ces dispositions structurantes, par exemple la présence d'un « arbitre impartial » (cela peut prendre la forme d'une Cour suprême, par exemple) pour trancher les litiges entre les ordres de gouvernement, ou encore la présence d'institutions qui ont pour vocation de faciliter la coopération et la coordination intergouvernementales (Laforest, 2014 : 130-132).

Quant au fédéralisme, il s'agit plutôt de l'*idée*, ou de la théorie politique normative qui sous-tend et justifie pourquoi le modèle fédéral serait préférable, par exemple, à l'État unitaire. La conception « classique » du fédéralisme revient *grosso modo* à défendre la pertinence de ces éléments que nous devrions normalement retrouver au sein d'un État fédéral. Ceci dit, de multiples déclinaisons du fédéralisme sont mises de l'avant afin de promouvoir certaines spécificités ou encore pour mettre l'accent sur des dispositions particulières.

Une première déclinaison est celle du *fédéralisme universaliste*. En bref, elle fait surtout référence à la position qu'avait défendue Alexander Hamilton dans les *Federalist Papers*, c'est-à-dire un modèle dans lequel est accordée « une supériorité morale aux institutions communes, au sens où ce sont ces dernières qui permettent de pacifier les relations entre des entités constituantes porteuses de tendances particularistes et belliqueuses » (Karmis, 2006 : 66). Pour cette conception du fédéralisme, l'ordre de gouvernement central devient l'héritier d'un rôle prépondérant par rapport aux entités fédérées. Cette déclinaison du fédéralisme a aussi tendance à favoriser la centralisation maximale des compétences constitutionnelles. De même, la *valeur ajoutée* du fédéralisme consiste surtout à répartir l'autorité politique au sein d'un vaste territoire, de sorte que l'efficacité politique et administrative soit optimisée. Suivant cette rationalité, le fédéralisme universaliste est généralement allergique à toute forme d'asymétrie institutionnelle entre ses parties fédérées (cf. Karmis, 2006 : 70).

De notre point de vue, le modèle du *fédéralisme territorial* correspond à une certaine variante du fédéralisme universaliste. Néanmoins, le fédéralisme territorial n'implique pas aussi systématiquement que la variante universaliste l'idée d'une subordination des entités fédérées aux volontés du gouvernement central. En effet, soulignons que le fédéralisme territorial cherche surtout à rendre plus efficiente l'administration politique des pays qui gèrent un vaste territoire (Jewkes, 2015 : 17). Ainsi, Alain-G. Gagnon suggère que, pour le fédéralisme territorial,

[l]e partage des pouvoirs se fait de façon technique sans aucune préoccupation pour les groupes ethnoculturels et pour les minorités nationales et présume, dès lors, de l'existence d'une seule nation. Ici la nation et l'État-nation sont interchangeables. Le fédéralisme territorial a pour corollaire le fédéralisme symétrique. Tous les États membres sont considérés comme des entités légales identiques (Gagnon, 2006 : 290).

Une autre déclinaison est celle du *fédéralisme communautarien*. À maints égards, cette conception du fédéralisme se situe aux antipodes des normes défendues par les perspectives universalistes et territoriales. Elle « tend à attribuer une supériorité morale aux institutions des États fédérés. La subordination politique et constitutionnelle des institutions centrales en découle donc » (Karmis,

2006 : 71). De même, pour les défenseurs de cette approche, la pertinence du fédéralisme repose sur sa capacité « de préserver les intérêts fondamentaux des communautés qui constituent les États contre la tyrannie de la majorité qui pourrait s'exercer par la voie des institutions centrales » (Karmis, 2006 : 74-75). Cette conception se rapproche alors d'une vision *confédérale*, en ce sens où les parties apparaissent plus importantes, ou prépondérantes, par rapport à l'ensemble. Le fédéralisme communautaire est également très à l'aise avec la possibilité que les institutions fédérales soient asymétriques, si celles-ci favorisent la pérennisation d'une ou de quelques communautés constitutives de l'association politique. Au Québec et au Canada, le fédéralisme communautaire est généralement présenté tel un fédéralisme *dualiste*, en ce sens où il existe essentiellement deux communautés qui intéressent ses promoteurs : la communauté québécoise d'ascendance canadienne-française d'une part, puis la communauté anglo-canadienne de l'autre³.

Enfin, il existe une conception *pluraliste* du fédéralisme, que nous reconnaissons par ailleurs dans la littérature en tant que fédéralisme multi- ou plurinational, moyennant certaines particularités selon les auteurs (*cf.* Gagnon et Laforest, 1993; Keating, 2001; Gagnon, 2008; Burgess et Gagnon, 2011; Laforest, 2014). Dans tous ces cas de figure, selon Karmis, cette vision du fédéralisme « rompt avec la conception moniste de la culture et de l'identité qui domine la modernité. À l'idée qu'une culture est isolée, limitée et intérieurement uniforme, le fédéralisme pluraliste oppose la perspective de cultures qui se superposent, sont interactives et font l'objet de négociations internes » (Karmis, 2006 : 78). Par ailleurs, cette conception du fédéralisme fait généralement reposer les

³ Pour les lecteurs intéressés par cette perspective, nous recommandons la lecture du Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, aussi connue sous le nom de Commission Tremblay, mise sur pied en 1953 par le gouvernement de Maurice Duplessis. Il s'agit, en quelque sorte, d'une réponse institutionnelle du gouvernement du Québec, campée dans la perspective d'un fédéralisme communautaire, au Rapport de la Commission royale sur les relations entre le Dominion et les provinces (ou Commission Rowell-Sirois, 1937-1940), commandée par le gouvernement central à Ottawa, et dont les fondements normatifs se rapprochaient beaucoup du fédéralisme universaliste.

fondements de l'association politique sur une théorie du pacte entre les partenaires, laquelle tend à se vouloir la plus inclusive possible. De même, plus que toutes les autres variantes du fédéralisme, celle-ci fait de l'asymétrie le mécanisme institutionnel privilégié pour penser les relations entre les populations (*demoi*) constitutives de l'association politique. En bref, le fédéralisme pluraliste « se caractérise par une ouverture sans ambiguïté au pluralisme politique et juridique » (Karmis, 2006 : 80). Tel que le résume Alain-G. Gagnon,

Selon cette approche, le partage des pouvoirs se justifie à partir des droits [des communautés nationales] en vue d'une reconnaissance institutionnelle formelle. Le fédéralisme multinational [ou pluraliste] exige l'implantation d'un modèle asymétrique de gouvernance afin de permettre aux diverses communautés [nationales] de donner à leurs citoyens la possibilité de se réaliser pleinement en misant sur les moyens adaptés pour enrichir les contextes de choix pour chacune des grandes communautés à l'origine du contrat de fondation (Gagnon, 2006 : 290).

Conclusion : l'esprit fédéral et les déclinaisons du fédéralisme

Pour les fédérations qui hébergent une démocratie multinationale, au moins deux communautés nationales ont accepté, à un moment ou un autre, une sorte de pacte, contrat ou alliance, leur enjoignant de partager certaines compétences constitutionnelles par le truchement d'un gouvernement central commun, tout en prévoyant pour les entités (nationales) constitutives une autonomie gouvernementale pouvant varier. Ce faisant, il n'est pas vain de concevoir les fondements d'un tel pacte, celui qui a été érigé sur les fondements du fédéralisme multinational, comme s'inspirant autant du principe de la loyauté fédérale que de celui de la bienveillance fédérale. Il s'agit ici d'une architecture constitutionnelle prometteuse afin d'assurer un traitement équitable de toutes les entités nationales constitutives du projet politique souverain. Qui plus est, cette structure institutionnelle est d'autant plus pertinente qu'elle permet, en même temps, de veiller à ce que le fait de faire partie activement de la communauté fédérale globale

n'empêche pas chacune d'entre elles de faire advenir ce qui caractérise son propre particularisme culturel et national.

À l'inverse, lorsque l'agir politique du gouvernement central dans une fédération multinationale laisse croire qu'il n'existerait qu'un seul *demos* légitime au sein de l'État souverain, il trahit les principes de l'esprit fédéral que sont la retenue, la limitation des dommages, les impératifs moraux et l'empathie politique. En ce sens, nous sommes d'avis qu'un manquement au chapitre des principes phares de l'esprit fédéral, dans une démocratie multinationale fédérale, conduit nécessairement à un déficit fédératif majeur. Cette situation risque ainsi de pourrir les relations entre les partenaires de l'association politique, plutôt que de nourrir une saine démocratie ainsi qu'une loyauté et une bienveillance fédérales.

Mais l'esprit fédéral est loin de n'être valable que pour les contextes où diverses communautés nationales ont fait le choix de s'associer au sein d'un même État souverain. À cet égard, s'il semble que le fédéralisme territorial puisse poser les termes pour une saine démocratie, là où il n'existe qu'une seule communauté nationale, les déclinaisons universaliste et communautarienne du fédéralisme accusent quant à elles un « déficit » important en la matière.

En raison du fort penchant des idées hamiltoniennes en faveur des institutions centrales, et ce, aux dépens de l'autonomie des entités constituantes, le fédéralisme universaliste tend vers une conception unitaire de l'État. À tout le moins, en souhaitant la centralisation maximale des compétences constitutionnelles au sein de l'État souverain, ce type de fédéralisme met à mal le nécessaire équilibre qui doit exister entre l'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée. Formulé autrement, s'il cherche à entretenir une forme de « loyauté fédérale », il ne tient aucunement compte de l'autre versant de la médaille, soit la « bienveillance fédérale ». En principe, donc, l'agir politique qui en découle invite les acteurs politiques à ne pas respecter les valeurs que sont la retenue, la limitation des dommages, les impératifs moraux et l'empathie politique; du moins si nous retenons la façon selon laquelle les conçoit Michael Burgess.

Quant au fédéralisme communautaire, ses limites eu égard à l'esprit fédéral participent d'une dynamique inverse. C'est-à-dire

qu'en considérant que les communautés constitutives sont inévitablement plus importantes, voire prépondérantes par rapport à la fédération dans son entièreté, il s'accorde certes avec une variante de la dimension liée à la « bienveillance fédérale », en faisant reposer la pertinence du fédéralisme sur sa capacité de préserver les intérêts fondamentaux des communautés. Toutefois, le sens de l'équité (ou du *fair-play*) n'est dirigé qu'à l'endroit des entités fédérées, pour en perdre de vue ses implications vis-à-vis de la fédération prise dans son ensemble. En ce sens, force est de reconnaître qu'il contribue très peu à appuyer l'autre principe clé de l'esprit fédéral, soit la « loyauté fédérale ».

Lectures suggérées

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspective in Comparative Federalism*. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), 2010, *Federal Democracies*. Londres et New York, Routledge.

Karmis, D., 2006, « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 66-80.

Mathieu, F. et A.-G. Gagnon, à paraître, « (Still) In Search of the Federal Spirit: Autonomy and Self-Determination in Multinational Federations », dans T. B. Fenwick (dir.), *Beyond Autonomy? Federalism and Democracy in the 21st Century*. Canberra, Australian National University Press.

Références

Burgess, M., 2000, « The Federal Spirit as a Moral Basis to Canadian federalism », *International Journal of Canadian Studies*, (22) : 13-35.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit*. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M., 2016, « Conclusion. Understanding Federalism and Federation: My Magnificent Obsession », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Londres et New York, Routledge, pp. 265-287.

Cour suprême du Canada (CSC), 1998, *Renvoi relatif à la sécession du Québec*.

Gagnon, A.-G., 2006, « Le fédéralisme asymétrique au Canada », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 287-304.

Gagnon, A.-G. et G. Laforest, 1993, « The Future of Canadian Federalism », *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 43 (3) : 470-491.

Jewkes, M., 2015, « Recognition and Redistribution in Multinational Federations: Reconcilable Goals, or Unresolving Tension? », dans J.-F. Grégoire et M. Jewkes (dir.), *Redistribution and Recognition in Multinational Federations*. Leuven, Leuven University Press, pp. 13-32.

Keating, M., 2001, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford, Oxford University Press.

Laforest, G., 2014, *Un Québec exilé dans la fédération. Essais d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.

Santafé, G. G. et F. Mathieu, 2019, « Les récits du fédéralisme au Parti libéral du Québec », dans F. Mathieu et D. Guénette (dir.), *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational?*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. *Diversité et démocratie*, pp. 65-89.

Chapitre 3

AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET GOUVERNANCE PARTAGÉE : POSER LES TERMES DU DÉBAT

Sean MUELLER

Résumé

L'« autonomie gouvernementale » et la « gouvernance partagée » représentent les deux principales notions servant à définir, décrire et classer les systèmes politiques fédéraux. Dans ce texte, je précise le sens auquel ces deux concepts renvoient lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre des études fédérales, puis je reviens sur les différentes acceptions théoriques et pratiques qui leur sont liées. Afin de présenter de manière claire et concise un certain nombre de variables qui peuvent être employées pour mesurer les degrés d'autonomie et de gouvernance partagée dans les systèmes politiques fédéraux, je m'appuierai sur les catégories qui sont mises de

l'avant par l'*Index sur l'autorité régionale* (ou *Regional Authority Index*, RAI) (Hooghe et al., 2016).

* * *

Sean Mueller est professeur à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne, en Suisse. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université Kent, où il a défendu sous la direction du professeur Michael Burgess une thèse portant sur la décentralisation des cantons suisses. Ses principaux domaines de recherches sont les fédéralismes suisse et comparé, le régionalisme, la gouvernance locale, les partis politiques et la démocratie directe. Il est l'auteur de plusieurs monographies publiées chez ECPR Press, Routledge et Ashgate, et ses articles ont été publiés dans plusieurs revues universitaires, dont *Publius*, *Regional & Federal Studies*, *Journal of Democracy*, la *Revue suisse de science politique*, *Journal of Public Policy*, *Government and Opposition* et *European Political Science Review*.

L'« autonomie gouvernementale » ou « régionale » et la « gouvernance partagée » représentent les deux principales notions dont les experts se servent pour définir, décrire et classer les systèmes politiques fédéraux. De même, il existe un certain consensus dans la littérature scientifique quant au fait que l'autonomie réfère à la marge de manœuvre dont les unités subétatiques (*Länder*, cantons, États, provinces, communautés autonomes, etc.) bénéficient, afin d'assumer leurs propres processus décisionnels, ainsi que pour veiller au financement et à l'implantation de leurs propres politiques publiques. Bien entendu, l'autonomie peut prendre différentes formes. Elle donne aux unités subétatiques, par exemple, le pouvoir de privilégier certaines politiques publiques qui diffèrent des standards établis par l'ordre de gouvernement central; la capacité de générer des revenus au moyen d'une imposition spécifique; la latitude suffisante pour accepter ou refuser un financement fédéral pour la réalisation de projets spécifiques; la capacité d'adapter, suivant des paramètres régionaux, l'implantation de règles établies par le gouvernement fédéral. Dans tous les cas, les décisions qui découlent de cette « autonomie gouvernementale » sont toujours liées exclusivement au territoire de l'unité subétatique en question.

La gouvernance partagée, en revanche, peut faire référence à trois types de manifestations très différents. Une première déclinaison de la gouvernance partagée provient de la possibilité, pour les unités subétatiques, de prendre part aux processus décisionnels qui concernent l'ensemble de l'État souverain – et pas seulement, donc, leur propre région (cf. Hooghe *et al.*, 2016). La seconde chambre du parlement allemand, le *Bundesrat*, illustre bien cette forme de gouvernance partagée : les 16 gouvernements des *Länder* y sont représentés directement, et leur consentement est nécessaire pour toute loi les affectant. Les gouvernements des *Länder*, réunis en assemblée, possèdent aussi un droit de veto formel vis-à-vis des politiques qui y sont débattues, s'ils estiment que leurs intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte. Dans ce cas, le pouvoir est *partagé* entre l'organe politique de l'État souverain et les différentes unités subétatiques du pays, moyennant des mécanismes décisionnels exigeant une majorité simple ou qualifiée des différentes régions.

Une deuxième déclinaison que peut prendre la gouvernance partagée met quant à elle l'accent sur les schèmes de *coopération horizontale* entre les entités constituantes du système politique, excluant le gouvernement fédéral. En Suisse, par exemple, il existe environ 800 traités régulant des standards communs entre deux, plusieurs ou même l'ensemble des 26 cantons. Ceci peut aller jusqu'à l'établissement de commissions intercantionales, qui peuvent réguler notamment les critères de recevabilité et d'équivalence pour les diplômes et les certificats. On peut ainsi considérer que les cantons *partagent leur pouvoir* par le truchement d'une coopération ou de la mise en œuvre d'institutions communes, tout en excluant l'autorité fédérale. Ceci étant, il existe plusieurs synonymes pour désigner cette forme de gouvernance partagée, entendue comme coopération horizontale : la « régionalisation » (si la coopération n'existe qu'entre un petit nombre d'unités subéatiques) et « l'harmonisation » (si elle implique toutes les entités constituantes). Dans ces scénarios, la gouvernance « partagée » se manifeste entre toutes les régions qui sont touchées par la manœuvre.

Une troisième et dernière déclinaison de la gouvernance partagée, et probablement celle qu'avait en tête l'auteur qui est à l'origine de cette notion – Daniel Elazar (1987) –, fait directement référence à l'organisation des pouvoirs et des compétences du gouvernement central. Il y a ici « partage du pouvoir », en ce sens où, lorsque des régions se rassemblent au sein d'une union fédérale, elles délèguent inévitablement certaines de leurs compétences à la nouvelle entité souveraine, et en conservent d'autres de manière exclusive au sein de leur propre juridiction (ce dont nous avons traité en parlant d'autonomie gouvernementale). Pour ce dernier cas de figure, la gouvernance partagée renvoie à la centralisation : le pouvoir est *partagé* par la création d'un nouveau « partenaire », c'est-à-dire l'avènement d'un gouvernement supra-régional qui englobe les régions individuelles. Aux États-Unis, par exemple, le pouvoir de déclarer la guerre fut délégué au nouveau Congrès américain par les 13 États fondateurs, en 1787 (article 1, section 8, paragraphe 11 de la Constitution des États-Unis).

Le lien entre ces concepts et les études fédérales

Le cadre analytique le plus ambitieux et le plus rigoureux pour étudier et comparer les manifestations de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée a été développé par Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan Schakel et quelques-uns de leurs collaborateurs (Hooghe *et al.*, 2016). Ils suggèrent de comprendre l'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée comme les deux dimensions essentielles de ce qu'ils nomment l'*Index sur l'autorité régionale* (ou *Regional Authority Index*, RAI), qui conduit à une grille d'analyse détaillée (voir le Tableau 1 ci-dessous¹). La dernière version de leur répertoire de données couvre 81 (quasi-)démocraties, compile les données entre 1950 et 2010 et inclut toutes les régions ayant une population d'au moins 150 000 habitants. Depuis la création du RAI, il est donc possible de comparer de manière systématique les systèmes fédéraux et non-fédéraux sur l'ensemble des dimensions liées à l'autonomie et au partage du pouvoir, ou sur certaines de ces dimensions de manière spécifique.

Tableau 1. Grille d'analyse du RAI

CONCEPTS	SIGNIFICATION
Autonomie gouvernementale	L'autorité qu'exerce un gouvernement régional sur son propre territoire subétatique. Le pointage va de 0 à 18, et correspond à la somme des cinq dimensions suivantes :
1) <i>Portée institutionnelle</i>	Le degré selon lequel un gouvernement régional est véritablement autonome (c'est-à-dire qu'il ne dépend pas seulement d'une forme de déconcentration du pouvoir de l'État souverain) : le pointage va de 0 (aucune capacité d'action autonome sur l'administration générale de la région) à 3 (totale capacité d'action sur l'administration générale de la région, laquelle n'est pas sujette au veto du gouvernement central).

¹ Le lecteur intéressé par le RAI est invité à consulter la contribution de Arjan Schakel, dans le présent ouvrage.

2) <i>Étendue politique</i>	Il s'agit de l'éventail de politiques publiques dont est responsable un gouvernement régional : le pointage va de 0 (marge de manœuvre très limitée pour l'aménagement (a) des politiques économiques; (b) des politiques culturelles et éducatives; (c) de la protection sociale; et (d) d'un des domaines suivants : les compétences résiduelles, la police, son propre agencement institutionnel, la gouvernance locale) à 4 (compétence formelle pour administrer les domaines politiques liés à la dimension (d) et pour au moins deux des dimensions liées à (a), (b), ou (c), en plus de pouvoir légiférer sur les questions liées à l'immigration et à la citoyenneté).
3) <i>Autonomie fiscale</i>	Le degré selon lequel un gouvernement régional peut percevoir ses propres impôts auprès de sa population. Le pointage va de 0 (le gouvernement central établit seul les taux et la fréquence de base de l'imposition régionale) à 4 (le gouvernement régional établit seul les taux et la fréquence d'au moins un impôt majeur).
4) <i>Capacité d'emprunt</i>	La mesure suivant laquelle un gouvernement régional peut emprunter de l'argent. Le pointage va de 0 (le gouvernement régional ne peut pas emprunter de l'argent de manière autonome) à 3 (le gouvernement régional peut emprunter de l'argent sans aucune restriction de la part du gouvernement central).
5) <i>Représentation</i>	Le degré en fonction duquel une région dispose d'un pouvoir législatif et exécutif indépendant. Le pointage va de 0 (absence d'assemblée législative régionale, et pouvoir exécutif régional nommé par le gouvernement central) à 4 (assemblée législative régionale élue directement par la population de la région et exécutif régional nommé par celle-ci).
Gouvernance partagée	L'autorité exercée par un gouvernement régional ou ses représentants dans le pays, prit dans son entièreté. Le pointage va de 0 à 12, et correspond à la somme des cinq dimensions suivantes :
6) <i>Travail législatif</i>	Le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la législation de l'État souverain. Le

	pointage va de 0 (absence de représentation régionale dans les instances décisionnelles du gouvernement central) à 2 (représentation régionale dans les instances décisionnelles du gouvernement central, en plus d'un droit de veto sur les lois affectant les régions).
7) <i>Contrôle exécutif</i>	Le degré en fonction duquel un gouvernement régional co-détermine l'agenda politique lors des rencontres intergouvernementales. Le pointage va de 0 (absence de rencontres bi- ou multilatérales régulières entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux pour discuter des politiques de l'État souverain) à 2 (rencontres bi- ou multilatérales régulières entre autorités compétentes).
8) <i>Contrôle fiscal</i>	Le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la répartition des recettes fiscales de l'État souverain. Le pointage va de 0 (aucune consultation régionale) à 2 (consultation des régions avec droit de veto régional).
9) <i>Contrôle de l'emprunt</i>	Le degré selon lequel un gouvernement régional co-détermine les limites à l'emprunt monétaire pour les unités subétatiques. Le pointage va de 0 à 2, suivant les mêmes critères que pour le contrôle fiscal.
10) <i>Réformes constitutionnelles</i>	Le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent les mécanismes présidant aux réformes constitutionnelles. Le pointage va de 0 (le gouvernement et l'électorat correspondant à la totalité du corps politique de l'État souverain peuvent réformer la constitution de manière unilatérale) à 4 (un ou plusieurs des gouvernements régionaux ou ses/leurs représentants possèdent un droit de veto en matière de changement constitutionnel).

Le principal avantage d'un tel cadre d'analyse est qu'il se fonde sur des règles *formelles* qui trouvent ancrage dans la constitution ou la législation. Il offre ainsi une image externe valide, rigoureuse et transparente de l'autorité régionale. Ceci étant, son principal inconvénient est qu'il néglige les mécanismes plus *informels* de l'influence régionale – par exemple, celle qui peut être exercée par

les partis politiques ou une Cour suprême. De la même manière, le degré selon lequel ces différentes catégories sont utilisées, dans la pratique, mérite une attention sérieuse et nécessite des recherches empiriques approfondies. Pour ne prendre qu'un exemple, si on considère que l'autorité de pouvoir co-déterminer la répartition des revenus nationaux issus de l'imposition participe effectivement de l'autorité régionale, il faut pouvoir observer si, et comment, des alliances peuvent être créées entre représentants régionaux (le cas échéant, lesquels), et sous quelles conditions les régions sont en mesure d'imposer leur volonté face au gouvernement central, c'est-à-dire d'exercer le pouvoir au sens wébérien du terme.

Conclusion : de la pertinence actuelle du RAI pour les études fédérales

L'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée permettent effectivement de « saisir » l'essence même des systèmes politiques fédéraux, c'est-à-dire le degré et la nature de la répartition verticale du pouvoir. En théorie, quatre combinaisons différentes sont envisageables : à savoir des pays disposant d'une autonomie et d'un partage du pouvoir fortement développés, ceux qui enregistrent de faibles résultats dans les deux cas, et deux autres options où l'on observe des notes élevées sur un des aspects, mais faibles sur l'autre. En pratique, cependant, on ne trouve que trois types de systèmes : des pays unitaires dans lesquels les régions n'ont ni autonomie ni partage du pouvoir (c'est, par exemple, le cas de Chypre, du Luxembourg ou de l'Islande); des systèmes politiques dans lesquels il existe une forte autonomie, mais une gouvernance partagée plutôt faible (par exemple l'Italie, la Bosnie-Herzégovine, le Canada ou le Mexique), et des fédérations avec des scores élevés pour les deux dimensions (l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, les États-Unis et la Suisse). Il s'ensuit que, face à ces deux dimensions, le partage du pouvoir semble le plus souvent mis de côté, alors que l'autonomie est plus aisément accordée. Une des raisons permettant d'expliquer cet état de fait est qu'il est une chose de décentraliser le pouvoir ou des compétences vers une région et sa population (et donc d'accorder un certain degré de responsabilité et un devoir d'autofinancement pour ces nouvelles tâches), il en est tout autre que d'accorder aux régions une capacité d'influence formelle sur le cours des affaires politiques de l'État

souverain, qui sont bien souvent considérées comme étant trop importantes pour tomber sous l'influence « d'idiosyncrasies locales » (comme ce peut être le cas pour la défense, les politiques macroéconomiques ou la protection sociale).

Cependant, des comparaisons demeurent nécessaires pour expliquer, précisément, pourquoi il en va ainsi. À cet égard, de futures recherches systématiques à partir du RAI devraient permettre de (a) déterminer quels facteurs expliquent les variations entre les différentes régions, et (b) révéler les impacts de ces différences entre pays, mais éventuellement aussi entre les domaines politiques ou différentes régions au sein d'un même pays. On peut ainsi supposer que l'élaboration des politiques suit diverses trajectoires, selon que les domaines concernés sont de compétence régionale ou de compétence partagée entre les gouvernements régionaux et celui de l'État souverain (par exemple, dans le cas où le second définit le cadre général et les entités subétatiques sont responsables de le mettre en œuvre). Les différents degrés d'autorité régionale peuvent aussi être liés à des facteurs tels que la responsabilité démocratique, l'efficacité administrative ou l'accommodement des minorités socioculturelles territorialement concentrées.

Lectures suggérées et références

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki et S. Shair-Rosenfield, 2016, *A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority*. Oxford, Oxford University Press.

Hueglin, T. et A. Fenna, 2015, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Deuxième édition. Toronto, University of Toronto Press.

Mueller, S. 2014, « Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland », *Publius: The Journal of Federalism*, 44 (1) : 82-108.

Chapitre 4

LES SECONDES CHAMBRES DANS LES SYSTÈMES FÉDÉRAUX

Anna GAMPER

Résumé

Les secondes chambres existent depuis très longtemps. Néanmoins, leur structure et leur fonction, dans les systèmes fédéraux modernes, ont été largement inspirées de l'avènement du Sénat américain. De nos jours, pratiquement tous les parlements des États fédéraux possèdent une structure bicamérale, afin de respecter le principe de la gouvernance partagée pour les unités constituantes. La composition des secondes chambres fédérales, ainsi que les modalités de sélection de leurs membres, varient cependant énormément d'un cas à l'autre : les unités constituantes sont parfois représentées de manière égale, d'autres fois par un nombre différent de délégués, qui sont soit nommés, soit élus directement ou indirectement. Par ailleurs, si la principale fonction des se-

condes chambres est généralement liée au travail législatif en tant que tel, elles sont parfois habilitées à réaliser des tâches extra-législatives. Par ailleurs, elles ne possèdent pas toutes les mêmes compétences. Si certaines sont dotées des mêmes attributs que la première chambre, d'autres n'ont qu'un pouvoir de veto (suspensif ou absolu). De même, de nombreuses secondes chambres fédérales font l'objet de critiques sévères, notamment en raison de leur inefficacité politique ou de leur faible représentation des intérêts des entités fédérées. Il demeure toutefois incertain qu'elles puissent être remplacées facilement par un autre organe institutionnel.

* * *

Anna Gamper est professeure de droit public au *Department of Public Law, State and Administrative Theory* de l'Université d'Innsbruck, en Autriche. Ses recherches portent principalement sur le droit constitutionnel autrichien et comparé, le fédéralisme, les cours constitutionnelles, ainsi que le droit universitaire.

L'existence des secondes chambres appartient à une longue tradition qui prend sa source dans l'Antiquité (Luther, 2006). Il s'agit du Sénat romain qui, bien avant l'avènement des parlements bicaméraux, a inspiré le nom de nombreuses secondes chambres actuelles. Les premières manifestations empiriques des secondes chambres, cependant, n'avaient pas pour mandat de représenter un *demos*, mais seulement de petits groupes d'élites. Cela était également vrai pour la « première » seconde chambre : la Chambre des Lords, qui existe encore aujourd'hui au sein du Parlement britannique.

Toutefois, un nouveau type de seconde chambre a vu le jour, vers la fin du XVIII^e siècle. Celui-ci fut l'occasion de mettre de l'avant deux innovations institutionnelles majeures : d'une part, avec l'invention du Sénat américain, on assista à la démocratisation de ce modèle dominant de seconde chambre et, d'autre part, on en profita pour adapter cette structure aux exigences du fédéralisme. Telle qu'elle est discutée dans les *Federalist Papers* n^{os} 62-66, la vocation principale du Sénat consiste alors à établir un forum représentatif des États membres, chacun d'entre eux devant disposer de deux délégués. La composition symétrique du Sénat, qui a fait l'objet de certaines controverses, obtint évidemment l'approbation des plus petits États du nouveau système fédéral. Au final, le Sénat devait être au moins aussi puissant que la Chambre des représentants, et ainsi contribuer à la séparation des pouvoirs et à la préservation d'un équilibre entre ceux-ci.

De nos jours, moins de la moitié des parlements dans le monde possèdent une structure bicamérale, et ce, en comptant les parlements régionaux (Baldwin et Shell, 2001; Luther, Passaglia et Tarchi, 2006; Fessha, 2018; Albert, Baraggia et Fasone, 2019). La plupart du temps, lorsqu'elles existent, les secondes chambres participent d'une architecture fédérale ou régionale, qui est reflétée dans leur composition, leurs modes de sélection et leurs pouvoirs. Quant à eux, presque tous les parlements d'États fédéraux – à l'exception des Comores, de la Micronésie, de Saint-Christophe-et-Nevis, des Émirats arabes unis et du Vénézuëla – comportent une seconde chambre, dans laquelle les unités constituantes sont formellement représentées.

1 Quelques précisions conceptuelles

« Seconde chambre » ou « chambre haute » sont des termes génériques couramment employés afin de décrire l'assemblée d'un parlement bicaméral qui n'est pas directement élue par *tous* les citoyens. Néanmoins, si le terme « chambre haute » a une connotation élitiste, celui de « seconde chambre » se rapporte plutôt à la position chronologique de celle-ci dans le processus législatif. Il faut souligner, à cet égard, que le fait qu'on la désigne comme « *seconde* chambre » ne signifie pas nécessairement qu'elle est inférieure à la « *première* chambre ».

Tous les systèmes fédéraux disposent d'une forme de gouvernance partagée (Palermo et Kössler, 2017 : 164). Même pour les États fédéraux qui n'ont pas de seconde chambre, nous constatons généralement que le parlement monocaméral est composé de façon à refléter un quasi-bicaméralisme, ou encore que les unités constituantes elles-mêmes participent directement au processus législatif fédéral par une autre voie (Schmidt, 2016). Il existe également plusieurs États fédéraux pour lesquels, en plus d'une seconde chambre, les unités constituantes possèdent le droit constitutionnellement garanti de participer directement à l'élaboration des législations portant sur certaines matières.

2 De la composition des secondes chambres et la sélection de leurs membres

Il existe un large éventail de modèles différents prévoyant chacun la composition spécifique des secondes chambres et les mécanismes veillant à la sélection de leurs membres. D'une part, les systèmes fédéraux dits d'agrégation, ceux qui sont généralement plus anciens, tendent vers une représentation symétrique, en dépit de la différence de taille des territoires ou de la population. D'autre part, les systèmes fédéraux plus récents, en particulier ceux dont l'architecture constitutionnelle est asymétrique, favorisent plutôt une représentation également asymétrique des unités constituantes. Néanmoins, même au sein de ce deuxième ensemble de cas, on observe des variations importantes (cf. Watts, 2008 : 152-153; Schmidt, 2016 : 27-59; Fessha, 2018 : 19-20).

En ce qui concerne la sélection des membres des secondes chambres, elle suit également différentes méthodes selon les contextes (Watts, 2008 : 147-152; Palermo et Kössler, 2017 : 169-175). Alors que dans certains États fédéraux, les membres de ces chambres sont directement élus par les citoyens des unités constituantes (par exemple, en Argentine, au Brésil, au Mexique, au Nigéria, en Suisse et aux États-Unis), ils peuvent aussi l'être par l'intermédiaire d'une procédure qui appartient aux parlements des unités constituantes (par exemple, en Autriche et en Bosnie-Herzégovine) ou encore être nommés par la branche exécutive des unités constituantes (par exemple, en Russie) ou même par le gouvernement fédéral (par exemple, au Canada). Mais ce n'est pas tout : dans certains cas, des membres des gouvernements des unités constituantes disposent d'un siège dans la seconde chambre (par exemple, en Allemagne); tout comme la sélection peut être régulée par un système mixte (par exemple, en Inde, en Malaisie et en Afrique du Sud).

L'enjeu de savoir si les membres des secondes chambres représentent effectivement les intérêts politiques de leur unité constituante dépend également du contexte dans lequel on se trouve. Souvent, peu importe l'enjeu débattu, ils se contentent de relayer la ligne de parti officielle de la formation à laquelle ils appartiennent. De même, le fait qu'un parti n'existe qu'à l'échelle de la scène politique d'une unité constituante, plutôt que de fonctionner sur l'ensemble du territoire de l'État souverain, peut avoir un impact sur l'agir politique des membres d'une seconde chambre. D'une manière similaire, le rôle des représentants est influencé par le fait qu'ils disposent d'un mandat ouvert, ou qu'ils sont liés à un vote en bloc, conformément à leurs délégations politiques (Schmidt, 2016 : 61).

3 Les pouvoirs des secondes chambres

En ce qui concerne la question des pouvoirs, la principale responsabilité des secondes chambres est celle de participer à la législation fédérale (Gamper, 2018a : 125-129). Leur participation est particulièrement importante en ce qui concerne la législation fédérale de nature constitutionnelle, car elle peut notamment avoir un impact sur le statut même des unités constituantes (Palermo et

Kössler, 2017 : 178). Or, si les pouvoirs législatifs des secondes chambres sont parfois assimilés à la seule possibilité d'apposer un droit de veto, ils sont, dans les faits, beaucoup plus variés.

Ces pouvoirs législatifs peuvent comprendre : le droit de réguler le fonctionnement interne de la seconde chambre, le droit d'initiative législative, le droit de veto sur les projets de loi adoptés par la première chambre, le droit de modifier les projets de loi adoptés par la première chambre, le droit de demander un référendum sur un projet de loi adopté par la première chambre, le droit de faire appel aux tribunaux (constitutionnels) pour un examen préalable à la promulgation d'un projet de loi, le droit de contester les lois promulguées devant les tribunaux (constitutionnels), etc. (Gamber, 2018a : 120-121). Évidemment, tous ces droits ne sont pas accordés à toutes les secondes chambres. Les droits de veto eux-mêmes diffèrent, selon qu'ils ont un effet suspensif ou absolu, ou qu'ils impliquent, par exemple, un processus de médiation entre les deux chambres. Dans de nombreux cas, on observe aussi que les secondes chambres ne sont pas responsables pour l'ensemble des compétences législatives, mais seulement pour celles qui concernent directement le fédéralisme et les unités constituantes (Fessha, 2018 : 24-30).

Par ailleurs, tel que soulevé précédemment, les secondes chambres fédérales disposent souvent d'un certain nombre de fonctions extralégislatives (Palermo et Kössler, 2017 : 193-200; Fessha, 2018 : 31-47; Happacher, 2018). Parmi celles-ci, on retrouve notamment la prérogative d'exercer une forme de contrôle sur le pouvoir exécutif, des droits de participation dans les affaires internationales (ou européennes, dans le contexte de l'UE), le droit d'interprétation constitutionnelle faisant autorité, ou encore des droits de nomination, notamment en ce qui concerne les chefs d'État ou de gouvernement ou les juges. Si certains de ces droits sont clairement liés aux enjeux qui touchent à la question du fédéralisme, d'autres sont des droits parlementaires tout à fait classiques.

À la différence du Sénat américain ou du *Ständerat* suisse, par exemple, la majorité des secondes chambres fédérales détiennent un rapport de force inférieur, en comparaison de celui qui est propre à la première chambre. Le système bicaméral imparfait qui en résulte est l'une des raisons pour lesquelles les secondes chambres fédérales sont considérées comme étant inutiles dans de

nombreux pays. Paradoxalement, on reproche aussi aux secondes chambres qui sont puissantes de trop souvent bloquer les processus législatifs.

4 Dysfonctionnements et quelques voies alternatives

Les secondes chambres fédérales peuvent sembler dysfonctionnelles – et elles le sont parfois – pour plusieurs raisons. Premièrement, les modalités de sélection et de composition des secondes chambres ne garantissent pas toujours que les intérêts des unités constituantes soient suffisamment pris en compte. Même si, d'une manière ou d'une autre, les membres sont choisis selon le principe de la représentation territoriale, la partisanerie politique l'emportera souvent sur les intérêts spécifiques des unités constituantes. Deuxièmement, l'impact de l'asymétrie constitutionnelle, dans la composition de la seconde chambre, peut aussi contribuer à attiser les tensions entre les diverses unités constituantes, bien que le vote à la majorité simple puisse parfois être atténué au moyen de « majorités qualifiées ». Troisièmement, la plupart des secondes chambres fédérales ont des pouvoirs moins importants ou moins efficaces que les premières chambres. Ainsi, leur capacité d'innover est souvent très limitée, puisque cela nécessite notamment le pouvoir d'initiative législative ou la capacité de modifier les projets de loi, et qu'elles ne sont généralement pas compétentes en la matière. L'inexistence de mécanismes de médiation entre les deux chambres participe d'une même dynamique.

Il est donc légitime de se demander si des voies alternatives à l'existence de secondes chambres fédérales pourraient être porteuses d'un fonctionnement général plus efficace (Palermo et Kössler, 2017 : 177-178; Palermo, 2018). Toutefois, la question est également de savoir si de telles voies représenteraient de véritables « alternatives » à l'existence des secondes chambres, ou si elles ne représenteraient pas plutôt des modalités « complémentaires » à celles-ci (cf. Gamper, 2018b).

Qui plus est, l'exigence de majorités qualifiées dans les premières chambres ou la participation directe des unités constituantes au processus législatif – qui sont des voies alternatives à l'existence de secondes chambres fédérales –, risquent d'engendrer les mêmes problèmes de représentation, d'asymétrie et d'inefficacité qu'on

attribue généralement aux secondes chambres. De même, lorsque des conférences intergouvernementales entre les chefs de gouvernement des unités constituantes ou entre des fonctionnaires exercent une influence politique informelle en dehors de la seconde chambre constitutionnalisée (Palermo et Kössler, 2017 : 177-178), cela peut certes être efficace dans la pratique, mais demeure empreint de carences importantes dans un État de droit.

Comme aucun système fédéral ne ressemble complètement à aucun autre, il est évidemment très difficile de concevoir un modèle « parfait » de seconde chambre, ou même d'imaginer des voies alternatives idéales. Cela est d'autant plus vrai que le fédéralisme conduit à des multiples déclinaisons pratiques, faisant en sorte que les secondes chambres revêtent diverses fonctions et structures, et qu'elles doivent toujours être considérées dans le contexte plus large de la nécessaire quête d'équilibre entre autonomie et partage des pouvoirs.

En outre, certains dysfonctionnements – par exemple, la partisanerie politique ou la mainmise de l'exécutif sur le programme législatif – ne sont pas spécifiques aux secondes chambres fédérales; c'est-à-dire qu'on les observe dans toutes les secondes chambres et dans tous les parlements (Gamper, 2018b). Contrairement à de nombreuses autres secondes chambres, cependant, les secondes chambres fédérales peuvent toujours se revendiquer d'une légitimité démocratique accrue, car leurs membres représentent directement ou indirectement les entités constituantes, quelle que soit la pondération de leur représentation (Watts, 2008 : 154-155; Gamper, 2018a : 129).

Conclusion

Critiquer les secondes chambres (fédérales) est devenue une pratique fort répandue (cf. Gamper, 2018b; Albert, Baraggia et Fasone, 2019 : 1-5). Néanmoins, il demeure peu probable que celles-ci soient largement abandonnées par les États fédéraux, d'autant plus que cela nécessiterait des modifications constitutionnelles majeures – ce qui, dans bien des cas, requerrait l'approbation de la seconde chambre elle-même. Si des voies alternatives existent effectivement et sont potentiellement plus efficaces que les secondes chambres dans certains États fédéraux, il est encore permis

de douter sérieusement que leur utilisation puisse être généralisée. Et même si tel était le cas, ces voies alternatives demeureraient à la source de problèmes qui sont associés au fonctionnement des secondes chambres.

Certes, quelques secondes chambres (non fédérales) ont pu être abandonnées au fil du temps. Mais il demeure que la permanence de presque toutes les secondes chambres dans les systèmes fédéraux récents témoigne de leur résilience. Cette situation ne découle non pas de leurs performances exceptionnelles, mais bien davantage du risque de perturbation du système fédéral qui est associé à leur abrogation. Piliers institutionnels des systèmes fédéraux, on ne les remplacera guère facilement par des modalités alternatives, qui n'ont d'ailleurs toujours pas fait leurs preuves.

Lectures suggérées

Fessha, Y. T., 2018, « Bicameralism », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Gamper, A. (dir.), 2018, « Special Issue. Representing Regions, Challenging Bicameralism », *Perspectives on Federalism*, 10 (2).

Luther, J., 2006, « The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers », dans J. Luther, P. Passaglia et R. Tarchi (dir.), *A World of Second Chambers*. Milan, Giuffrè, pp. 3-31.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Schmidt, J. A., 2016, « Representation of Component Federal Units in Federal Systems », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Références

Albert, R., A. Baraggia et C. Fasone (dir.), 2019, *Constitutional Reform of National Legislatures. Bicameralism under Pressure*. Cheltenham et Northampton, Edward Elgar.

Baldwin, N. et D. Shell (dir.), 2001, *Second Chambers*. Londres et Portland, Frank Cass.

Fessha, Y. T., 2018, « Bicameralism », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Gamper, A., 2018a, « Legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : 117-133.

Gamper, A., 2018b, « Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : I-IX.

Happacher, E., 2018, « Extra-legislative Functions of Second Chambers in Federal Systems », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : 134-151.

Luther, J., P. Passaglia et R. Tarchi (dir.), 2006, *A World of Second Chambers*. Milan, Giuffrè.

Luther, J., 2006, « The Search for a Constitutional Geography and Historiography of Second Chambers », dans J. Luther, P. Passaglia et R. Tarchi (dir.), *A World of Second Chambers*. Milan, Giuffrè, pp. 3-31.

Palermo, F., 2018, « Beyond Second Chambers: Alternative Representation of Territorial Interests and Their Reasons », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : 49-70.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Schmidt, J. A., 2016, « Representation of Component Federal Units in Federal Systems », dans R. Grote, F. Lachenmann et R. Wolfrum (dir.), *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Chapitre 5

LES PARTIS POLITIQUES ET LE FÉDÉRALISME : UNE INFLUENCE RÉCIPROQUE

Klaus DETTERBECK

Résumé

Les penseurs libéraux et les partisans de la démocratie majoritaire sont en désaccord au sujet du rôle que devraient idéalement jouer les partis politiques dans les systèmes fédéraux. Soit les partis sont perçus comme les gardiens de la répartition fédérale des compétences, soit ils sont vus comme des instruments permettant de transcender les subdivisions fédérales dans la poursuite de politiques publiques uniformes. Dans tous les cas, il semble que les chercheurs se soient concentrés sur deux principales dimensions d'analyse en lien avec les politiques partisans et l'aspect de la territorialité dans les fédérations : le degré de symétrie dans la

compétition partisane au sein du système fédéral, et le degré d'intégration verticale des organisations partisans. Selon cette catégorisation, on peut mieux comprendre pourquoi les partis politiques se comportent différemment, en fonction de l'environnement dans lequel ils se trouvent. Au final, on observe surtout que les partis sont parvenus à s'adapter aux diverses structures fédérales, tout en étant devenus le réel moteur des dynamiques fédérales.

* * *

Klaus Detterbeck est chercheur senior à l'Université de Göttingen, en Allemagne. Il mène des recherches sur les partis politiques, le fédéralisme et la gouvernance à multiniveaux. Parmi ses publications récentes, on note le collectif *Handbook on Territorial Politics* (2018, Edward Elgar; codirigé avec Eve Hepburn).

Le rôle des partis politiques dans les systèmes fédéraux fait l'objet d'importants débats depuis des siècles déjà¹. Chez les penseurs libéraux, le système fédéral de freins et de contrepoids doit permettre l'établissement de garanties afin de se préserver du « problème des factions », pour reprendre l'expression célèbre de James Madison (Hamilton *et al.*, 1987). En raison de la répartition des compétences constitutionnelles de l'État qu'il entraîne, le fédéralisme laisse place à des bastions de pouvoir régionaux, ce qui apparaît comme une barrière structurelle à l'émergence de partis politiques qui soient fortement hiérarchisés et unifiés (Truman, 1967). C'est pourquoi les travaux récents qui sont issus de cette école de pensée mettent de l'avant la possibilité, pour les partis politiques, de trouver des manières d'être davantage « intégrés » sans pour autant être « hiérarchisés », en prenant part notamment à la compétition électorale sur l'ensemble du territoire d'une entité politique souveraine. Bien que de tels partis soient formellement des organisations décentralisées, ils sont aussi capables de coopération et d'accommodement entre les multiples niveaux de leur structure. Ainsi, on conçoit que la stabilité politique est le fruit d'arrangements fédéraux cohérents, qui incitent dès lors les partis politiques à percevoir la décentralisation de leur organisation comme un moyen d'alimenter leurs propres intérêts électoralistes (Filippov *et al.*, 2004).

Mais tous ne partagent pas cette lecture. Chez les défenseurs de la souveraineté populaire, le fédéralisme n'est qu'une entrave à l'expression démocratique majoritaire, et donc à la volonté du peuple. La répartition fédérale des compétences constitutionnelles priverait les citoyens de la possibilité de choisir parmi des offres politiques concurrentes et de contrôler collectivement les décisions de leurs représentants politiques (*cf.* Duverger, 1951). Selon cette perspective, les partis politiques fortement intégrés et unifiés représentent donc une façon de transcender les barrières fédérales, grâce à la combinaison de leur discipline parlementaire et de leur cohérence programmatique. En tant que formations politiques qui se déploient à l'échelle de l'État dans son ensemble, ils sont en mesure de promouvoir des politiques publiques visant à l'égalité juridique et l'efficacité politique. Par conséquent, bien que les

¹ Pour un aperçu de ces débats, voir Detterbeck (2012 : 14-29).

partisans de cette approche concèdent que le fédéralisme puisse potentiellement restreindre la politisation des enjeux qui concernent le *demos* dans sa globalité, on met l'accent sur le fait que le fonctionnement des partis intégrés et unifiés permet de surmonter ce phénomène (Stepan, 2001).

L'héritage de William Riker : deux dimensions d'analyse

La recherche empirique sur la territorialité de la politique partisane a connu des développements fulgurants au cours des deux dernières décennies (cf. Thorlakson, 2007; Swenden et Maddens, 2009; Hepburn, 2010; Massetti et Toubeau, 2014). Pour la plupart, ces travaux s'inspirent du cadre analytique développé par William Riker (1964), soit la première tentative d'ériger une théorie du fédéralisme qui soit fondée sur la politique partisane.

Riker considérait que les dynamiques fédérales – c'est-à-dire des processus qui concourent à une répartition plus ou moins (dé)centralisée des compétences juridiques et administratives entre les différents ordres de gouvernement territoriaux – sont déterminées par les structures du système partisan qui est à l'œuvre. En outre, il suggère que, dans les fédérations où le gouvernement central a la capacité de dicter la voie à suivre aux membres de son parti, qui sont par ailleurs en poste au sein des autres ordres de gouvernement subétatiques, l'ordre fédéral aura tendance à étendre son emprise sur la vie politique globale. En revanche, dans les situations où différents partis dirigent différents ordres de gouvernement (ce qu'on désigne comme la *disharmonie partisane*), les exécutifs des entités subétatiques peuvent user de leurs compétences pour faire acte de résistance devant les tentatives de centralisation de la gouvernance politique (cf. Filippov *et al.*, 2004 : 22-26).

Bien que la théorie de Riker gagnerait à être développée davantage, les deux dimensions sur lesquelles elle se concentre ont néanmoins produit un effet durable sur l'orientation de la recherche portant sur la territorialité des politiques partisanses dans les fédérations :

- (1) La première de ces dimensions correspond au degré de symétrie entre les espaces de compétition partisane de l'État souverain et des entités subétatiques;
- (2) La seconde a trait au degré d'intégration verticale qui est à l'œuvre au sein des organisations partisans.

La première dimension, celle de la symétrie dans les espaces de compétition partisane, renvoie au degré selon lequel les constellations politiques concordent entre les différentes entités de la fédération. Dans les systèmes partisans dotés d'une forte symétrie, les comportements électoraux que l'on observe lors des élections générales sont relativement similaires à ce qui se produit lors des élections régionales; ainsi, les mêmes types de clivages viennent structurer les différentes arènes politiques au sein de la fédération. Dès lors, on remarque que les divers partis politiques existent au sein de tous les espaces partisans, et qu'ils ont tendance à s'allier avec les mêmes partenaires, le cas échéant, pour former des coalitions gouvernementales. Moins ces caractéristiques sont présentes, plus la compétition partisane devient asymétrique. Dans les systèmes asymétriques, donc, l'univers de la politique subétatique est beaucoup plus autonome. L'asymétrie partisane s'accompagne souvent d'un succès électoral pour les partis régionaux, ce qu'on ne retrouve pas dans les systèmes symétriques. Dans bien des cas, la force relative de ces partis régionaux – qui disposent de leur propre programme politique autonome – a eu un impact considérable sur l'importance accordée à la territorialité dans l'étude des dynamiques partisans (De Winter *et al.*, 2006; Hepburn, 2010).

La deuxième dimension, l'intégration verticale des organisations partisans, renvoie aux liens pouvant exister entre les différents « paliers » dans la structure des partis politiques. Les partis intégrés font état d'un fort degré de coopération formelle (mais aussi informelle) entre les paliers, ce qui permet d'alimenter l'image d'une organisation unifiée, œuvrant à l'atteinte d'objectifs politiques communs. Cela s'accompagne généralement d'un seul *membership*, où l'adhésion régionale à la formation politique implique l'adhésion au parti dans sa globalité, et vice-versa. Par conséquent, on observe l'émergence de liens étroits entre les élites partisans régionales et centrales, en ce qui concerne, par exemple, les orientations de carrière et la représentation mutuelle dans les organes de direction. De même, cela conduit généralement à

l'établissement de structures de prise de décision partagée pour ce qui concerne les aspects programmatiques et stratégiques du parti, tout comme cela concourt souvent à un partage de ressources matérielles (entre autres pour les finances et le personnel). À l'inverse, on dira des partis qui ne correspondent pas (ou très peu) à ces caractéristiques qu'ils disposent d'un faible degré d'intégration verticale (Dyck, 1996).

Par ailleurs, il faut noter que les partis intégrés peuvent être dirigés tant par le haut ou que par le bas (Deschouwer, 2006 : 293-294). Leurs antennes locales et régionales peuvent être dotées d'une voix importante au centre, et même posséder une certaine autonomie; elles peuvent aussi manquer des deux. À cet égard, plusieurs chercheurs ont adopté les catégories de « partage du pouvoir » et d'« autonomie » dans le but de clarifier les rapports de force territoriaux au sein des partis politiques (cf. Swenden et Maddens, 2009; Thorlakson, 2009). La première catégorie renvoie essentiellement à la dimension de l'intégration verticale, tandis que la seconde représente la capacité qu'ont les antennes locales de choisir leur propre personnel et de déterminer leurs propres politiques internes; bref, d'être autonomes.

Avec l'objectif de mieux saisir les différentes combinaisons possibles entre l'autonomie et le partage du pouvoir, Detterbeck et Hepburn (2010) ont développé une typologie des partis multi-niveaux intégrés (voir le Tableau 1 ci-dessous). Les partis qui ont un fort degré d'intégration verticale combiné à un faible taux d'autonomie subétatique sont dits *unitaristes*. Les partis *autonomistes* fonctionnent selon la logique inverse. Mais il existe d'autres partis, pour lesquels les deux variables sont également élevées. D'une part, les antennes subétatiques des partis peuvent avoir un poids considérable au sein de l'appareil central, tout en contrôlant leur propre univers politique (ce sont les partis *fédéralistes*). En résumé, les partis *centralistes* sont assez hiérarchiques. L'autonomie, comme le partage du pouvoir, y sont faibles, puisque le centre domine tous les aspects propres à la politique interne du ou des partis. Cette typologie des partis intégrés n'inclut pas les partis qui ne sont actifs qu'au sein d'une seule arène politique (partis *fractionnés*) ou qui ne possèdent pas de maillage entre les divers « paliers » étatiques et subétatiques au sein de leur organisation (partis *bifurqués*).

Tableau 1. Typologie des organisations partisans multi-niveaux intégrées

	Fort partage du pouvoir	Faible partage du pouvoir
Faible autonomie	Partis unitaristes	Partis centralistes
Forte autonomie	Partis fédéralistes	Partis autonomistes

Source : Adaptation de Detterbeck et Hepburn (2010)

Dans une étude portant sur les organisations partisans multi-niveaux en Europe (Detterbeck, 2012), j'ai montré que les principaux partis espagnols, le PP (Parti conservateur) et le PSOE (Parti socialiste), incarnent assez bien le type du parti centraliste. En effet, ces deux partis cherchent à maintenir une unité interne au moyen d'un contrôle du haut vers le bas de leurs antennes régionales, et ils n'accordent à ces dernières qu'un poids limité dans la gestion de leurs affaires internes. Notons cependant que l'équilibre sur lequel ces relations de pouvoir se manifestent varie avec le temps, notamment lors de crises majeures (comme dans le cas de la perte du pouvoir gouvernemental, ou de la démission d'un chef).

En règle générale, les partis majoritaires allemands et autrichiens ont oscillé entre les types unitariste et fédéraliste. Bien que leurs antennes locales et régionales aient toujours bénéficié d'un accès privilégié aux processus de prise de décision partagée au palier central, leur autonomie a connu des variations importantes. Qui

plus est, il ne faut pas négliger les différences idéologiques qui distinguent les familles partisans. Les socio-démocrates des deux pays nous ont habitués à une interférence significative de l'appareil central dans les affaires régionales, tandis que les démocrates-chrétiens ont généralement défendu les principes de subsidiarité et d'autonomie régionale.

Pour ce qui est de l'Écosse et du Pays de Galles, on remarque que les partis britanniques se sont progressivement rapprochés du modèle autonomiste à la suite de la dévolution. Chaque palier des partis gère ses propres affaires avec un degré appréciable d'autonomie (sauf en ce qui concerne la dépendance matérielle vis-à-vis l'organe central du parti). En Belgique, les partis bifurqués entrent en compétition au niveau étatique et subétatique, mais ils sont limités à une seule communauté linguistique. Il n'existe à peu près plus aucun lien transversal entre les groupes linguistiques et les partis idéologiquement parents. Les partis qui furent un temps unifiés sont désormais séparés en organisations partisans flamandes ou francophones (cf. Detterbeck et Hepburn, 2010; Hepburn et Detterbeck, 2013; Detterbeck et Hepburn, 2018).

Conclusion

Les organisations partisans multi-niveaux sont parvenues à trouver différents équilibres entre l'intégration verticale et l'autonomie subétatique. Ces équilibres territoriaux ne sont ni fixes ni immuables. Les partis s'adaptent et sont flexibles devant les circonstances changeantes propres aux environnements multi-niveaux, qui ont eux aussi évolué à travers le temps.

Une manière d'expliquer ce phénomène est de voir les partis politiques comme des organisations qui s'adaptent et reflètent l'environnement au sein duquel ils doivent entrer en compétition pour des suffrages et des postes de pouvoir, ainsi que pour orienter le développement des politiques publiques. En ce qui a trait aux clivages sociaux, plusieurs ont suggéré que certains partis cherchent simplement à exprimer un certain degré de diversité territoriale. Dans les sociétés plus divisées, les partis ont donc tendance à s'aligner plus fortement avec les diverses revendications territoriales (Erk, 2006).

Des conclusions similaires ont été tirées en ce qui concerne les cadres institutionnels dans lesquels s'exprime la politique partisane. Dans les systèmes fédéraux, les dynamiques de centralisation et de décentralisation – qui se produisent en réaction à des facteurs exogènes à la compétition partisane, comme des guerres ou une récession – précèdent et entraînent des changements dans les systèmes partisans et dans les organisations qui les structurent. Ainsi, lorsque le centre de gravité de l'autorité politique suit un mouvement de décentralisation, par exemple, les logiques partisanses font de même (Chhibber et Kollman, 2004). Plus le centre dispose de compétences constitutionnelles importantes, plus les partis s'organisent autour de lui (cf. Caramani, 2004). L'inverse est également vrai. À cet égard, la tendance générale qui concourt à la décentralisation dans les États souverains (cf. Keating, 2013), a mis en valeur l'importance des arènes politiques subétatiques. Ce faisant, les antennes régionales des partis ont vu leur rôle politique gagner en autonomie, et ce, *a fortiori* lorsqu'elles font face à des partis qui ne sont présents qu'à l'échelle régionale (Detterbeck et Hepburn, 2018).

Lectures suggérées

Detterbeck, K., W. Renzsch et J. Kincaid (dir.), 2015, *Political Parties and Civil Society in Federal Countries*. Oxford, Oxford University Press.

Hough, D. et C. Jeffery (dir.), 2006, *Devolution and Electoral Politics*. Manchester, Manchester University Press.

Hopkin, J. et P. van Houten (dir.), 2009, « Special Issue: Decentralization and Statewide Parties », *Party Politics*, 15 (2).

Références

Caramani, D., 2004, *The Nationalization of Politics: The Formation of National Electorates and Party systems in Western Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

Chhibber, P. et K. Kollmann, 2004, *The Formation of National Party Systems: Federalism and Party Competition in Canada, Great Britain, India and the United States*. Princeton, Princeton University Press.

Deschouwer, K., 2006, « Political Parties as Multi-level Organizations », dans R. S. Katz, et W. Crotty » (dir.), *Handbook of Party Politics*. Londres, Sage Publications, pp. 291-300.

Detterbeck, K., 2012, *Multi-level Party Politics in Western Europe*. Houndmills, Palgrave Macmillan.

Detterbeck, K. et E. Hepburn, 2010, « Party Politics in Multi-level Systems: Party Responses to New Challenges in European Democracies », dans J. Erk, et W. Swenden (dir.), *New Directions in Federalism Studies*. Londres et New York, Routledge, pp. 106-125.

Detterbeck, K. et E. Hepburn, 2018, « Statewide Parties in Western and Eastern Europe: Territorial Patterns of Party Organizations », dans K. Detterbeck et E. Hepburn (dir.), *Handbook of Territorial Politics*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 120-138.

De Winter, L., M. Gómez-Reino et P. Lynch (dir.), 2006, *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavage*. Barcelone, Institut de Ciències Polítiques i Socials.

Duverger, M., 1951, *Les partis politiques*. Paris, Armand Colin.

Dyck, R., 1996, « Relations Between Federal and Provincial Parties », dans B. Tanguay et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Parties in Transition*, Deuxième édition. Toronto, Nelson Canada, pp. 160-189.

Erk, J., 2006, *Explaining Federalism: State, Society and Congruence in Austria, Belgium, Canada, Germany and Switzerland*. Londres et New York, Routledge.

Filippov, M., P. Ordeshook et O. Shvetsova, 2004, *Designing Federalism. A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.

Hamilton, A., J. Madison et J. Jay, 1987, *The Federalist. Edited with an Introduction and Notes by Max Beloff*. Oxford, Basil Blackwell [publication originale en 1788/89].

Hepburn, E. et K. Detterbeck, 2013, « Federalism, Regionalism and the Dynamics of Party Politics », dans J. Loughlin, J. Kincaid et W. Swenden (dir.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Londres et New York, Routledge, pp. 76-92.

Hepburn, E., 2010, *Using Europe: Territorial Party Strategies in a Multi-level System*. Manchester, Manchester University Press.

Keating, M., 2013, *Rescaling the European State: The Making of Territory and the Rise of the Meso*. Oxford, Oxford University Press.

Massetti, E. et S. Toubeau, 2014, *The Party Politics of Territorial Reforms in Europe*. Londres et New York, Routledge.

Riker, W., 1964, *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston, Little, Brown & Company.

Stepan, A., 2001, « Toward a New Comparative Politics of Federalism, (Multi)Nationalism, and Democracy: Beyond Rikerian Federalism », dans A. Stepan (dir.), *Arguing Comparative Politics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 315-361.

Swenden, W. et B. Maddens, 2009, « Territorial Party Politics in Western Europe: A Framework for Analysis », dans W. Swenden et B. Maddens (dir.), *Territorial Party Politics in Western Europe*. Houndmills, Palgrave Macmillan, pp. 1-30.

Thorlakson, L., 2007, « An Institutional Explanation of Party System Congruence: Evidence from Six Federations », *European Journal of Political Research*, 46 (1) : 69-95.

Thorlakson, L., 2009, « Patterns of Party Integration, Influence and Autonomy in Seven Federations », *Party Politics*, 15 (2) : 157-177.

Truman, D., 1967, « Federalism and the Party System », dans A. Wildavsky (dir.), *American Federalism in Perspective*. Boston, Little, Brown & Company, pp. 81-108.

Chapitre 6

LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES DANS LES SYSTÈMES FÉDÉRAUX : OMNIPRÉSENTES, IDIOSYNCRASIQUES, OPAQUES ET ESSENTIELLES

Johanne POIRIER

Résumé

Quelle que soit la manière dont ils sont organisés sur le plan institutionnel, tous les systèmes fédéraux comportent des mécanismes prévoyant des interactions entre les partenaires fédéraux. Les « relations intergouvernementales » (RIG) font référence à l'ensemble des modalités qui régissent ces interactions. Les RIG empruntent des formes diverses et variées; elles évoluent avec le

temps et en fonction des domaines politiques. Elles constituent néanmoins le « lubrifiant » essentiel de tout système fédéral, et, de ce fait, elles sont omniprésentes. Après une brève revue des défis terminologiques propres aux relations intergouvernementales (et leur compagnon de route, le « fédéralisme coopératif »), ce chapitre examine les principaux acteurs des RIG, ainsi que l'éventail de techniques législatives – et surtout exécutives – dont ils disposent pour organiser leurs interactions.

Cette brève contribution illustre le fait que les fédérations reposant sur une « tradition de droit civil continental » sont plus susceptibles d'organiser les RIG par le biais de mécanismes juridiques que leurs homologues issus de la tradition plus pragmatique de la common law. Au risque de simplifier une réalité autrement plus complexe, on peut émettre l'hypothèse – le constat? – que les fédérations de common law ont tendance à considérer les RIG d'un point de vue principalement (mais pas exclusivement) politique, alors que celles qui sont issues de la tradition « civiliste » les abordent suivant une prédisposition « légicentriste », donc davantage axée sur le droit. Néanmoins, les RIG jouent des rôles similaires dans les différents systèmes fédéraux, quel que soit leur niveau de formalité ou de juridicité.

* * *

La professeure Johanne Poirier enseigne à la Faculté de droit de l'Université McGill, à Montréal, où elle dirige la Chaire Peter Mackell sur le fédéralisme. Ses travaux portent sur différents aspects du fédéralisme, notamment les relations intergouvernementales et la protection des minorités.

Les structures politiques fondées sur des principes fédéraux sont toujours des systèmes complexes. Chacune dispose de sa propre logique interne qui lui est propre et traduit à sa manière, dans la réalité, l'équilibre entre l'autonomie gouvernementale pour les entités fédérées et la gouvernance partagée entre celles-ci. Quelle que soit la manière dont les compétences sont réparties au sein des divers arrangements fédéraux, il semble inévitable que les partenaires entretiennent des interactions substantielles. Dans plusieurs fédérations, l'élaboration de toutes les politiques publiques un tant soit peu significatives requiert une forme ou une autre de collaboration entre les différents ordres de gouvernement. Les « relations intergouvernementales » (RIG) désignent l'ensemble des moyens et des processus au travers desquels se déploient ces interactions. De manière plus prosaïque, on peut dire que les RIG sont le « lubrifiant » essentiel à tout système fédéral; elles sont une composante inévitable de toute architecture institutionnelle de type fédéral.

Les RIG sont façonnées par une large gamme de facteurs, y compris la géographie, l'histoire ou la culture politique et juridique. Par conséquent, bien qu'on puisse les observer partout, elles prennent des teintes singulières (ou des déclinaisons!) qui correspondent aux singularités de leurs environnements fédéraux. Les principales caractéristiques des aménagements fédéraux (tels que le nombre d'unités constituantes, la répartition des compétences législatives et administratives, les instruments de redistribution de la richesse, etc.) ont un effet sur la manière dont les RIG sont conçues et se déploient. Le type de gouvernement (présidentiel, parlementaire, de conseil) imprègne également sa marque sur ce phénomène, tout comme la politique partisane et le système électoral. La diversité (ethnique, religieuse, linguistique) exerce aussi un ascendant sur les acteurs influents des RIG, ainsi que sur la dynamique qui les anime. Par conséquent, l'étude des RIG se doit d'être fortement contextualisée. Les généralisations que nous offrons ici sont donc quelque peu périlleuses¹.

¹ Pour plus de détails et de références, voir l'introduction générale et le chapitre de conclusion dans Poirier, Saunders et Kincaid (2015).

1 L'écueil de la terminologie

L'expression « relations intergouvernementales » est elle-même problématique d'un point de vue comparatif. Dans la littérature anglophone, et particulièrement celle issue de la science politique anglo-américaine, les RIG font généralement référence aux nombreuses manières par lesquelles les ordres de gouvernement entrent en relation les uns avec les autres. En revanche, dans la littérature émanant du contexte des fédérations de type continental, l'expression « fédéralisme coopératif » s'impose le plus souvent, surtout chez les juristes. Malheureusement, aucune de ces deux expressions ne convient parfaitement.

L'expression « relations intergouvernementales » suggère que ces interactions sont essentiellement du ressort du pouvoir exécutif de chaque ordre de gouvernement; ce qui vient marginaliser l'importance des autres types d'agencements institutionnels qui y jouent pourtant un rôle crucial. Pour sa part, l'expression « fédéralisme coopératif » apparaît incomplète et équivoque, car si les interactions entre les partenaires fédéraux incluent des pratiques et des institutions collaboratives, elles comportent également des conflits, de la compétition, voire de la coercition (cf. Schapiro, 2006). La formule « fédéralisme coopératif » peint donc un portrait exagérément harmonieux du fonctionnement des systèmes fédéraux.

Pour complexifier encore davantage la grammaire mobilisée par les spécialistes, le terme « intergouvernemental » semble quant à lui extrêmement problématique dans le contexte de l'Union européenne (UE) – du moins si on la considère sous l'angle du fédéralisme. Dans le jargon de l'UE, « intergouvernemental » fait principalement référence aux « relations *internationales* », c'est-à-dire aux interactions entre les États membres en tant qu'États souverains, plutôt qu'en tant que membres d'une structure (quasi-)fédérale. Autrement formulé, l'expression « relations intergouvernementales » peut être interprétée comme l'antithèse même de la dimension fédérale de l'UE (Levrat, 2015).

Ces défis terminologiques peuvent clairement générer une certaine confusion, tant chez les experts, que chez les praticiens, les étudiants ou le grand public. Néanmoins, afin de faciliter la compréhension de ce texte, j'utiliserai ici l'acronyme « RIG » pour décrire

les modalités, les institutions et les processus qui structurent les relations entre les ordres de gouvernement (et certaines tierces parties) dans les arrangements de type fédéral (cf. Poirier, Saunders et Kincaid, 2015).

2 Qui fait quoi dans les RIG?

Comme le suggère l'expression, les relations *intergouvernementales* mettent en scène des acteurs étatiques formels, autrement dit les composantes officielles des régimes fédéraux. Les RIG peuvent être verticales (entre les « autorités centrales » et les unités constituantes), horizontales² (entre ces dernières), bilatérales ou multilatérales.

Notons cependant que les RIG impliquent de plus en plus de tierces parties qui ne sont pourtant pas des acteurs « officiels » dans les fédérations : les municipalités (quand elles ne sont pas formellement incorporées comme troisième ordre de gouvernement), les peuples autochtones, les intérêts privés, les groupes minoritaires et la société civile. L'arrivée de ces nouveaux joueurs ajoute quelques degrés de complexité aux RIG. Tenir compte de ces tierces parties permet néanmoins d'obtenir un portrait plus complet et réaliste des nombreuses manières dont le pouvoir est réellement exercé, négocié et partagé dans les systèmes fédéraux.

Des interactions « directes » entre les autorités centrales et ces nouveaux joueurs peuvent avoir pour conséquence de marginaliser les composantes « officielles » d'une fédération. Ce « fédéralisme du sablier », dépeint une situation dans laquelle l'échelon étatique ou provincial se trouve largement court-circuité au profit du pouvoir « central » et d'entités techniquement « subordonnées » aux entités constituantes (Courchesne, 2004; Palermo et Kössler,

² Les expressions d'interactions « horizontales » et « verticales » sont communément utilisées dans plusieurs systèmes fédéraux pour décrire respectivement les relations entre les unités constituantes ainsi qu'entre les unités constituantes et l'autorité centrale. Toutefois, les adjectifs « horizontal » et « vertical » peuvent aussi être interprétés différemment. Par exemple. Stephens et Wikstrom (2007 : 4, 30) emploient le terme « horizontal » pour référer, d'une part, à la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais aussi, d'autre part, pour décrire les relations entre les États au sein des États-Unis.

2017 : 315). Ce n'est cependant pas toujours le cas, puisque ces dernières peuvent également entretenir des rapports de plus grande proximité avec certains acteurs « non-gouvernementaux » locaux qui participent au jeu des RIG.

Pour les fins de cette brève contribution, il s'agit simplement de souligner que les RIG ne sont pas (ou plus) menées uniquement par les détenteurs constitutionnellement reconnus du pouvoir étatique. Ce phénomène engendre des processus décisionnels et des réseaux complexes de mise en œuvre, ce qui vient également déstabiliser la conception selon laquelle les autorités étatiques possèdent le monopole de l'exercice du pouvoir.

3 Un riche catalogue d'institutions et de mécanismes propres aux RIG

Les interactions intergouvernementales se déploient au moyen d'un répertoire assez vaste d'arrangements institutionnels. Certains incluent des procédés et des institutions législatifs. À ce chapitre, on retrouve évidemment le bicaméralisme, en vertu duquel les chambres (fédérales) sont censées permettre aux unités constituantes de participer au processus législatif fédéral. Mais les RIG peuvent également prendre la forme de comités parlementaires, ou d'une coopération directe entre les parlements et les élus de différents ordres de gouvernement. Qui plus est, l'harmonisation, la coordination et la délégation législatives peuvent être employées pour limiter la dissonance qui existe potentiellement entre différents ordres de gouvernement au sein d'un même système politique, tout en évitant la centralisation ou l'uniformisation qui iraient souvent à l'encontre de l'objectif même du projet fédéral.

Cependant, les incarnations les plus fréquentes des RIG impliquent le pouvoir exécutif. À titre d'exemple, les RIG de type exécutif procèdent notamment par l'intégration de membres issus des unités constituantes dans la composition du cabinet fédéral, par l'intermédiaire des sommets regroupant les principaux dirigeants des divers ordres de gouvernement (présidents et gouverneurs, premiers ministres fédéraux et provinciaux) ou par l'intermédiaire d'une multitude d'autres rencontres entre spécialistes issus de tous (ou de certains) ordres de gouvernement de la fédération. Ces

types de RIG peuvent également impliquer des agences spécialisées auxquelles des ordres de gouvernement délèguent certaines fonctions administratives³.

Un autre mécanisme facilitant la coordination dans les systèmes fédéraux réside dans une fonction publique partiellement intégrée, ou du moins qui préconise la mobilité, les interactions ou une formation commune. Une fonction publique « professionnelle » (c'est-à-dire imperméable aux influences partisans) facilite le maintien de RIG efficaces en l'absence de concordance des partis politiques qui se déploient au sein des différents ordres de gouvernement, de même que lors d'un changement d'orientation politique significatif de l'un ou l'autre des partenaires de la fédération. Autrement dit, une fonction publique professionnelle – non-partisane – est gage d'une certaine stabilité en contexte de volatilité politique.

L'un des instruments les plus couramment utilisés pour structurer les RIG est l'entente intergouvernementale, qui porte une variété d'appellations telles que « concordat », « pacte », « accord de coopération », « entente administrative », « convention », « protocole », etc. Chaque année, les gouvernements concluent des dizaines (lorsque ce ne sont pas des centaines ou des milliers) d'accords de ce genre. Comme nous le verrons plus loin, certaines fédérations considèrent de telles ententes comme des instruments juridiques (généralement dotés d'une force normative supra-législative), tandis que d'autres les considèrent essentiellement comme des engagements de nature politique, du moins « jusqu'à preuve du contraire » (cf. Poirier, 2004).

La gestion d'une telle variété d'institutions, de techniques et de processus collaboratifs requiert évidemment une logistique très complexe. Dans bien des cas, un organisme ou un secrétariat spécialisé est mandaté pour faciliter les interactions, à l'instar d'un ministère des Affaires étrangères. Il a le mandat de prévoir et de

³ À noter également que des agences peuvent être créées par un ordre de gouvernement particulier, mais exercer dans le même temps des fonctions administratives déléguées par un autre ordre de gouvernement. Certaines agences fonctionnent également sans lien de dépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutifs, ce qui signifie souvent qu'elles sont directement imputables envers une assemblée législative.

superviser les rencontres au sommet, de promouvoir la conclusion d'ententes, et, dans certains cas, de servir de dépôt institutionnel pour ce genre de « traités inter-fédéraux ». Dans certains cas, un ministère spécialisé au sein des différents ordres de gouvernement peut centraliser l'ensemble des actions propres aux relations « inter-fédérales » et être doté d'un ministre dédié spécifiquement au maintien de ces relations, à l'image, encore une fois, d'un ministre des Affaires étrangères. Dans d'autres cas, ce type « d'encadrement général » peut être confié au bureau du chef de gouvernement (celui d'un premier ministre fédéral ou des chefs des pouvoirs exécutifs des différentes unités constitutives, par exemple). Certains organes inter-ministériels adoptent des décisions contraignantes selon des formules de vote complexe. Ailleurs, les conférences intergouvernementales fonctionnent par consensus, ce qui peut donner lieu à des accords fondés sur « le plus petit dénominateur commun ». Étant donné la tendance actuelle à la coopération « horizontale », on observe également l'émergence de secrétariats qui rassemblent certaines ou toutes les unités constitutives d'une fédération.

Lorsque les RIG sont dominées par les autorités centrales (par exemple quand un premier ministre fédéral préside à lui seul les rencontres inter-ministérielles), elles peuvent engendrer une dynamique centralisatrice. Ceci étant, certaines fédérations ne prévoient aucune rencontre institutionnelle de ce genre. La coordination emprunte alors d'autres avenues, entre autres la négociation au sein de partis politiques présents dans les divers ordres de gouvernement. Évidemment, la coopération devient de plus en plus complexe (et souvent plus difficile à observer dans les détails) lorsqu'elle implique des partenaires fédéraux dirigés par des partis politiques différents.

4 Des RIG constitutionnalisées aux RIG informelles et vice-versa

L'appréciation du caractère « formel » ou « informel » des RIG dépend des lunettes disciplinaires et culturelles que l'on emploie. Les juristes, surtout ceux et celles qui ont été formés dans des systèmes juridiques influencés par la tradition romano-germanique, ont tendance à considérer comme « informel » tout

type de mécanisme qui ne soit pas fondé sur un texte écrit et juridiquement contraignant. En revanche, les politologues et les autres analystes dont la formation est surtout marquée au sceau du pragmatisme de la *common law*, sont beaucoup plus enclins à mettre l'accent sur la prévisibilité des processus, sur leur décorum, ou sur le fait que les acteurs importants respectent ou non leurs engagements, quel que soit le statut juridique de ces derniers. En d'autres mots, la frontière entre le « formel » et l'« informel » peut varier significativement en fonction du contexte, de la discipline et de la culture politique ou juridique qui est en cause. L'usage de ces deux termes appelle donc à la prudence.

Dans certaines fédérations, les RIG dépendent officiellement de règles et de procédures juridiques (lesquelles sont parfois constitutionnalisées). C'est évidemment toujours le cas pour les secondes chambres. Cependant, les lois et les règlements peuvent aussi servir à structurer les rencontres et les sommets, délimiter les procédures de vote, ou énoncer les statuts juridiquement contraignants des accords conclus entre partenaires fédéraux. Pour prendre un exemple concret, dans un souci de transparence, une récente loi espagnole prescrit même les modalités de publication de diverses informations et documents découlant des relations intergouvernementales (Garcia Morales, 2017).

L'approche comparatiste permet de corroborer, avec prudence, la présence d'une certaine dichotomie distinguant les fédérations dans lesquelles les RIG sont comprises comme étant de nature essentiellement politique, de celles au sein desquelles les interactions sont plus formellement structurées par le droit et assujetties au contrôle des juges. À l'exception partielle des États-Unis⁴, la première catégorie est principalement constituée de fédérations dont la trajectoire est ancrée dans une tradition de *common law*, tandis que la seconde comprend principalement des fédérations qui ont émergé dans le contexte plus « légicentriste » de la tradition civiliste romano-germanique (cf. Poirier, 2005; Fleiner et Saunders, 2013).

⁴ L'article 1, paragraphe 10 de la Constitution des États-Unis mentionne notamment des « pactes entre États » (*interstate compacts*) qui peuvent être interprétés et exécutés par les cours de justice.

Quoique de telles généralisations doivent être traitées avec circonspection, il semble que la tradition de *common law* admette plus aisément l'existence de normes qu'on peut qualifier de « fluides ». De même, dans cette tradition, l'idée selon laquelle les tribunaux *ne devraient pas* détenir la compétence de contrôler les comportements non-coopératifs des partenaires fédéraux – notamment au nom de la séparation des pouvoirs – semble plus répandue. En revanche – et encore une fois, moyennant les nuances qui s'imposent –, dans la tradition « civiliste », les acteurs ont tendance à favoriser les normes formelles, écrites, et les institutions officielles⁵. Ils sont également plus réticents à reconnaître des « normes » qui ne seraient pas juridiquement contraignantes, et ils ont davantage tendance à considérer normal le fait que des juges – c'est-à-dire les arbitres formels du pacte fédéral – puissent superviser, dans une certaine mesure, les manières dont les partenaires fédéraux se comportent les uns vis-à-vis des autres. En particulier, ces régimes acceptent plus facilement l'idée qu'un principe de « loyauté fédérale » – une forme de bonne foi constitutionnalisée – puisse lier les partenaires fédéraux et que son respect soit même garanti par les juges constitutionnels (cf. Gamper, 2010).

Dans le même ordre d'idées, les spécialistes du fédéralisme dont la formation est imprégnée de la tradition juridique civiliste sont plus susceptibles de considérer les « accords intergouvernementaux » comme des sources de droit, souvent dotées d'un statut supra-législatif, ce qui empêche qu'elles soient remises en cause unilatéralement par l'une des parties. Par contre, dans les fédérations ayant hérité d'un droit constitutionnel de tradition britannique, le principe de la souveraineté parlementaire protège justement la capacité autonome des législatures des différentes composantes de la fédération de « changer d'avis ». Cette vision de l'impératif « démocratique » a ainsi préséance sur le respect de la parole donnée. Ceci étant, en pratique, cette distinction peut être nuancée puisque dans la plupart des cas, les ententes bénéficient d'un haut degré d'effectivité, quel que soit leur statut juridique formel.

⁵ Dans les faits, il en va de même des organes qui se développent en parallèle d'organisations formelles sont propices à adopter des « règles de procédure internes » (en Allemagne par exemple). Ce type de « formalisation » est particulièrement rare dans les autres fédérations (comme au Canada). Au sujet de l'Allemagne, voir Lhotta et von Blumenthal (2015).

En résumé, la culture juridique dominante (de type *common law* ou civiliste) exerce une certaine influence sur la conception et l'articulation des systèmes fédéraux, particulièrement en ce qui concerne leurs mécanismes coopératifs. Cette dichotomie n'est toutefois pas une « règle causale », et doit nécessairement être nuancée. En effet, un ensemble de facteurs influe également sur le rôle du droit dans le contexte des RIG. Ainsi, les fédérations plus récentes semblent être davantage susceptibles de définir explicitement leurs « règles d'engagement intergouvernemental » dans leur constitution ou dans certaines lois organiques. Elles bénéficient, pour ce faire, d'un grand nombre d'exemples de mécanismes explicites de RIG que les sociétés fédérales plus anciennes ont su développer au fil du temps. De même, les fédérations qui ont émergé à la suite d'un processus de dissociation/désintégration d'un ancien État unitaire (par opposition à un processus d'unification d'entités préexistantes) ont tendance à élaborer un cadre juridique formel pour structurer leurs modes d'interaction. Cela découle sans doute d'un manque de confiance, ou d'une expérience de marginalisation vécue par certains groupes, qui précisément vont conduire au processus de dissociation fédérale. Dans un tel contexte, il semble peu probable qu'émergent des relations coopératives « spontanées ».

En d'autres termes, l'analyse comparée suggère que le droit – entendu tant comme un ensemble de normes que sous l'angle du contrôle judiciaire – joue un rôle plus important dans les RIG que ce qui est généralement admis; et ce, même dans les fédérations de *common law* jugées plus « pragmatiques ». Inversement, même dans les fédérations où les RIG sont structurées par l'entremise d'un cadre juridique, les RIG informelles (forums organisés en parallèle des conférences officielles, par exemple, ou les appels téléphoniques et les courriels) jouent indéniablement un rôle clé dans le fonctionnement des systèmes fédéraux. Ainsi, l'impact des cultures juridiques ne devrait être ni sous-estimé ni surestimé. C'est pourquoi le rôle joué par les structures et les règles formelles mériterait de faire l'objet de nombreuses nouvelles études empiriques et systématiques. La distinction entre les fédérations qui voient les RIG comme partie intégrante du droit public et celles qui les relèguent au domaine strictement politique ne devrait pas être réifiée. Dans les deux cas, le droit et la politique s'entremêlent.

5 Les fonctions « paraconstitutionnelles » des RIG

La fonction principale des processus collaboratifs et des institutions intergouvernementales est d'aider les composantes d'un État fédéral à partager de l'information, à coordonner leurs actions respectives dans leurs champs de compétences exclusives, et à structurer leurs différentes initiatives dans les domaines de compétences partagées ou concurrentes. Grâce aux RIG, ces acteurs développent – ou, à tout le moins, devraient développer – des politiques plus harmonieuses et mettent en place des organes facilitant l'échange de bonnes pratiques, les consultations et la prise de décisions conjointes.

Ainsi, les RIG sont centrales à la négociation – ou à l'imposition – des mécanismes de redistribution des recettes fiscales au sein d'une fédération, mais elles le sont aussi pour l'administration des ressources naturelles, des étendues d'eau inter-régionales, des ponts, de la mobilité étudiante, etc. Encore une fois, cependant, les objectifs comme les moyens qui sont privilégiés pour réaliser ces actions sont virtuellement infinis. Certaines de ces pratiques se retrouvent dans plusieurs fédérations, alors que d'autres constituent des arrangements uniques, propres à des contextes spécifiques.

Par ailleurs, les RIG remplissent également des fonctions parfois moins visibles. Elles peuvent, par exemple, représenter des outils très efficaces (bien que souvent opaques) de (re)ingénierie constitutionnelle. Des partenaires fédéraux peuvent ainsi contourner la répartition formelle des compétences au moyen de délégations ou d'accords. En fonction des contextes et des périodes, les mécanismes formels et informels des RIG peuvent également renforcer officiellement des arrangements hiérarchiques ou centralisateurs, ou encore les contrer, en marge des structures institutionnelles formelles d'un régime fédéral donné. Les RIG peuvent être utilisées pour créer – ou recréer – des groupements régionaux, d'une manière qui peut contourner officieusement les divisions territoriales formelles⁶.

Comme nous l'avons vu, les RIG peuvent inclure des acteurs non-gouvernementaux dans la gestion et dans la prise de décisions

⁶ Tel que c'est le cas au Nigéria, par exemple (Osaghe, 2015).

publiques. Elles peuvent servir à offrir une plateforme ou des services à des minorités qui ne bénéficient pas des « outils étatiques » que possèdent les unités territoriales (Poirier, 2017). Les RIG peuvent également renforcer le caractère multinational d'une fédération, particulièrement à travers l'incorporation d'arrangements asymétriques qui reflètent les rapports de pouvoir ou les attentes et les inquiétudes quant à la situation de groupes ou de nations minoritaires. En d'autres termes, en sus de leur « fonction de planification institutionnelle », les RIG peuvent contribuer à consolider le caractère multinational d'une fédération.

Par ailleurs, les RIG permettent de transformer officieusement – ou implicitement – des fédérations officiellement dualistes en fédérations partiellement « intégrées ». Ceci peut notamment se produire lorsque, au moyen d'inter-délégations ou d'accords, un ordre de gouvernement qui devrait normalement mettre à exécution ses propres lois et programmes, transfère cette tâche administrative à un autre ordre de gouvernement afin de rationaliser la mise en œuvre de politiques publiques. Ce type de mécanisme peut effectivement contribuer à la réduction des dédoublements et simplifier l'offre des services à la population. Avec le temps, ces tendances peuvent avoir pour effet de transformer de manière détournée un paradigme fédéral « dualiste » (le Canada, l'Australie) en un paradigme plus « intégré » (la Suisse, l'Allemagne). Toutefois, cette mutation s'effectue sans les garanties internes dont les systèmes fédéraux intégrés sont dotés afin d'assurer une meilleure représentation des unités constituantes dans le travail législatif fédéral. Ces deux archétypes reposent chacun sur leur propre logique interne et institutionnelle. Passer de l'une de ces conceptions à l'autre peut donc avoir un impact sur la cohérence et l'équilibre du système en général. Il peut en résulter une transformation – graduelle et implicite – de l'architecture formelle d'une fédération (cf. Gaudreault-DesBiens et Poirier, 2017).

Enfin, les RIG peuvent également servir à compléter des réformes constitutionnelles formelles (notamment pour que les partenaires fédéraux s'entendent sur les « détails » une fois que les principes centraux ont été entérinés). Parfois, les RIG agissent même comme « alternatives » aux réformes constitutionnelles, particulièrement dans le contexte de constitutions rigides qui rendent très difficile l'adoption de modifications formelles. Évidemment, une telle

utilisation des RIG peut générer un cercle vicieux (ou, selon la perspective, un cercle vertueux). Disposer de moyens « non-constitutionnels » pour modifier *in concreto* la façon dont un système fédéral fonctionne peut effectivement contrer toute initiative qui chercherait à restructurer un tel système de manière officielle.

Conclusion

Quelle que soit la structure formelle ou initiale d'un système fédéral, l'interdépendance et les interactions entre les ordres de gouvernement sont inévitables. Grâce aux relations intergouvernementales, les acteurs fédéraux peuvent partager de l'information, mettre des ressources en commun et les redistribuer, négocier et mettre en place des arrangements coopératifs pour déterminer qui fait – ou devrait faire – quoi. De telles interactions se produisent par le truchement d'un éventail d'institutions et de processus. Néanmoins, en comparaison avec les relations *internationales*, les RIG sont – bizarrement – très peu étudiées. Cette assertion est particulièrement valide pour les dimensions les plus informelles des efforts de collaboration, de communication et de négociation entre les partenaires fédéraux, avec ou sans tierces parties, qui génèrent des réseaux essentiels, mais souvent fort peu transparents. Par conséquent, décoder les RIG de tout système fédéral permet de lever le voile, ne serait-ce que partiellement, sur la manière dont le fédéralisme « fonctionne » concrètement.

En résumé :

- les RIG sont *omniprésentes* : à l'exception des fédérations les plus centralisées, pratiquement aucune sphère de politiques publiques n'est exempte de l'intervention de multiples ordres de gouvernement. Les RIG font ainsi partie intégrante du « destin fédéral »;
- les RIG sont *idiosyncrasiques* : en dépit de certains points communs, les mécanismes et processus coopératifs s'adaptent aux particularités de chaque système fédéral, et dépendent de l'histoire, du contexte, de la réalité sociodémographique, des formes de gouvernement, du modèle fédéral et de la culture juridique;

- les RIG ont tendance à être *opaques* : alors que certaines institutions sont particulièrement visibles, une partie importante des relations entre ordres de gouvernement (ainsi que celles qui incluent des tierces parties) se développe de manière informelle et derrière des portes closes (ou de conversations électroniques confidentielles);
- les RIG *renforcent le ou les pouvoirs exécutifs* en leur permettant parfois de faire conjointement ce qu'ils n'auraient pas le pouvoir de faire dans leurs ordres juridiques respectifs. Cela se produit trop souvent à l'abri des contrôles parlementaire, judiciaire et médiatique;
- les RIG sont *essentiels* : elles constituent le « lubrifiant » de tout système fédéral; lubrifiant qui peut néanmoins poser de sérieux défis en termes de transparence, d'imputabilité et de respect de la primauté du droit et de la démocratie.

Lectures suggérées

Bolleyer, N., 2009, *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford, Oxford University Press.

Gaudreault-DesBiens, J.-F. et J. Poirier, 2017, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans P. Oliver, P. Macklem et N. Des Rosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391–413.

Parker, J., 2015, *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon et Oxon, Routledge.

Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press.

Références

Fleiner, T. et C. Saunders, 2013, « Constitutions Embedded in Different Legal Systems », dans M. Tushnet, T. Fleiner et C. Saunders (dir.), *The*

Routledge Handbook of Constitutional Law. Londres et New York, Routledge, pp. 21-32.

Gamper, A., 2010, « On Loyalty and the (Federal) Constitution », *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, (4) : 157-170.

Garcia Morales, M. J., 2017, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperacion intergubernamental en el estado autonómico*. Barcelone, Publication de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, Gouvernement de la Catalogne.

Gaudreault-DesBiens, J.-F. et J. Poirier, 2017, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans P. Oliver, P. Macklem et N. Des Rosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391-413.

Levrat, N., 2015, « The European Union: From International Relations to Intergovernmental Relations », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 521-562.

Lhotta, R. et J. von Blumenthal, 2015, « Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 206-238.

Osaghue, E. E., 2015, « Nigeria: Struggling to Formalize and Decentralize Intergovernmental Relations », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 272-304.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart Publishing.

Poirier, J., 2002, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 12 (3) : 24-54.

Poirier, J., 2004, *Keeping Promises in Federal Systems: The Legal Status of Intergovernmental Agreements with Special Reference to Belgium and Canada*, Thèse de doctorat. Cambridge, Université de Cambridge, disponible en ligne : <www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/276241>.

Poirier, J., 2005, « Les ententes intergouvernementales dans les régimes fédéraux : aux confins du droit et du non-droit », dans J.-F. Gaudreault-DesBiens et F. Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie / The States and Moods of Federalism*:

Governance, Identity and Methodology. Montréal et Bruxelles, Carswell et Bruylant, pp. 441-474.

Poirier, J., 2009, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, (1), disponible [en ligne] : <aqdc.quebec/wp-content/uploads/2016/07/poirier-une_source_paradoxale.pdf>.

Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press.

Poirier, J., 2015, « Taking Aim at Cooperative Federalism: The Long-Gun Registry Decision by the Supreme Court of Canada », *International Journal of Constitutional Law Blog* (I-Connect), disponible [en ligne] : <www.iconnectblog.com/2015/04/taking-aim-at-cooperative-federalism-the-long-gun-registry-decision-by-the-supreme-court-of-canada/>.

Poirier, J., 2017, « Fédéralisme coopératif et droits linguistiques au Canada : peut-on 'contractualiser' le droit des minorités? », dans A.-G. Gagnon et P. Noreau (dir.), *Constitutionnalisme, droits et diversité : Mélanges en l'honneur de José Woehrling*. Montréal, Thémis, pp. 317-347.

Schapiro, R., 2006, « Towards a Theory of Interactive Federalism », *Iowa Law Journal*, disponible [en ligne] : <papers.ssrn.com/abstract=734644>.

Stephens, G. R. et N. Wikstrom, 2007, *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Polity*. New York et Oxford, Oxford University Press.

Chapitre 7

LE FÉDÉRALISME FISCAL COMME MARQUEUR DU FÉDÉRALISME

Alain NOËL

Résumé

Le fédéralisme fiscal est une dimension essentielle au bon fonctionnement de tout système fédéral. En fait, la manière dont il est institutionnalisé nous apparaît comme hautement révélatrice du caractère fédéral qu'on retrouve dans une société donnée. Tout comme la division des pouvoirs incarne le principe de séparation propre au fédéralisme, le partage des ressources financières en concrétise le principe d'autonomie. Ce partage varie beaucoup d'une fédération à l'autre et il change à travers le temps. Il s'accompagne également de mécanismes et de transferts qui expriment des arrangements politiques et institutionnels distincts et souvent complexes. Enfin, il conditionne des façons singulières de gérer les dépenses publiques et la dette, de penser les pro-

grammes sociaux et d'aménager la diversité. Le fédéralisme fiscal donne ainsi vie au principe d'autonomie, au cœur de la logique fédérale.

* * *

Alain Noël est professeur de science politique à l'Université de Montréal. De 2006 à 2014, il a présidé le Centre d'étude sur la pauvreté et l'exclusion du gouvernement du Québec. Il a aussi été président de l'Association canadienne de science politique, vice-président du Fonds québécois de recherche sur la société et la culture et membre de la Commission sur le déséquilibre fiscal, ainsi que professeur invité aux Instituts d'études politiques de Grenoble et de Lyon ainsi qu'à la *School of Social Welfare* de l'Université de Californie à Berkeley. Il est l'auteur notamment de *La gauche et la droite : un débat sans frontières* (avec Jean-Philippe Thérien; 2010, Presses de l'Université de Montréal) et de *Utopies provisoires : essais de politique sociale* (2019, Québec Amérique).

Il n'existe pas de définition consensuelle du fédéralisme et, comme le souligne Francesco Palermo dans sa contribution à ce volume, il est peut-être vain d'en chercher une. Le statut fédéral de l'Espagne, par exemple, fait toujours l'objet de débats (voir à ce sujet le chapitre de Ferran Requejo dans le présent ouvrage). Tout de même, les chercheurs s'entendent généralement sur le fait qu'un système fédéral désigne au minimum un régime politique qui permet à des communautés territoriales – qui peuvent être nationales ou simplement régionales – de vivre ensemble en combinant d'une part des éléments de gouvernance partagée (*shared rule*), et en préservant d'autre part des espaces d'autonomie gouvernementale (*self-rule*) (sur cette distinction, voir le chapitre de Sean Mueller dans la première partie du présent livre).

Ainsi, le fédéralisme permet à la fois de vivre ensemble et de cohabiter séparément au sein d'un même espace souverain. Pour qu'un tel projet politique prenne forme, toutefois, il ne suffit pas de décentraliser la gestion des affaires publiques. Si c'était le cas, tous les États unitaires auraient une dimension fédérale, puisque partout existent des gouvernements locaux qui s'occupent de façon relativement autonome d'une partie de la gouvernance. Ces gouvernements locaux, cependant, ne sont pas issus d'un pacte formel, qui leur confère une reconnaissance et des garanties politiques et constitutionnelles, et leur accorde *de facto* une partie de la souveraineté.

Les fédérations institutionnalisent un tel pacte. Explicitement ou implicitement, elles mettent en œuvre, chacune à leur façon, trois principes : un principe de séparation, un principe d'autonomie et un principe de participation (Croisat, 1999 : 25; Noël, 2006 : 307). Le principe de séparation implique un partage de la souveraineté entre deux ordres de gouvernement, en fonction d'une division des pouvoirs établie constitutionnellement. Le principe d'autonomie consolide et donne vie à cette séparation en affirmant l'absence de hiérarchie, de contrôle ou de tutelle entre les ordres de gouvernement, chacun étant souverain dans ses domaines de compétence. Cette absence de hiérarchie suggère que l'on ne devrait pas utiliser des métaphores verticales (niveaux, paliers) pour représenter les ordres de gouvernement dans une fédération. Ceux-ci ne sont pas l'un par-dessus l'autre, mais plutôt côte à côte. Enfin, le principe de participation suppose une représentation et une implication, d'une façon ou d'une autre, des entités fédérées dans le fonctionnement

du gouvernement fédéral. Cette participation peut, par exemple, se réaliser par le biais d'une seconde chambre législative où les entités fédérées sont représentées, ou encore dans le cadre des relations intergouvernementales.

Alors que le partage des pouvoirs concerne principalement le principe de séparation, le partage des ressources financières entre les ordres de gouvernement est sans doute la manifestation la plus évidente du principe d'autonomie. Pour être véritablement autonome, en effet, une entité fédérée doit disposer de ressources financières propres, lui permettant d'exercer ses compétences sans dépendre de transferts venant d'un autre ordre de gouvernement. Kenneth C. Wheare, constitutionnaliste de l'Université Oxford, expliquait dans son ouvrage classique sur le fédéralisme que le respect du principe d'autonomie exigeait que chaque ordre de gouvernement dispose « sous son propre contrôle » de revenus propres « suffisants pour exercer ses fonctions exclusives » (1963 : 93). La Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay) mise sur pied dans les années 1950 par le gouvernement du Québec ne disait pas autrement, en soulignant l'importance pour les « parties constituantes » d'une fédération de « pouvoir, de leur propre initiative et sous leur propre responsabilité, se procurer par l'impôt les ressources financières nécessaires à l'exercice de leurs juridictions respectives » (1956 : 204).

Au Canada, par exemple, les municipalités ont les revenus que les provinces veulent bien leur consentir (Bird et Chen, 2008 : 56). Elles n'ont pas d'assises financières autonomes et ne sont donc pas un ordre de gouvernement au sens fédéral du terme. À l'autre extrême, l'Union européenne n'a pas non plus de pouvoir de taxation et dépend largement de ressources transférées par les États-membres (Anderson, 2010 : 27). Encore une fois, il ne s'agit pas d'un arrangement fédéral.

Le partage effectif des revenus entre ordres de gouvernement constitue donc un marqueur essentiel du fédéralisme et est au cœur de ce que l'on appelle le fédéralisme fiscal, c'est-à-dire l'ensemble des règles et enjeux qui président au partage des ressources financières dans une fédération. Comme le fédéralisme, le fédéralisme fiscal se décline en de nombreuses variations. Il peut tout de même être appréhendé globalement, à partir de trois questions qu'il soulève nécessairement, dans toutes les fédérations.

La première question concerne le partage des revenus à proprement parler, et l'équilibre recherché entre la division des pouvoirs et celle des ressources financières. Si on pouvait se permettre, pour un bref moment, une telle métaphore, on pourrait parler de la répartition verticale des ressources. La deuxième a trait à la distribution horizontale des ressources à l'intérieur de la fédération, c'est-à-dire au partage de la richesse entre les citoyens et entre les gouvernements. Instaurées pour préserver la diversité, les fédérations sont pratiquement toujours marquées par des inégalités territoriales. On peut tolérer ces inégalités et espérer que la mobilité des personnes et des entreprises en viendra à bout, comme aux États-Unis, ou faire de l'égalité de tous les citoyens un devoir constitutionnel, comme en Allemagne. De façon générale, les fédérations cherchent à améliorer la donne, en redistribuant la richesse de diverses façons. Enfin, la troisième question concerne le pouvoir politique à proprement parler, et traite de l'impact du fédéralisme fiscal sur la gouvernance des politiques économiques, de la dette et des politiques sociales.

1 Partage des revenus et déséquilibre fiscal

Les économistes posent souvent la question du partage fédéral des ressources en termes rationnels, en cherchant à déterminer la formule optimale, d'un point de vue normatif. Pour ce faire, ils postulent l'existence de gouvernements bienveillants qui cherchent à maximiser le bien-être de la population en tenant compte, notamment, de l'efficacité, de l'équité, des coûts de mise en œuvre et de l'imputabilité (Bird et Chen, 2008 : 53; Boadway et Shah, 2009 : 161). Chacun de ces critères soulève des enjeux normatifs et empiriques importants. Les choix quant à l'équité, par exemple, dépendent beaucoup de la répartition existante de la richesse et des préférences pour la redistribution des citoyens (Boadway et Shah, 2009 : 163). La situation ne devient pas plus simple quand on considère non seulement les revenus, mais aussi la façon de les obtenir. Quel ordre de gouvernement, par exemple, devrait lever des impôts sur le revenu des particuliers ou des entreprises, récolter des taxes de vente ou profiter des rentes sur la production de ressources naturelles? Cette dernière question, soit le problème de l'attribution des assiettes fiscales (*tax assignment problem*), a fait l'objet de nombreuses analyses. Règle générale, les économistes

estiment que les assiettes fiscales plus mobiles et plus importantes pour la redistribution, comme l'impôt sur le revenu des particuliers, devraient être dominées par le gouvernement fédéral, alors que les assiettes fiscales moins mobiles, comme les taxes de vente ou les rentes sur les ressources naturelles, pourraient être laissées aux entités fédérées (Boadway et Shah, 2009 : 166-178).

Les limites de ces analyses formelles sont cependant vite atteintes parce que, dans les faits, les fédérations sont le produit historique et durable d'une succession de décisions politiques qui ont institutionnalisé des rapports de force et des compromis particuliers (Bird et Chen, 2008). Ceci est encore plus vrai dans les fédérations multinationales, où le principe d'autonomie acquiert beaucoup d'importance (Boucher et Noël, 2020). Au Canada, par exemple, la création par le gouvernement du Québec de son propre impôt sur le revenu en 1954 a conduit à de nouveaux accords de perception fiscale et à l'introduction en 1957 du programme de la péréquation (Rioux Ouimet, 2014 : 57-58; Béland *et al.*, 2017 : 18). Ainsi, ce sont moins les principes d'efficacité et d'équité que les impératifs politiques qui ont guidé les décisions.

Les données sur la part des revenus gouvernementaux contrôlée de façon autonome par les entités fédérées, qui sont présentées au Tableau 1, montrent bien la diversité des parcours institutionnels des différentes fédérations.

Tableau 1. Part des revenus contrôlée de façon autonome par les entités fédérées dans les fédérations ou quasi-fédérations de l'OCDE, 2014 (en pourcentage du total des revenus gouvernementaux)

Pays	Part des entités fédérées
Canada	39,1
Suisse	24,7
Allemagne	22,6
États-Unis	19,7
Australie	16,6
Espagne	13,6
Italie	10,6
Belgique	5,3
Mexique	4,7
Autriche	1,6

Source : Adaptation de Dougherty, Harding et Reschovsky (2019: 15-18).

Ces données sur les revenus autonomes des entités fédérées ne sont pas simplement des données budgétaires sur les revenus récoltés par chaque ordre de gouvernement. Elles découlent d'une analyse fine, par les chercheurs de l'OCDE, du caractère véritablement autonome de chaque assiette fiscale. On y voit que le Canada, une vieille fédération multinationale qui ne se reconnaît pas comme telle, occupe une position singulière : les provinces contrôlent une part significative des revenus. La Suisse, l'Allemagne, les États-Unis et l'Australie suivent, avec une assez grande autonomie pour les entités fédérées. En revanche, une fédération multinationale plus récente, la Belgique, concède bien peu d'autonomie fiscale à ses régions, en raison notamment de la réticence de la Région wallonne et de la Région Bruxelles-Capitale, qui craignent une érosion des revenus et de la solidarité si la riche Région flamande gardait une plus grande part de ses revenus (Verdonck, 2013 : 61-64). Encore une fois, ce sont plus l'histoire, les conflits politiques et les institutions qui dictent les évolutions que les principes d'efficacité ou d'équité (Ruiz Almendral et Vaillancourt, 2013 : 7).

La logique fédérale suppose évidemment que le partage des revenus entre ordres de gouvernement corresponde à peu près au partage des dépenses, lui-même lié à la division des pouvoirs. Idéalement, chaque ordre de gouvernement devrait disposer des ressources financières nécessaires pour exercer ses compétences. Dans les faits, comme le suggèrent les données du Tableau 1, le gouvernement fédéral a toujours la part du lion. Avec le développement de l'État-providence, notamment, les dépenses des entités fédérées se sont accrues plus rapidement que celles des gouvernements fédéraux, alors que leurs revenus suivaient une évolution inverse (Bird, 1986 : 397-398). Un écart fiscal à l'avantage du gouvernement fédéral peut se justifier dans la mesure où il permet de redistribuer la richesse entre les régions, par le biais de transferts (Anderson, 2010 : 50). Mais lorsque cet écart devient trop important, il mine l'autonomie des entités fédérées en mettant celles-ci à la merci de transferts fédéraux souvent conditionnels (Noël, 2006 : 321). On parle alors de déséquilibre fiscal. Au Canada, un tel déséquilibre existe depuis la fin des années 1990 et il semble en voie de devenir permanent. Dans ses rapports sur la viabilité financière, le Directeur parlementaire du budget, souligne régulièrement la précarité budgétaire des provinces à long terme, en comparaison

avec la situation financière favorable du gouvernement fédéral (Directeur parlementaire du budget, 2020).

2 Distribution et redistribution des revenus

L'écart fiscal entre les ordres de gouvernement rend nécessaires des transferts, afin de financer adéquatement les interventions des entités fédérées dans leurs domaines de compétence. Ces transferts peuvent prendre différentes formes et être plus ou moins conditionnels. Ils peuvent aussi contribuer plus ou moins fortement à redistribuer la richesse dans la fédération.

Un premier type de transferts prend la forme d'un partage des revenus sous la tutelle du gouvernement fédéral. En Espagne, par exemple, l'administration centrale « cède » des impôts aux communautés autonomes pour permettre leur fonctionnement. Le terme est trompeur, cependant, parce que ce que Madrid « cède » ce ne sont pas les impôts, et donc la capacité de les définir, mais plutôt leur produit ou une partie de leur produit (sauf pour le Pays basque et la Navarre, qui ont leurs propres ressources fiscales; Ruiz Almendral, 2013 : 21; voir aussi Requejo, dans ce volume). D'un point de vue fédéral, ce type de partage des revenus apparaît loin d'être idéal, car il laisse très peu d'autonomie aux entités fédérées (Boadway et Shah, 2009 : 296).

Un deuxième type de mécanismes recouvre une famille de transferts du gouvernement fédéral vers les entités fédérées, transferts qui peuvent être généraux ou spécifiques, statutaires ou discrétionnaires, conditionnels ou non, et en bloc ou à frais partagés. Aux États-Unis, par exemple, le Congrès introduit ou reconduit chaque année des centaines de subventions conditionnelles, lesquelles incitent les États à adopter des politiques ou des normes communes (Anderson, 2010 : 60). Le *Affordable Care Act*, par exemple – communément appelé *Obamacare* –, offre du financement aux États pour améliorer la couverture du programme *Medicaid* pour les plus pauvres. Qu'ils soient basés sur les besoins ou qu'ils suivent une stricte logique *per capita*, de tels transferts à la pièce ont un impact sur la distribution des revenus et produisent généralement un effet uniformisateur dans la fédération. Dans le même temps, ils affaiblissent l'autonomie des entités fédérées et complexifient l'imputabilité politique, en confondant le rôle joué

par chaque ordre de gouvernement (Boadway et Shah, 2009 : 353-354). Seule l'analyse de cas concrets peut permettre une évaluation au mérite.

Enfin, un troisième type de transferts vise nommément à redistribuer les revenus dans la fédération : la péréquation. Le simple fait d'avoir des impôts et des programmes fédéraux contribue à la redistribution, puisque les régions riches contribuent davantage aux revenus de la fédération qu'elles n'en reçoivent au terme de la redistribution. Mais cet effet n'est pas suffisant pour assurer des conditions de vie équivalentes aux citoyens de toutes les régions. La plupart des fédérations assurent donc des transferts différenciés, appelés péréquation, qui égalisent plus ou moins les revenus des entités fédérées. En fait, plus le régime fiscal est décentralisé, plus la péréquation devient importante, puisque la décentralisation magnifie les conséquences des écarts de richesse entre les entités fédérées (Boadway et Shah, 2009 : 356). Mais la péréquation reflète également l'histoire d'un pays et les préférences de ses citoyens pour la redistribution, comme le montrent l'absence d'un tel programme aux États-Unis, ou son importance en Australie (Béland et Lecours, 2014). En général, le calcul de la péréquation tient compte des capacités fiscales des entités fédérées et, parfois, de leurs besoins.

Le fédéralisme fiscal ne concerne donc pas que le partage des assiettes fiscales et des ressources financières ou le déséquilibre fiscal. Il se joue tous les jours autour de transferts qui viennent corriger l'écart entre les revenus et les besoins des deux ordres de gouvernement. Alors que les conflits de juridictions se règlent ultimement devant les tribunaux, les différends concernant les transferts ne prennent jamais véritablement fin. Ils expriment de façon concrète et répétée les rapports de pouvoir entre les gouvernements de la fédération qui, habituellement, favorisent le gouvernement fédéral.

3 Politique et gouvernance

Le fédéralisme fiscal a également des incidences sur la vie politique, la gouvernance et les politiques publiques. Trois enjeux, en particulier, méritent d'être évoqués : la responsabilité financière

des entités fédérées, la justice sociale à l'échelle de la fédération, et la question du fédéralisme multinational.

Au début des années 2010, la crise de la dette souveraine dans l'Union européenne a démontré les difficultés, pour un État sans monnaie et banque centrale propres, de soutenir une dette publique importante face à des marchés financiers qui craignent un défaut de paiement. Parties intégrantes d'un espace économique commun et sans banque centrale, les entités fédérées se retrouvent un peu dans la même situation, et elles doivent parfois compter sur l'aide du gouvernement fédéral pour éviter de faire défaut. Dans les pays où les entités fédérées ont moins d'autonomie fiscale, comme en Allemagne et au Brésil, les gouvernements risquent de s'endetter de façon excessive en misant sur l'aide de dernier recours du gouvernement fédéral (Rodden, 2006 : 224). En conséquence, ces fédérations se sont données des règles budgétaires strictes, qui limitent encore davantage l'autonomie des entités fédérées (Boadway et Shah, 2009 : 495-497; Anderson, 2010 : 73-76). L'autre avenue à cet égard consiste à miser encore davantage sur l'autonomie, en laissant plus de ressources financières aux entités fédérées, qui doivent alors devenir imputables et responsables. C'est l'approche qui prévaut au Canada et aux États-Unis (Rodden, 2006 : 272). Mais même au Canada, la fédération dont les entités fédérées sont les plus autonomes, l'appui tacite du gouvernement fédéral semble présumé par les marchés financiers (Hanniman, 2018).

La deuxième question porte notre attention vers la justice sociale au sein de la fédération. Les chercheurs et les experts ont longtemps soupçonné le fédéralisme d'agir comme un frein à la redistribution et au développement de la protection sociale, en multipliant les obstacles aux réformes progressistes et en diminuant la capacité de l'État d'imposer des normes sociales communes à tout le pays. Le politologue canadien Keith Banting résume ce point de vue en écrivant que le fédéralisme a ralenti et limité la construction de l'État-providence au pays, et que davantage de décentralisation aurait fait du Canada un pays encore plus inégalitaire (Banting, 2005 : 135). Théoriquement, cet argument demeure toutefois fragile, parce qu'il suppose que les entités fédérées sont plus conservatrices que l'ensemble et ne peuvent servir de leviers progressistes, ou de « laboratoires de la démocratie » (Noël, 1999; Simeon,

2006). Empiriquement, l'hypothèse se révèle également simpliste, faisant fi des relations complexes entre les manifestations diverses du fédéralisme et la protection sociale (Beramendi, 2012 : 234). Stephan Leibfried et ses co-auteurs concluent, après un survol de la question, en disant prudemment que le fédéralisme a possiblement un « effet inhibiteur » sur le développement de l'État-providence, mais que cet effet doit être contextualisé et nuancé de sorte qu'on tienne compte de l'histoire, des institutions et des conflits politiques (2005 : 308).

Dans les fédérations multinationales, évidemment, une autre dimension s'ajoute et le principe d'autonomie prend une importance particulière. Les recherches sur le fédéralisme fiscal ont largement négligé cet aspect du problème, mettant l'accent principalement sur les arbitrages entre l'efficacité et l'équité. Mais la distribution équitable des impôts, des transferts et des services n'épuise pas toute la question de la justice sociale. La reconnaissance de collectivités nationales et de leur liberté de faire des choix importe également, ce qui change la nature des arbitrages à faire (Boucher et Noël, 2020). L'équilibre entre la participation et la redistribution, d'une part, et la reconnaissance et l'autonomie, d'autre part, demeure toujours difficile à établir, et il ne peut se trouver qu'à travers un processus politique patient de délibération et d'accommodation (Gagnon, 2011).

Conclusion

Le fédéralisme fiscal constitue donc une dimension essentielle du fédéralisme et, en fait, il est hautement révélateur du caractère fédéral qu'on retrouve dans une société. Tout comme la division des pouvoirs incarne le principe de séparation propre au fédéralisme, le partage des ressources financières en concrétise le principe d'autonomie. Ce partage varie beaucoup d'une fédération à l'autre et il change à travers le temps. Il s'accompagne également de mécanismes et de transferts qui expriment des arrangements politiques et institutionnels distincts et souvent complexes. Qui plus est, il conditionne des façons singulières de gérer les dépenses publiques et la dette, de penser les programmes sociaux et d'aménager la diversité. Le fédéralisme fiscal donne ainsi vie au principe d'autonomie, au cœur de la logique fédérale.

Lectures suggérées

Anderson, G., 2010, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*. Don Mills, Oxford University Press.

Béland, D., A. Lecours, G. P. Marchildon, H. Mou et M. R. Olfert, 2017, *Fiscal Federalism and Equalization Policy in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.

Boucher, F. et A. Noël (dir.), 2020 [à paraître], *Fiscal Federalism in Plurinational States: Equality and Autonomy*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, coll. *Diversity, Democracy and Citizen Engagement*.

Noël, A., 2006, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 305-338.

Noël, A., 2008, « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada », *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 7 : 10-36.

Références

Anderson, G., 2010, *Fiscal Federalism: A Comparative Introduction*. Don Mills, Oxford University Press.

Banting, K., 2005, « Canada: Nation Building in a Federal Welfare State », dans H. Obinger, S. Leibfried et F. G. Castles (dir.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 89-137.

Béland, D. et A. Lecours, 2014, « Fiscal Federalism and American Exceptionalism: Why Is There No Federal Equalisation System in the United States? », *Journal of Public Policy*, 34 (2) : 303-329.

Béland, D., A. Lecours, G. P. Marchildon, H. Mou et M. R. Olfert, 2017, *Fiscal Federalism and Equalization Policy in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.

Beramendi, P., 2012, *The Political Geography of Inequality: Regions and Redistribution*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bird, R., 1986, « On Measuring Fiscal Centralization and Fiscal Balance in Federal States », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 4 : 389-404.

Bird, R. et D.-J. Chen, 2008, « Federal Finance and Fiscal Federalism: The Two Worlds of Canadian Public Finance », *Canadian Public Administration*, 41 (1) : 51-74.

Boadway, R. et A. Shah, 2009, *Fiscal Federalism: Principles and Practice of Multiorder Governance*. Cambridge, Cambridge University Press.

Boucher, F. et A. Noël, 2020, « Introduction: Sub-State Nationalism and Fiscal Relations in Multinational States », dans F. Boucher et A. Noël (dir.), *Fiscal Federalism in Plurinational States: Equality and Autonomy*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, coll. *Diversity, Democracy and Citizen Engagement*, à paraître.

Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels (Commission Tremblay), 1956, *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels*, Volume III, tome II. Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec.

Croisat, M., 1999, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Troisième édition. Paris, Montchrestien.

Directeur parlementaire du budget, 2020, *Rapport sur la viabilité financière de 2020*. Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget.

Dougherty, S., M. Harding et A. Reschovsky, 2019, « Twenty Years of Tax Autonomy Across Levels of Government: Measurements and Applications », *OECD Working Papers on Fiscal Federalism*, 29, November.

Gagnon, A.-G., 2011, *L'âge des incertitudes : essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Québec, Presses de l'Université Laval, coll. *Prisme*.

Hanniman, K., 2018, « Is Canadian Federalism Market-Preserving? The View from the Bond Markets », dans E. Goodyear-Grant, R. Johnston, W. Kymlicka et J. Myles (dir.), *Federalism and the Welfare State in a Multicultural World*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 49-72.

Leibfried, S., F. G. Castles et H. Obinger, 2005, « 'Old' and 'New Politics' in Federal Welfare States », dans H. Obinger, S. Leibfried et F. G. Castles (dir.), *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 307-355.

Noël, A., 1999, « Is Decentralization Conservative? Federalism and the Contemporary Debate on the Canadian Welfare State », dans R. Young (dir.), *Stretching the Federation: The Art of the State in Canada*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 195-219.

Noël, A., 2006, « Équilibres et déséquilibres dans le partage des ressources financières », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contempo-*

rain : fondements, traditions, institutions. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 305-338.

Rioux Ouimet, H., 2014, « Quebec and Canadian Fiscal Federalism: From Tremblay to Séguin and Beyond », *Canadian Journal of Political Science*, 47 (1) : 47-69.

Rodden, J. A., 2006, *Hamilton's Paradox: The Promise and Peril of Fiscal Federalism*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ruiz Almendral, V., 2013, « Asymmetrical Federalism in Spain: The Challenges of Financing the Autonomous Communities », dans V. Ruiz Almendral et F. Vaillancourt (dir.), *Autonomy in Subnational Income Taxes: Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 13-43.

Ruiz Almendral, V. et F. Vaillancourt, 2013, « Subnational Tax Autonomy : Introduction and Summary of Evidence », dans V. Ruiz Almendral et F. Vaillancourt (dir.), *Autonomy in Subnational Income Taxes: Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 3-12.

Simeon, R. 2006, « Social Justice: Does Federalism Make a Difference? », dans S. Choudhry, J.-F. Gaudreault-DesBiens et L. Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity: Rethinking Redistribution in the Canadian Federation*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 31-44.

Verdonck, M., 2013, « Asymmetrical Federalism: The Case of Belgium », dans V. Ruiz Almendral et F. Vaillancourt (dir.), *Autonomy in Subnational Income Taxes: Evolving Powers, Existing Practices in Seven Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 61-79.

Wheare, K. C., 1963, *Federal Government*, Quatrième édition. Londres, Oxford University Press.

Chapitre 8

L'ASYMÉTRIE CONSTITUTIONNELLE COMME OUTIL DE GESTION DE LA DIVERSITÉ

Maja SAHADŽIĆ

Résumé

Ce chapitre porte sur le concept d'asymétrie constitutionnelle. Bien que ce ne soit pas là le courant majoritaire dans la littérature en études fédérales, cette approche est jugée porteuse pour l'aménagement de la diversité dans les fédérations. En lien avec la question du multinationalisme dans les systèmes dotés de dispositifs fédéraux, la présente contribution montre que l'asymétrie constitutionnelle constitue une avenue flexible et pertinente afin d'accommoder les revendications en matière d'autonomie gouvernementale.

* * *

Maître de conférence et conseillère juridique, Maja Sahadžić est chercheuse au *Government and Law Research Group*, à la Faculté de droit de l'Université d'Antwerp, en Belgique. Ses recherches portent principalement sur l'asymétrie constitutionnelle, le multinationalisme et les systèmes de gouvernance à multiniveaux. Outre le domaine du droit constitutionnel, ses travaux s'intéressent également au droit international, à la diplomatie et à la sécurité. Elle a notamment codirigé, avec Patricia Popelier, l'ouvrage collectif *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems* (2019, Palgrave Macmillan).

Le concept d'asymétrie constitutionnelle est apparu pour de bon dans les études fédérales en 1965, avec la publication d'un important article de Charles D. Tarlton portant spécifiquement sur les concepts de symétrie et d'asymétrie. Au moyen d'un examen minutieux des relations entre les unités constituantes et le gouvernement central dans les systèmes fédéraux, Tarlton y présentait alors la symétrie et l'asymétrie comme deux concepts opposés. Selon lui, la symétrie faisait référence à la situation suivant laquelle les unités constituantes d'un État fédéral partagent toutes les mêmes caractéristiques, alors que l'asymétrie dépeignait le scénario opposé, où les unités constituantes ne partagent pas toutes les mêmes caractéristiques. Depuis lors, la plupart des études « traditionnelles » sur le fédéralisme ont repris cette interprétation.

Néanmoins, la conception traditionnelle ou dominante qu'on retrouve dans les études fédérales s'est principalement intéressée aux États fédéraux mononationaux et symétriques (cf. Requejo, 2011). Par ailleurs, on observe dans l'histoire de la plupart des États modernes de nombreuses tentatives pour limiter l'expression de la diversité nationale, quitte à user parfois de méthodes non-démocratiques pour y parvenir (Requejo, 2001). Plus encore, la contribution théorique de Tarlton a contribué à mettre de l'avant l'idée selon laquelle il serait nécessaire que l'ordre de gouvernement central, dans un système fédéral, fasse preuve de plus de coordination et de coercition face à la diversité, plutôt que de la reconnaître et l'habiliter politiquement. En d'autres termes, et comme le suggèrent McGarry et O'Leary (2007), les soi-disant « national-fédéralistes » préconisent généralement l'utilisation du système fédéral afin de promouvoir une forme de cohésion nationale. Ils perçoivent donc le gouvernement central comme un mécanisme au service d'une dynamique de centralisation des pouvoirs au sein de l'État. Une telle interprétation découle sans doute du fait que le principal système fédéral pris pour modèle se trouve à être les États-Unis, et qu'il est purement territorial dans son expression politique (Kymlicka, 2005).

L'application de l'interprétation offerte par le modèle de Tarlton au sein des arrangements fédéraux a toutefois provoqué une importante levée de boucliers chez certains critiques (cf. Palermo *et al.*, 2009). En effet, plusieurs chercheurs estiment qu'une telle compréhension de l'asymétrie constitutionnelle et du mononationa-

lisme est incomplète et inadéquate afin d'apprécier les multiples déclinaisons des systèmes dotés d'arrangements fédéraux.

Premièrement, un courant important dans les études fédérales contemporaines critique fortement le fait que la littérature soit trop orientée sur les « modèles fédéraux normaux » (l'Allemagne, l'Australie, le Canada, les États-Unis, la Suisse). Puis, ce faisant, qu'elle ignore trop souvent les nombreux autres cas qui sont aussi dotés de caractéristiques fédérales (Popelier, 2014). Par exemple, Obinger observe que les systèmes fédéraux récents sont principalement des États empreints de fragmentation (Obinger *et al.*, 2005), tels que la Bosnie-Herzégovine, la Belgique, l'Italie, l'Espagne, le Royaume-Uni, etc. À cet égard, il note que ce nouvel ensemble de cas semble développer de nouvelles formes fédérales, généralement fondées sur des asymétries constitutionnelles (*cf.* Blindenbacher et Watts, 2002).

Deuxièmement, ce nouveau courant en études fédérales souligne les multiples problèmes qui découlent de l'ethnocentrisme – par exemple, le refus de reconnaître des identités distinctes au sein d'un même État. Dans cette lignée, Tierney (2006) remarque que les entités infranationales qui évoluent au sein de systèmes fédéraux contestent souvent l'idée selon laquelle l'État souverain est mononational, en promouvant plutôt le principe d'un accommodement du multinationalisme au moyen de l'autonomie gouvernementale.

1 L'asymétrie constitutionnelle et la question du multinationalisme

D'abord, il faut insister sur le fait que l'asymétrie constitutionnelle est inhérente au fédéralisme (Palermo, 2009). Ce qui ne veut pas dire, toutefois, que sa manifestation est propre aux seuls modèles-types du fédéralisme (Delmartino, 2009). L'asymétrie constitutionnelle peut également se présenter dans des systèmes unitaires et décentralisés (McGarry, 2011), comme dans le cas de l'Italie ou du Royaume-Uni. Cela nous permet de conclure que, puisque des revendications fondées sur la diversité et la différence peuvent émerger dans tout système politique, il est vain de considérer que le phénomène des asymétries constitutionnelles soit propre aux fédérations.

Puisque tout système politique est doté d'un potentiel de revendications fondées sur un principe de différence, considérer que les asymétries constitutionnelles n'émergent que dans les systèmes fédéraux n'est pas avisé. Somme toute, cette implication est d'autant plus importante qu'elle confirme que la symétrie et l'asymétrie ne sont pas des principes divergents, mais plutôt des concepts complémentaires pour penser les arrangements de types fédéraux.

Par ailleurs, l'asymétrie constitutionnelle est souvent préconisée lorsque surgissent des tensions qui sont en lien avec l'accommodement d'une forme de multinationalisme (Weller, 2011). En outre, la question de l'équilibre entre reconnaissance des identités et promotion de l'intégrité territoriale de l'État souverain a toujours fait partie des problèmes propres aux systèmes multinationaux (MacFarlane et Sabanadze, 2013). De même, force est de constater que les constitutions d'États souverains ont tendance à favoriser une symétrie de traitement entre les constitutions des entités infranationales (lorsqu'elles existent), et ce, afin d'assurer une cohérence interne au système.

Toutefois, cet aspect ne doit pas nous faire oublier un élément important : lorsqu'une revendication pour l'institutionnalisation du caractère multinational d'un État devient suffisamment forte, elle aboutit inévitablement à une tentative de refonte de l'ordre constitutionnel selon un modèle asymétrique (Máiz, 2004). À la lumière de ces différents éléments, nous croyons que l'accent devrait être mis sur l'accommodement de la diversité dans les États, plutôt que sur la coercition pour atténuer la portée et la légitimité des revendications qu'elle porte.

2 L'asymétrie constitutionnelle comme modèle alternatif à la coercition

Ce que nous avons nommé le courant traditionnel dans les études fédérales néglige souvent une dimension fort importante : le concept d'asymétrie constitutionnelle offre une solution moins coûteuse que la coercition, et ce, pour au moins deux raisons. La première est que, comparativement à la coercition, les asymétries constitutionnelles sont moins propices à susciter des désaccords majeurs au sein de la structure étatique (Stepan, 2008), notam-

ment parce qu'elles permettent d'éluder des revendications d'exclusion, comme l'autodétermination externe. Deuxièmement, les asymétries constitutionnelles peuvent fournir une base aux accommodements légitimes des identités subétatiques, du fait qu'elles renforcent la légitimité et la stabilité dans les systèmes qui présentent des caractéristiques multinationales; pensons par exemple à la Belgique, au Canada, à l'Inde, à la Russie, à l'Espagne et au Royaume-Uni (Hausing, 2014).

Ces observations sont porteuses d'enseignements très importants. Premièrement, la principale caractéristique des systèmes multinationaux dotés d'arrangements fédéraux et présentant des éléments d'asymétries constitutionnelles consiste en la prise en compte « sur mesure » du fait de la diversité interne (Burgess, 2009). Deuxièmement, les différentes tentatives d'accommoder les revendications pour une autonomie gouvernementale accrue produisent des effets mitigés, ce qui risque d'alimenter les forces centrifuges au sein du système (McGarry, 2007). Par conséquent, il semble raisonnable d'affirmer que l'asymétrie constitutionnelle représente une autre manière de conserver une flexibilité dans l'architecture institutionnelle de l'État (Wolff, 2011). Qui plus est, garder l'asymétrie constitutionnelle à la disposition du pouvoir constituant permet à la fois d'abandonner toute homogénéisation forcée et d'accompagner le « pouvoir de décider » des différents groupes (Bauböck, 2001), ce qui permet, en dernier recours, d'éviter l'effondrement du système (McGarry et O'Leary, 2012). Enfin, on peut estimer que les asymétries constitutionnelles encouragent ultimement la stabilité et le dynamisme des systèmes politiques (Benz et Broschek, 2013), étant donné que la stabilité de ces systèmes est fondée sur des relations mutuelles entre divers acteurs consentants et plusieurs processus conjoints.

Malgré tout, il persiste certaines limites quant à la mise en œuvre des asymétries constitutionnelles. D'abord, l'intensité des revendications d'accommodement des différences peut être tellement forte qu'elle en vienne à produire des déséquilibres au sein du système. De plus, les asymétries constitutionnelles peuvent poser problème en ce qui concerne la répartition formelle des pouvoirs et des compétences, étant donné qu'elles peuvent nécessiter une coordination politique non seulement horizontale, mais aussi verticale (Bolleyer *et al.*, 2014). Par ailleurs, lorsque l'asymétrie

constitutionnelle concerne les politiques fiscales, celles-ci risquent de générer des tensions additionnelles entre les partenaires de l'État fédéral, et ce, même si elles visent initialement à réduire les inégalités économiques entre les entités infranationales (Watts, 2005).

Conclusion

Les changements survenus dans la structure interne des États au cours des dernières décennies ont suscité un intérêt accru pour l'étude des asymétries constitutionnelles. Dans le même temps, l'émergence de nouveaux courants dans les études fédérales a permis de jeter un regard nouveau pour se saisir des questions fascinantes qui ont trait à la nature et à la portée de l'asymétrie constitutionnelle dans les différents types de systèmes politiques. Néanmoins, peu d'avancées ont été réalisées dans l'étude des asymétries constitutionnelles et pour mieux comprendre leur emploi potentiel comme approche alternative à la seule coercition. La principale cause de cette lacune tient sans aucun doute à la difficulté inhérente des courants traditionnels en études fédérales de tenir compte de ces concepts dans leur analyse des cas plus contemporains.

Qu'à cela ne tienne, les asymétries constitutionnelles, dans les systèmes multinationaux dotés d'arrangements fédéraux, sont clairement caractéristiques des dynamiques fédérales. Il est donc essentiel de les prendre en considération et de s'intéresser à ce qu'elles offrent en termes d'aménagement de la diversité. Celles-ci constituent une avenue porteuse pour mener à bon port les négociations ou les accords qui découlent des relations entre les différents ordres de gouvernement d'un État fédéral. Qui plus est, si elles sont institutionnalisées, les asymétries constitutionnelles peuvent servir d'outil privilégié pour accommoder le multinationalisme dans les systèmes dotés d'arrangements fédéraux. Enfin, il semble évident que de plus amples études sur le sujet doivent être entreprises, étant donné que la question de savoir comment institutionnaliser les différences demeure sujette à d'importants débats (Burgess, 2009).

Lectures suggérées

Agranoff, R. (dir.), 1999, *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*. Baden-Baden, Nomos.

Burgess, M., 2006., *Comparative Federalism. Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Swenden, W., 2006, *Federalism and Regionalism in Western Europe. A Comparative and Thematic Analysis*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Weller, M., 2011, « Introduction », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie et Oxford, University of Pennsylvania Press, pp. 1-13.

Wolff, S. 2011. « Cases of Asymmetrical Territorial Autonomy », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie et Oxford, University of Pennsylvania Press, pp. 17-47.

Références

Bauböck, R., 2001, « United in Misunderstanding? Asymmetry in Multinational Federations », ICE – Working Paper Series.

Benz, A. et J. Broschek, 2013, « Conclusion: Theorising federal dynamics », dans A. Benz, et J. Broschek (dir.), *Federal Dynamics, Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 366-388.

Blindenbacher, R. et R. L. Watts, 2002, « Federalism in a Changing World – A Conceptual Framework for the Conference », dans R. Blindenbacher et A. Koller (dir.), *Federalism in a Changing World. Learning from Each Other – Scientific Background, Proceedings and Plenary Speeches of the International Conference on Federalism*. Montréal et Kingston, McGill's Queen's University Press, pp. 23-52.

Bolleyer, N., W. Swenden, et N. McEwen, 2014, « A Theoretical Perspective on Multi-level Systems in Europe: Constitutional Power and Partisan Conflict », *Comparative European Politics*, (12) : 367-383.

Burgess, M., 2009, « The Paradox of Diversity – Asymmetrical Federalism in Comparative Perspective », dans F. Palermo, C. Zwilling et K. Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Bolzano/Bozen, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano, pp. 21-35.

Delmartino, F., 2009, « New Dimensions of Asymmetry in (Quasi-)Federal States and in the European Union », dans F. Palermo, C. Zwilling et K. Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*. Bolzano/Bozen, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano, pp. 37-45.

Hausing, K. K. S., 2014, « Asymmetric Federalism and the Question of Democratic Justice in Northeast India », *India Review*, (13) : 87-111.

Kymlicka, W., 2005, « Is federalism a Viable Alternative to Secession? », dans P. B. Lehning (dir.), *Theories of Secession*. Londres et New York, Routledge, pp. 121-160.

Macfarlane, N. et N. Sabanadze, 2013, « Sovereignty and Self-determination: Where are We? », *International Journal*, 68 (4) : 609-627.

Máiz, R., 2004, « Nation and Deliberation », dans R. Máiz et F. Requejo (dir.), *Democracy, Nationalism and Multiculturalism*. Londres et New York, Frank Cass, pp. 58-79.

McGarry, J., 2007, « Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States », *Ethnopolitics*, 6 (1) : 105-116.

McGarry, J., 2011, « Asymmetric Autonomy in the United Kingdom », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie et Oxford, University of Pennsylvania Press, pp. 148-179.

McGarry, J. et B. O'Leary, 2007, « Federations and managing nations », dans M. Burgess et J. Pinder (dir.), *Multinational Federations*. Londres et New York, Routledge, pp. 192-223.

McGarry, J. et B. O'Leary, 2012, « Territorial Pluralism: its Forms, Flaws, and Virtues », dans F. Requejo et M. C. Badia (dir.), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism: Theory and Cases*. Abingdon et New York, Routledge, pp. 17-50.

Obinger, H., S. Leibfried, et F. G. Castles, 2005, *Federalism and the Welfare State: New World and European Experiences*. Cambridge, Cambridge University Press.

Palermo, F., 2009, « Asymmetries in Constitutional Law – An Introduction », dans F. Palermo, C. Zwilling et K. Kössler (dir.), *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*, Bolzano/Bozen, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano, pp. 11-20.

Palermo, F., C. Zwilling, C. et K. Kössler (dir.), 2009, *Asymmetries in Constitutional Law. Recent Developments in Federal and Regional Systems*.

Bozen/Bolzano, Europäische Akademie Bozen/Accademia Europea Bolzano.

Popelier, P., 2014, « Subnational Multilevel Constitutionalism », *Perspectives on Federalism*, 6 (2) : 1-23.

Requejo, F., 2001, « National Pluralism and Federalism. Four Potential Scenarios for Spanish Plurinational Democracy », *Perspectives on European Politics and Society*, 2 (2) : 305-327.

Requejo, F., 2011, « Decentralization and Federal and Regional Asymmetries in Comparative Politics », dans F. Requejo et K. J. Nagel (dir.), *Federalism Beyond Federations. Asymmetry and Processes of Resymmetrisation in Europe*. Farnham et Burlington, Ashgate, pp. 19-30.

Stepan, A., 2008, « Comparative Theory and Political Practice: Do We Need a 'State-Nation' Model as Well as a 'Nation-State' Model? », *Government and Opposition*, 43 (1) : 1-25.

Stepan, A., J. J. Linz et Y. Yadav, 2011, *Crafting State-Nations: India and Other Multinational Democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Tarleton, C. D., 1965, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, 27 (4) : 861-874.

Tierney, S., 2006, *Constitutional Law and National Pluralism*. Oxford, Oxford University Press.

Watts, R. L., 2005, « A Comparative Perspective on Asymmetry in Federations », *Asymmetry Series*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, School of Policy Studies, Queen's University.

Chapitre 9

LE FÉDÉRALISME DYNAMIQUE

Patricia POPELIER

Résumé

Le courant théorique traditionnel en études fédérales ne semble plus du tout en mesure de saisir les récentes évolutions au sein des structures étatiques. En délimitant quels sont les États fédéraux au moyen de caractéristiques institutionnelles prédéfinies, les chercheurs qui s'inscrivent dans ce courant traditionnel ou classique se positionnent eux-mêmes en marge des innovations sur le terrain des systèmes fédéraux. Ces innovations prennent autant la forme de dynamiques de fragmentation dans les États multinationaux, de mouvements sécessionnistes, que de tendances (dé)centralisatrices au sein de l'Union européenne. À partir d'une approche dite « dynamique » pour étudier le fédéralisme, on en vient à comprendre que tous les « systèmes multi-niveaux » (SMV) sont dotés d'un dénominateur commun : la capacité de réguler les tensions entre, d'une part, les revendications d'autonomie gouvernementale pour

les entités subétatiques et, d'autre part, le besoin de cohésion ou d'efficacité pour l'État dans son entièreté. En fonction d'une telle approche, les critères permettant de catégoriser les structures étatiques ne deviennent que de simples indicateurs permettant de classer les systèmes multi-niveaux suivant un barème allant de très centralisé à très décentralisé. Ce type de classement repose sur trois ensembles d'indicateurs : le premier mesure l'autonomie, le deuxième mesure la cohésion et le troisième, liant les deux précédents, mesure la participation (ou gouvernance partagée). La question principale, qui fait l'objet de cette contribution, est donc la suivante : au sein d'un système constitutionnel moderne, quels sont les mécanismes qui produisent un effet centralisateur ? Et quels sont ceux qui génèrent plutôt un effet décentralisateur ?

* * *

Patricia Popelier est professeure de droit constitutionnel à la Faculté de droit de l'Université d'Antwerp (Belgique) et directrice du *Research Group of Government and Law*. Ses domaines de spécialisation incluent le processus fédéral belge, le fédéralisme comparé, le droit constitutionnel européen et l'intégration européenne, le rôle des tribunaux et les études juridiques. Elle est l'auteure de plus de 300 publications académiques, dont *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism* (avec Maja Sahadžić, Palgrave Macmillan, 2019).

Les chercheurs en études fédérales vivent dans une époque passionnante, marquée par des événements captivants : pensons, par exemple, aux référendums sur la sécession en Écosse et en Catalogne, à la minuscule région de Wallonie belge retenant près de 780 millions de personnes en otage en refusant son contreseing à un accord de libre-échange entre l'Union européenne (UE) et le Canada, ou encore à tous les enjeux liés au Brexit dans le contexte européen. Toutefois, une telle époque n'est captivante que si les chercheurs en études fédérales considèrent que le Royaume-Uni, l'Espagne, la Belgique, l'UE, etc., sont dignes de leur attention; c'est-à-dire s'ils les acceptent dans la famille des « systèmes fédéraux ». En fait, plusieurs chercheurs renoncent toujours à le faire.

Les « traditionalistes », les partisans du courant dit traditionnel en études fédérales s'entendent effectivement sur le principe que de tels systèmes ne sont pas, en réalité, dotés de structures fédérales formelles. En fondant leur analyse sur une liste de critères institutionnels préalablement définis, lesquels reposent eux-mêmes sur l'expérience de modèles appartenant aux siècles précédents – tels que les États-Unis ou l'Allemagne –, ils ne sont pas en mesure de tenir compte des dynamiques pourtant fédérales que ces nouveaux cas d'espèce dégagent.

Par conséquent, si l'on accepte la grille d'analyse du courant traditionnel, les États sont soit unitaires, soit fédéraux, soit confédéraux; puis, les systèmes qui ne remplissent pas les critères principaux sont relégués à la catégorie des « États régionaux ». Ceux-ci sont, dans le meilleur des cas, considérés comme des « fédérations immatures », sous-entendant ainsi qu'ils aspireraient à devenir fédéraux, mais qu'ils n'y sont pas encore parvenus. Malheureusement, il est de notre avis qu'exclure ainsi ces systèmes « autres », les « États régionaux » par exemple, contribue uniquement à reléguer les chercheurs en études fédérales à la marge des nouvelles dynamiques politiques, plutôt que de les attirer vers son nouveau centre de gravité.

Au même moment, d'autres chercheurs s'aperçoivent que la distinction nette entre États fédéraux et unitaires « est trop rudimentaire pour saisir adéquatement la complexité de la gouvernance contemporaine » (Loughlin, 2008 : 473). Dans un ouvrage de référence relativement récent portant sur le fédéralisme comparé, Palermo et Kössler (2017) ont fait l'exercice de répertorier les

différentes définitions du fédéralisme qu'on retrouve dans la littérature. Or, qu'est-ce qu'une fédération exactement? À terme, ils soulignent que si on s'en tient aux critères des définitions les plus contraignantes, on aboutit à une liste totale d'à peine 23 États fédéraux sur la planète, tandis qu'en s'inscrivant dans le sillon d'une conception plus souple et dynamique du fédéralisme, ce nombre se hisse à plus de 180 cas. La « question centrale », soulignent-ils, « est de savoir si la question elle-même a un sens ».

Personnellement, j'ai tendance à leur donner raison. Savoir si l'Espagne est un État fédéral ou régional est, en toute honnêteté, une question purement académique; tout comme peut l'être un débat sur le sexe des anges. Ce qui importe, au final, c'est d'être en mesure de saisir l'essence des systèmes fédéraux, dans toute leur variété. Or, il est peu pertinent, pour cette fin, de s'en tenir à observer si oui ou non un État possède un système bicaméral et une cour de justice pouvant résoudre les conflits de compétence entre différents ordres de gouvernement, ou que des unités sub-étatiques possèdent leur propre constitution. Ce qui est véritablement en jeu, selon nous, et ce que Carl Friedrich soulignait déjà en 1968, c'est d'être en mesure d'observer la tension qui existe entre, d'une part, l'autonomie des entités territoriales et, de l'autre, la cohésion et l'efficacité du gouvernement central. Un tel point de départ analytique nous conduit vers une approche « dynamique » du fédéralisme. Pour cette approche, les critères employés pour catégoriser les structures étatiques sont réduits à de simples indicateurs; et la question centrale devient alors de savoir lesquels des mécanismes présents dans les systèmes constitutionnels possèdent un effet centralisateur, et lesquels un effet décentralisateur. Enfin, il est important de noter que « cohésion » ne doit pas être compris ici comme un synonyme de « centralisation ». Ainsi, une autre question fondamentale consiste à se demander lesquels des mécanismes institutionnels favorisent la cohésion (mais pas nécessairement la centralisation), et lesquels y nuisent?

1 Quelques indicateurs pour définir et étudier les systèmes fédéraux

Suivant l'approche dynamique (voir le Figure 1 ci-dessous), les systèmes politiques sont ordonnés sur un spectre allant des sys-

tèmes les plus unitaires (à la gauche de l'axe) aux associations coopératives les plus souples (à la droite de l'axe). Les systèmes sont classés sur cette échelle dès qu'ils présentent des tensions entre les autorités centrales et des collectivités territoriales subétatiques. Bien que, suivant une acception large, de tels systèmes puissent être qualifiés de « fédéraux », une nomenclature distincte permet d'éviter de les confondre avec les systèmes fédéraux dits « traditionnels » : les « systèmes multi-niveaux », ou plus simplement SMN. Concrètement, les systèmes politiques sont ordonnés sur ce spectre en fonction d'un barème général calculé suivant trois axes : un premier axe mesure l'autonomie dont disposent les unités subétatiques, un deuxième observe la cohésion du système dans son ensemble, et un troisième lie les deux premiers axes en se concentrant sur la participation, ou ce qu'on appelle souvent la « gouvernance partagée ». Si les politologues sont habitués depuis longtemps à ordonner les systèmes politiques sur des échelles en fonction d'indicateurs spécifiques, ils se concentrent trop souvent sur la seule question de l'autonomie, délaissant par exemple le rôle des tribunaux et autres forces politiques (*cf.* Hooghe *et al.*, 2016).

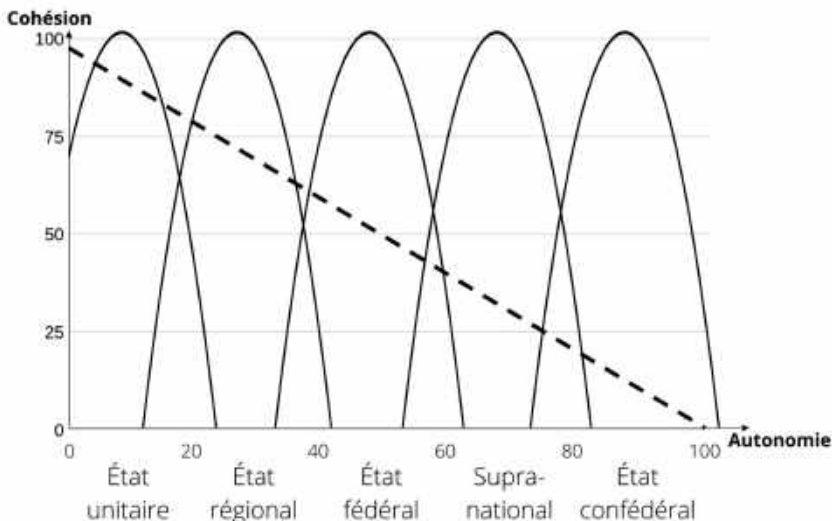
Or, au nombre des indicateurs permettant de mesurer l'autonomie des unités subétatiques, on note, entre autres : l'inscription des modalités institutionnelles de l'autonomie dont jouissent les entités subétatiques dans des textes législatifs rigides, la présence d'organes institutionnels subétatiques veillant à la représentation politique, l'existence d'une autonomie fiscale, l'établissement de mesures prévoyant l'implication (in)directe des entités subétatiques dans les prises de décisions politiques au niveau du gouvernement central. Ces indicateurs sont, somme toute, assez communs dans la littérature. Toutefois, une attention beaucoup moins importante a été accordée à une deuxième série d'indicateurs, qui mesure quant à elle la « cohésion » ou « l'intégration ».

Parmi les indicateurs pertinents pour observer la cohésion, on relève notamment : la libre circulation et la présence d'une union monétaire et économique au sein du système juridique, la présence de mécanismes à même de gérer les problèmes transfrontaliers, l'existence d'instruments pouvant prévenir ou résoudre les conflits de compétences et d'intérêts entre les partenaires politiques, ou qui peuvent, par exemple, empêcher des unités subétatiques de

saper la mise en œuvre des politiques prises par le gouvernement central (qu'il soit souverain ou qu'il soit issu d'une structure internationale).

Enfin, le troisième ensemble d'indicateurs que nous croyons pertinent de mobiliser se concentre sur les mécanismes qui consolident à la fois l'autonomie et la cohésion. Entre autres, on pense ici à la participation des entités subétatiques aux processus décisionnels du gouvernement central, et ce, en lien avec les pouvoirs tant législatifs, administratifs que judiciaires.

Figure 1. Les systèmes multi-niveaux entre l'autonomie et la cohésion



Sur le spectre des SMN, nous pouvons ainsi identifier des « systèmes fédéraux » classiques ou traditionnels. Selon cette acception rigide, les systèmes fédéraux sont ceux au sein desquels on observe un équilibre entre les sphères « autonomie/différenciation » et « cohésion/intégration ». De tels systèmes obtiennent un score modéré vis-à-vis des trois ensembles d'indicateurs. Sur la partie gauche du spectre se situent plutôt les systèmes politiques qui gèrent les tensions politiques en accentuant la centralisation du

pouvoir. Ceux-ci obtiennent un résultat faible au chapitre de l'autonomie, et une note élevée face à la cohésion. Inversement, à la droite du spectre, on retrouve les systèmes politiques qui aménagent ces tensions en accentuant l'autonomie : ils engagent davantage d'efforts à préserver l'autonomie des unités subétatiques qu'à garantir des mécanismes d'intégration et de cohésion. Néanmoins, dans les faits, la réalité est plus complexe : les SNM peuvent également produire des situations où une faible autonomie soit corrélée à une faible cohésion, une forte autonomie soit associée à une forte cohésion, ou encore n'importe quelle autre combinaison possible. Bref, si la Figure 1 montre certains idéaux-types, une représentation plus fidèle à la réalité empirique ressemblerait peut-être davantage à celle d'un jeu de damier.

Par ailleurs, il faut noter qu'au sein même d'un sous-ensemble d'indicateurs, par exemple celui qui est lié à la question de l'autonomie, il est tout à fait possible qu'un système politique enregistre un faible score sur un indicateur, mais une note élevée sur un autre. Alors qu'une approche traditionnelle considère qu'un tel système devrait respecter certains critères institutionnels précis pour pouvoir être qualifié de fédéral, l'approche dynamique permet de nuancer le portrait, en montrant que certaines limites institutionnelles peuvent être compensées au moyen d'autres éléments.

Bien que nous comprenions la pertinence qui relève de l'emploi des appellations États unitaires, décentralisés, régionaux, fédéraux, confédéraux, etc., force nous est toutefois de constater qu'une telle catégorisation nette et tranchée des systèmes politiques n'est pas toujours possible – et qu'elle n'est pas toujours nécessaire! Pour reprendre l'exemple de l'Espagne, ce pays se classerait probablement quelque part entre les États régionaux et fédéraux; mais l'étiquette exacte n'a que très peu d'importance pour les études fédérales. Plus encore, il faut souligner qu'une catégorisation des systèmes n'est rien d'autre qu'un instantané; les États, de même que leur architecture institutionnelle, évoluent. De nos jours, les États qui se retrouvent au centre de notre attention sont souvent ceux qui vivent un processus de décentralisation, et qui se déplacent de la gauche du spectre vers sa droite – processus qui risque alors de fragiliser la cohésion au sein de l'État.

Par ailleurs, les systèmes fédéraux traditionnels possèdent leurs propres dynamiques centralisatrices, ce qui les amène souvent à effectuer eux aussi un déplacement sur le spectre, mais de la droite vers la gauche cette fois-ci. Par conséquent, cela laisse planer le doute quant à savoir si, en définitive, des systèmes hautement centralisés comme l'Autriche peuvent encore être qualifiés de « fédéraux », si notre définition repose sur un maintien de l'équilibre entre l'autonomie et la cohésion.

2 Avantages méthodologiques

Les avantages méthodologiques de l'approche dynamique sont nombreux. Premièrement, elle est source d'avancée majeure pour les démarches comparatives, puisqu'elle permet de grouper facilement les SMN possédant des scores similaires sur un (ou plusieurs) des trois ensembles d'indicateurs. Si on s'intéresse principalement aux dynamiques qui sont propres aux structures étatiques, nous pouvons ainsi bénéficier d'un échantillonnage beaucoup plus large que celui qui est traditionnellement cantonné à la vingtaine de systèmes fédéraux purs. Cela permet également d'identifier des facteurs expliquant potentiellement le positionnement de certains types d'États sur une échelle progressive. Qui plus est, l'approche dynamique rend possible d'observer si le niveau d'intégration ou de désintégration est un facteur explicatif pour comprendre l'état d'un certain nombre d'autres facteurs, par exemple, le comportement des cours de justice dans les contestations fédérales, ou la stabilité d'un système politique.

Deuxièmement, l'approche dynamique permet d'observer des phénomènes qui sont généralement difficiles à identifier par la lunette du courant traditionnel en études fédérales. Un bon exemple est celui de l'asymétrie : bien que l'approche traditionnelle encourage toujours la symétrie institutionnelle à des fins d'égalité et de stabilité, l'asymétrie connaît une progression majeure chez les SMN contemporains. En mobilisant l'approche dynamique, nous pouvons même comparer l'autonomie dont disposent les différentes entités subétatiques, de telle manière que nous puissions attribuer une note exacte aux différences de statut et de compétence dont elles jouissent, et ainsi souligner lesquelles sont les plus autonomes et lesquelles le sont le moins. Cela permet

notamment de nous renseigner sur le degré auquel un système politique peut accepter l'asymétrie constitutionnelle, sans pour autant devenir (trop) instable.

Troisièmement, l'approche dynamique permet d'examiner l'impact que peut avoir la politique internationale sur les relations entre l'autorité centrale et les unités subétatiques. Ce point est particulièrement important pour les SMN qui font partie de l'Union européenne, étant donné que le poids du processus d'intégration européenne sur la structure constitutionnelle des États membres est bien supérieur à celui de n'importe quelle autre organisation supranationale.

3 Qu'est-ce qui conduit à la (dé)centralisation?

Comme nous l'avons souligné précédemment, le questionnement central que l'approche dynamique en études fédérales permet d'étudier avec précision concerne les processus d'intégration et de désintégration des États. Suivant cette approche, nous pouvons identifier précisément les mécanismes qui provoquent un effet centralisateur, et ceux qui, à l'inverse, contribuent à la décentralisation dans les systèmes politiques. Qui plus est, cette approche permet d'identifier clairement les mécanismes qui ont pour effet soit d'affaiblir la cohésion au sein de l'État, soit de la renforcer.

Dans la littérature, on retrouve souvent des analyses qui suggèrent que les tribunaux ont un effet centralisateur lorsqu'ils se prononcent sur les litiges liés au fédéralisme. Pourtant, certains tribunaux – généralement ceux qui évoluent dans les systèmes multinationaux – semblent adopter une approche plus équilibrée lorsqu'ils rendent des jugements (Popelier, 2017). Les partis politiques peuvent aussi générer une dynamique similaire. Par exemple, si nous retenons le cas de la Belgique, la scission des partis politiques panbelges en formations campées sur des bases régionales, a causé un effet désintégrateur. De même, les méthodes de répartition des compétences peuvent également s'accompagner d'impacts notoires; on peut supposer, à cet égard, que la prédominance de compétences concurrentes aurait un effet centralisateur, tandis que la prédominance de compétences exclusives aurait un effet décentralisateur.

Ainsi, à partir du moment où nous possédons une meilleure compréhension des conditions qui participent à ce que ces mécanismes aient des effets centralisateurs ou décentralisateurs, des effets favorables ou défavorables à la cohésion, il nous est plus aisé par la suite de déterminer si les dynamiques d'un système politique particulier peuvent être modifiées intentionnellement, suivant un travail d'ingénierie constitutionnelle. Il s'agit là d'un enjeu des plus actuels, si l'on en croit les mouvements sécessionnistes qui sont présents dans des pays tels que la Belgique, le Canada, l'Espagne, le Royaume-Uni, mais aussi dans d'autres contextes, tel qu'au Sri Lanka¹.

4 Cas-type : la Belgique

Le cas belge permet de souligner toute la pertinence d'adopter une approche dynamique dans les études fédérales. Au cours des cinq dernières décennies, la Belgique est passée d'un statut d'État unitaire à celui d'État fédéral doté de traits confédéraux. Jusqu'à présent, cette transition s'est accomplie au moyen de six réformes de l'État, qui ont conduit à la disposition constitutionnelle de 1993 définissant formellement la Belgique comme un État fédéral.

Néanmoins, la fédération belge ne répond pas à un certain nombre des critères utilisés par l'approche hamiltonienne (celle qu'on a associée au courant traditionnel) pour qualifier les États fédéraux. Prenons un exemple : en 1993, les débats sur l'utilité d'une seconde chambre n'ont pas abouti à l'abolition du Sénat. Plutôt, l'argument fédéraliste fut invoqué pour maintenir une institution qui ne remplissait pourtant aucune fonction fédérale; le Sénat fut réformé, mais par la même occasion, une minorité en est venue à représenter les entités fédérées dans cette nouvelle mouture, minorité qui est nommée sur la base d'élections fédérales et non régionales. Lors de la sixième réforme de l'État (datant de 2012-2013), le Sénat fut réformé en une chambre représentant effective-

¹ Au Sri Lanka, une logique multinationale de résolution de conflit fut institutionnalisée par une tendance décentralisatrice, vers la fin des années 1980 (Oberst, 1988). Dans ce contexte, la capacité à réduire les tendances sécessionnistes repose principalement sur des garanties constitutionnelles de souveraineté et d'indivisibilité nationales.

ment les unités subétatiques, mais il ne bénéficia plus, dès lors, que de quelques compétences seulement.

D'un autre côté, les entités subétatiques peuvent s'immiscer directement dans les processus décisionnels de l'ordre de gouvernement fédéral, au moyen d'un vote suspensif. Plus encore, bien qu'elles ne soient pas représentées en tant que telles, les entités subétatiques ont une influence dominante au travers des groupes linguistiques qui structurent le parlement belge et le gouvernement fédéral, ainsi que l'administration et les tribunaux qui en découlent. Le gouvernement central est ainsi constitué d'un nombre égal de ministres « francophones » et « néerlandophones »; ceux-ci sont par ailleurs nommés par des partis régionaux qui représentent les intérêts de leur groupe linguistique. Qui plus est, les deux principaux groupes linguistiques du Parlement possèdent chacun un droit de veto suspensif.

Les Flamands ont aussi eu recours à l'argument fédéral dans leur lutte pour la reconnaissance d'une autonomie constitutionnelle subétatique, bien que la (faible) autonomie constitutionnelle qu'ils ont acquise n'ait pas été mise en usage d'une manière qui diffère substantiellement des régulations adoptées par le gouvernement fédéral. Cela étant, les entités subétatiques bénéficient d'une autonomie substantielle lorsqu'il s'agit de conclure des accords internationaux, ou encore de s'impliquer dans l'Union européenne.

Tout ceci montre que les critères traditionnels employés pour qualifier lesquels des systèmes politiques sont des fédérations et lesquels ne le sont pas, ne fonctionnent pas toujours convenablement : le Sénat ne remplit pas sa fonction (celle d'inclure les entités fédérées dans les processus décisionnels centraux), mais ces dernières parviennent néanmoins à faire entendre leur voix par l'intermédiaire d'autres mécanismes (notamment les partis politiques). C'est ainsi que le système politique belge en est venu à porter des traits confédératifs, puisqu'aucune décision fédérale ne peut être prise sans le consentement des deux principaux groupes linguistiques au pays. Cela montre également comment une faible note sur un indicateur (l'autonomie constitutionnelle subétatique) peut être compensée par une note supérieure sur un autre indicateur (autonomie sur la scène internationale).

Les dynamiques de décentralisation du pouvoir en Belgique sont fondées sur l'allocation de compétences exclusives, sur l'égalité des entités fédérales et fédérées, sur des partis politiques régionalisés, et sur une atmosphère générale de méfiance et de conflit typique du fédéralisme dyadique. Le parti politique actuellement dominant, le N-VA, est un parti nationaliste flamand qui est favorable à l'indépendance de la Flandre. Si l'on en croit les sondages, les Flamands sont en faveur de l'autonomie, mais pas de la sécession, ce qui signifie que la stratégie du N-VA aboutirait « naturellement » à une indépendance par confédéralisme. Les juristes et les politologues aiment rappeler à ce propos que le confédéralisme, si l'on en croit la théorie traditionnelle, désigne l'association d'États indépendants et souverains, ce qui impliquerait que ce scénario ne puisse techniquement advenir sans la sécession préalable de la Flandre.

Ceci démontre, une fois de plus, à quel point les fondements théoriques des approches traditionnelles peinent à s'arrimer à la nouvelle réalité politique. Or, suivant une approche dynamique, la stratégie du N-VA est parfaitement sensée; et la question centrale que tous ceux et celles qui croient en la continuation du système belge devraient se poser, est de savoir si, au moyen d'une ingénierie constitutionnelle – qu'il s'agisse de créer de nouveaux districts fédéraux, d'instituer de nouvelles compétences partagées, etc. –, il est possible de renverser la vapeur.

Lectures suggérées

Aubert, J.-F., 1963, « Essai sur le fédéralisme », *Revue du droit public et de la science politique*, (80) : 401-452.

Popelier, P., 2012, « The Need for Sub-national Constitutions in Federal Theory and Practice », *Perspectives on Federalism*, 4 (2) : 36-58.

Popelier, P., 2014, « Subnational Multilevel Constitutionalism », *Perspectives on Federalism*, 6 (2) : 1-23.

Popelier, P. et K. Lemmens, 2015, *The Constitution of Belgium. A Contextual Analysis*. Oxford, Hart.

Popelier, P., 2015, « Secessionist and Autonomy Movements in Flanders: The Disintegration of Belgium as the Chronicle of a Death Foretold? »,

dans E. M. Belser, A. Frang-Bär, N. Massüger et R. O. Pillai (dir.), *States Falling Apart? Secessionist and Autonomy Movements in Europe*. Berne, Stämpfli Verlag, pp. 215-246.

Références

Friedrich, K., 1968, *Trends of Federalism in Theory and Practice*. New York, Frederick A. Praeger.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. C. Osterkatz, S. Niedzwiecki et S. Shair-Rosenfield, 2016, *Measuring Regional Authority*. Oxford, Oxford University Press.

Loughlin, J., 2008, « Federalism, Regionalism and Local Government: Comparative Perspectives on Transforming the Nation-state », *European Political Science*, 7 (4) : 472-482.

Oberst, R. C., 1988, « Federalism and Ethnic Conflict in Sri Lanka », *Publius: The Journal of Federalism*, 18 (3) : 175-194.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Popelier, P., 2017, « Federalism Disputes and the Behavior of Courts: Explaining Variation in Federal Courts Support for Centralization », *Publius: The Journal of Federalism*, 47 (1) : 27-48.

Chapitre 10

QUELQUES PERSPECTIVES SUR LE FÉDÉRALISME COMPARÉ

Francesco PALERMO

Résumé

Le nombre de pays ayant adopté le fédéralisme a atteint un sommet historique et le champ des études fédérales a le vent en poupe. Parallèlement, les recherches sur le fédéralisme ont progressivement délaissé la seule quête de clarté conceptuelle – qu’est-ce qui constitue une authentique fédération? – pour se concentrer de plus en plus sur la capacité du fédéralisme à faire face aux défis les plus pressants du constitutionnalisme contemporain. Du fait que le fédéralisme est le plus ancien mécanisme institutionnel de régulation du pluralisme, il représente une source des plus riches pour réfléchir aux modalités permettant l’aménagement de la diversité ethnoculturelle et sociétale.

* * *

Francesco Palermo est professeur de droit constitutionnel comparé à l'Université de Vérone, en Italie. Il est aussi le directeur de *l'Institute for Comparative Federalism* de Bolzano/Bozen, à l'Eurac Research, en Haut Adige, au Tyrol du Sud. Ses intérêts de recherche portent sur le fédéralisme comparé, les droits des minorités, le droit constitutionnel européen, les transitions constitutionnelles et la langue et le droit. Il est l'auteur de nombreuses publications scientifiques, dont *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law* (avec K. Kössler, Hart, 2017). Il a également acquis une riche expérience de terrain dans l'exécution de nombreux mandats au sein d'organisations internationales. Francesco Palermo est aussi Président de l'*International Association of Centers for Federal Studies* (IACFS).

Définir le fédéralisme et procéder à une classification des États fédéraux sont les deux principales tâches auxquelles les spécialistes de la question se sont consacrés pendant des siècles, remplissant les bibliothèques d'une foule d'ouvrages. Néanmoins, il n'existe toujours pas de définition universelle pour saisir ce qu'est le fédéralisme et ce qu'il n'est pas (Gamper, 2005), ni méthode globalement acceptée afin de classer les différents pays fédéraux (Watts, 2008). Or, un consensus scientifique sur un tel objet d'étude risque de ne jamais advenir. À cet égard, si le fédéralisme est une composante essentielle de la théorie et de la pratique propres aux États et aux structures de pouvoir contemporaines, le principe fédéral lui-même est bien plus ancien que l'État moderne (ou même prémoderne) (Burgess, 2006). Plus encore, le fédéralisme est au cœur d'une des problématiques centrales de l'histoire de l'humanité : comment aménager la vie publique et comment limiter, organiser et réguler le pouvoir d'une façon qui garantisse autant la liberté que l'efficacité, l'unité que la pluralité, l'autonomie que la coordination ? C'est pour ces raisons, précisément, que le fédéralisme peut être défini de manières radicalement différentes, suivant des angles disciplinaires multiples, en tenant compte de certaines de ses caractéristiques plutôt que d'autres.

Récemment, les chercheurs en études fédérales semblent avoir abandonné l'obsession de développer *une* définition du fédéralisme. Plutôt, ils ont entrepris de réorienter leurs énergies à analyser les diverses manifestations du fédéralisme dans toute leur variété. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une approche qu'on pourrait qualifier de pragmatique, ce qui n'est pas sans rappeler la célèbre définition de l'obscénité, proposée par le juge Potter Stewart dans *Jacobellis c. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964) : « Je n'essaierai pas plus de définir aujourd'hui le type de choses qui entrent dans la catégorie qui nous occupe et qui a été sommairement décrite ; peut-être même ne serai-je jamais capable de le faire de manière intelligible. Mais je n'en suis pas moins capable de reconnaître de telles choses quand je les vois ».

C'est précisément parce qu'il est impossible de définir le fédéralisme autrement que par la formule générale d'Elazar – selon laquelle on conçoit le fédéralisme comme « la somme de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée » (Elazar, 1987) – que l'attention des chercheurs s'est progressive-

ment redirigée vers les institutions et les procédures fédérales (Halberstam, 2012; Hueglin et Fenna, 2015; Palermo et Kössler, 2017). Au final, pour employer une métaphore, c'est le fonctionnement des machines qui les rend intéressantes; ce n'est pas la définition qu'on en donne.

1 Évolution et consolidation des structures fédérales

En nous appuyant sur de telles fondations, ce qui devrait nous préoccuper, c'est de comprendre pourquoi les « machines » fédérales sont devenues plus intéressantes et populaires que jamais pour les États. À l'origine, l'idée fédérale est surtout un concept philosophique et un principe d'organisation politique qui sert une fonction principalement économique et militaire. En termes juridiques, les débuts de l'idée fédérale ont plus à voir avec le droit international que le constitutionnalisme, alors qu'elle visait à rassembler des unités souveraines qui n'étaient plus fonctionnelles ni économiquement ni militairement.

Plus les pays fédéraux apparurent (vers le XIX^e siècle), et plus ils gagnèrent en nombre (au XX^e siècle), plus le fédéralisme gagna en intérêt, non seulement auprès des philosophes politiques et des politologues, mais également des juristes constitutionnalistes et des économistes. La cohabitation de ces perspectives méthodologiques facilita ainsi l'étude des diverses façons dont les systèmes fédéraux (ce qui comprend les fédérations classiques et leurs équivalents de type États régionalisés ou décentralisés) fonctionnent dans la pratique, et de faire ressortir les éléments qu'ils ont en commun. On en est également venu à se questionner sur les modalités de leur fonctionnement, en cherchant comment elles peuvent être améliorées et, surtout, en identifiant les institutions et les procédures qui semblent fondamentales au (bon) fonctionnement des États fédéraux.

Depuis l'avènement du XXI^e siècle, le défi ne consiste plus tant en la création de nouvelles fédérations par l'agrégation de différents États souverains – comme le montrent bien l'Union européenne et les obstacles insurmontables s'opposant à ce qu'elle devienne un véritable État fédéral, à part entière. Même la mise en place de systèmes fédéraux par la décentralisation a perdu progressivement de son intérêt, si nous comparons la situation actuelle à la seconde

moitié du XX^e siècle (en lien avec la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud, etc.). L'idée fédérale semble donc avoir été suffisamment « explorée »; ses forces et faiblesses institutionnelles sont bien documentées, tout comme le sont les instruments permettant la coopération entre les différents acteurs (étant donné que le fédéralisme est impossible sans un certain degré de coopération). Or, quels sont les défis qui nous attendent maintenant?

2 Le fédéralisme et la gestion du pluralisme

Le défi le plus important est celui de la gestion efficace du pluralisme, en tenant compte de sa complexité inhérente. Le fédéralisme est l'outil constitutionnel le plus développé pour gérer, dans les sociétés contemporaines, la pluralité des intérêts, des acteurs, des institutions et des procédures. Cet outil permet alors de s'attaquer aux multiples enjeux qui accompagnent l'aménagement du pluralisme. Pour remplir cette tâche, toutefois, le fédéralisme ne peut plus seulement être compris comme un agencement institutionnel, ou comme un système permettant d'accommoder la coexistence d'institutions évoluant au sein de différents ordres de gouvernement. C'est-à-dire que notre compréhension du fédéralisme doit inclure la façon dont il fonctionne (ou dont il pourrait fonctionner) en pratique, tenir compte de sa valeur ajoutée, et de comment il peut être développé et mis en place. Les aspects institutionnels ne représentent qu'une seule des facettes des modalités que le fédéralisme peut apporter pour faire face aux défis contemporains. Ce sont certes les aspects du fédéralisme qui ont bénéficié des plus grands développements historiques, et qui sont donc en mesure de servir de matrice pour le développement de nouveaux instruments; mais ils ne suffisent pas à rendre le fédéralisme pleinement pertinent pour le XXI^e siècle.

Parmi les domaines qui pourraient bénéficier le plus des conseils et de l'expertise qui découlent des études fédérales, le plus important de tous consiste en la gestion du *pluralisme*, tel qu'il se manifeste territorialement, ethnoculturellement ou d'autres manières encore. Bien que ce domaine ait toujours fait partie des priorités des systèmes fédéraux, l'histoire récente rappelle que tous les pays qui s'engagent dans la décentralisation le font spécialement pour

surmonter des défis liés à la gestion du pluralisme ethnoculturel (Choudhry, 2008; Broschek, 2013 : 101). Les développements institutionnels que des pays comme l'Éthiopie, le Soudan du Sud, le Kenya, le Népal, Myanmar et même les Philippines ont récemment connus, corroborent cette lecture. Il en va ainsi pour la situation de plusieurs pays européens, où les problématiques ethnoculturelles contribuent largement à façonner les dynamiques fédérales. On pourrait donc être tenté de conclure que, de nos jours, le fédéralisme représente principalement un instrument permettant d'accommoder les revendications émanant des groupes minoritaires. Si tel est le cas, nous devrions alors porter une plus grande attention aux instruments juridiques qui permettent d'amoindrir le principe du contrôle exclusif d'un territoire par *un* groupe (Kössler, 2015).

Un autre défi de taille est celui de la *participation*. L'enjeu de la participation figure aussi comme un élément essentiel de la boîte à outils fédérale. Néanmoins, les formes institutionnelles classiques pour la participation (territoriale) ne suffisent plus à mettre en place des systèmes fonctionnels et dynamiques, comme le montre la crise actuelle des secondes chambres dans les systèmes fédéraux et régionaux (Gamper, 2018). Or, les modalités de la participation sont essentiellement procédurales, déterminant, entre autres, qui peut participer, comment, à quelles conditions, en exerçant quels droits, et quelles peuvent être les conséquences de l'inclusion ou de l'exclusion au sein d'un processus décisionnel – par exemple, savoir si ceux et celles qui sont exclus desdits processus ont tout de même le droit de contester les décisions en ayant recours aux tribunaux. Cependant, aujourd'hui, les appels à la mise en œuvre de processus décisionnels plus démocratiques et plus participatifs engagent à dépasser la simple participation institutionnelle, pour faire place à des formes de participation sociétale novatrice (Palermo et Alber, 2015). Ainsi, la quête pour l'inclusion des acteurs non-institutionnels dans les processus décisionnels, par exemple, pourrait être accommodée en ayant recours aux instruments fédéraux.

Enfin, les études fédérales doivent nécessairement s'intéresser davantage aux *mesures politiques*, notamment la manière dont elles sont aménagées sur le plan juridique, et comment elles sont interprétées par les tribunaux (Palermo et Kössler, 2017). Seule une

telle analyse peut apporter des éclaircissements pour mieux s'y retrouver dans les tendances qui se dessinent dans les schèmes de gouvernance impliquant une pluralité d'acteurs; comme c'est le cas pour les domaines liés à l'environnement, l'éducation, la finance, l'immigration, etc. En effet, ces enjeux forcent lesdits acteurs à développer des dynamiques et des procédures de coopération plus efficaces. Formulé autrement, il est nécessaire de développer l'horizon des études fédérales de telle manière qu'elles puissent apporter des réponses aux défis contemporains qui sont liés à une gouvernance toujours plus complexe, devant réguler des phénomènes également toujours plus variés, dans des sociétés elles-mêmes de plus en plus complexes.

Conclusion

On peut s'attendre à ce que l'étude minutieuse des aspects soulevés dans ce chapitre soit au cœur du développement prochain des études fédérales. Ils représentent certains des défis les plus importants auxquels le constitutionnalisme contemporain fait face. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle de plus en plus de chercheurs s'intéressent au fédéralisme. La diversification des dynamiques fédérales au sein d'une même architecture constitutionnelle témoigne également de la possibilité d'élaborer des options sur-mesure pour favoriser, par exemple, l'expérimentation institutionnelle et une plus grande participation. Cela incite aussi à consolider les acquis de la démocratie, en divisant mieux et en partageant de manière plus équitable les compétences et le pouvoir politique au sein de l'État. Il revient à la communauté scientifique de relever un tel défi et d'y apporter des réponses fondées sur une lecture contemporaine, dynamique et pragmatique du fédéralisme.

Lectures suggérées

Birch, A., 2006, « Approaches to the Study of Federalism », *Political Studies*, 14 (1) : 15-33.

Hueglin, T., 2003, « Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36 (2) : 275-294.

Gagnon, A.-G., S. Keil et S. Mueller (dir.), 2015, *Understanding Federalism and Federation. Essays in Honour of Michael Burgess*. Farnham, Ashgate.

Kincaid, J. (dir.), 2011, *Federalism*, Anthologie en 4 volumes. Londres, Sage.

Références

Bröschek, J., 2013, « Between Path Dependence and Gradual Change: Historical Institutionalism and the Study of Federal Dynamics », dans A. Benz et J. Bröschek (dir.), *Federal Dynamics: Continuity, Change and the Varieties of Federalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 93-113.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Choudhry, S., (dir.), 2008, *Constitutional Design for Divided Societies*. Oxford, Oxford University Press.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Gamper, A., 2005, « A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State », *German Law Journal*, 6 (10) : 1297-1318.

Gamper, A., 2018, « Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : I-IX.

Halberstam, D., 2012, « Federalism: Theory, Policy, Law », dans M. Rosenfeld et A. Sajó (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, pp. 576-608.

Hueglin, T. et A. Fenna, 2015, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Deuxième édition. Toronto, University of Toronto Press.

Kössler, K., 2015, « Conclusions: Beyond the Illusion of Ethno-culturally Homogenous Territory », dans T. Malloy et F. Palermo (dir.), *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 245-272.

Palermo, F. et E. Alber (dir.), 2015, *Federalism as Decision-Making*. Leiden et Boston, Nijhoff et Brill.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Partie 2

La décentralisation et la démocratie
multinationale dans les systèmes fédéraux

Après ce tour d'horizon des principales notions qu'on retrouve dans la « boîte à outils » des chercheurs en études fédérales, nous convions les lecteurs à une interprétation des dynamiques qui sont à l'œuvre au sein des systèmes fédéraux. Dans cette deuxième partie de l'ouvrage, sept contributions présentent des « cadres d'analyse », qui montrent comment les chercheurs utilisent ces concepts théoriques, pour parvenir à *décortiquer* les sociétés fédérales d'une manière rigoureuse et méthodique.

Marc Sanjaume-Calvet ouvre le bal en présentant ce qu'on pourrait appeler « la face cachée du fédéralisme »; à tout le moins l'envers de la médaille fédérale : la question de la sécession d'une entité d'un système fédéral. Dans « Le clair-obscur de la sécession et du fédéralisme », l'auteur brosse un portrait synthétique de la littérature en philosophie politique portant sur la légitimité du droit de faire sécession dans les démocraties fédérales, pour ensuite dégager un contraste entre ces débats et la situation de la Catalogne et de l'Espagne. Daniel Cetrà reprend la balle au bond et discute des possibilités institutionnelles découlant de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée afin d'aménager de manière équitable la diversité linguistique. Qui plus est, dans « La diversité linguistique dans les États plurinationaux », Cetrà mobilise les expériences de la Catalogne en Espagne et de la Flandre en Belgique pour faire ressortir tant la portée que les limites des approches théoriques en la matière. Maria Ackrén propose ensuite de se servir des outils du fédéralisme pour mieux comprendre et comparer les différentes régions insulaires autonomes dans le monde. Dans « Les régions insulaires autonomes et la grammaire du fédéralisme », elle brosse non seulement un portrait de la littérature pertinente, mais aborde différents cas – dont celui du Groenland – pour illustrer le caractère changeant et diversifié que prend l'autonomie pour les îles qui sont rattachées d'une manière ou d'une autre à un État souverain.

Selon Paul Anderson et Soeren Keil, la *plus-value* du fédéralisme, de l'autonomie institutionnelle et du partage du pouvoir réside dans leur capacité à aménager les tensions et les conflits (violents) qui sévissent parfois dans les sociétés profondément divisées ou fragmentées. Dans un chapitre au titre évocateur, « Le fédéralisme comme outil de résolution de conflits », ils discutent du potentiel qu'offre le principe fédéral, en abordant différents cas-types,

comme la Bosnie-Herzégovine, l'Afrique du Sud, le Soudan, la Serbie et Monténégro, la Macédoine et le Népal. Ce faisant, ils exposent également les limites du fédéralisme en la matière. Allison McCulloch se penche pour sa part sur un autre angle-mort des études fédérales, dans son chapitre « Le fédéralisme, la diversité et l'inclusion : qu'en est-il des *Autres*? ». En bref, elle s'intéresse à montrer comment les structures fédérales, bien qu'elles permettent de pacifier les relations et d'aménager les conflits entre les principaux groupes qui dominent la vie politique dans un contexte donné, parviennent difficilement à tenir compte des groupes minoritaires non-dominants. Ces *Autres*, ce sont les minorités ethnoculturelles issues de l'immigration, les minorités genrées et toutes celles qui ne représentent qu'un faible pourcentage de la population de leur État. Selon McCulloch, il est du devoir des chercheurs en études fédérales de mieux documenter les injustices que peuvent générer les mécanismes institutionnels du fédéralisme sur ces *Autres*, pour ensuite travailler à trouver des solutions.

Enfin, les deux dernières contributions de cette deuxième partie proposent des cadres analytiques « clés en main », c'est-à-dire qu'elles avancent des protocoles méthodologiques détaillés que les chercheurs peuvent ensuite s'approprier pour observer, comparer et critiquer les systèmes fédéraux. Dans « Mesurer le fédéralisme et la décentralisation : l'*Index sur l'autorité régionale* », Arjan H. Schakel présente les divers éléments d'un outil qu'il a co-développé avec Liesbeth Hooghe, Gary Marks, Sandra Niedzwiecki, Sara Chapman Osterkatz et Sarah Shair-Resenfield : l'*Index sur l'autorité régionale* (ou *Regional Authority Index*). Cette contribution poursuit, en quelque sorte, le raisonnement de Sean Muel-ler dans son chapitre de la partie précédente. Exposant la structure de cet Index composé de 10 variables – les cinq premières se consacrant à la dimension de l'autonomie gouvernementale, les cinq suivantes à celle de la gouvernance partagée – Schakel discute des avancées que permet cet outil dans le champ des études fédérales. Son équipe et lui ont déjà compilé les données, sur une base annuelle, pour 81 (quasi-)démocraties, depuis 1950. Il s'agit du cadre analytique le plus complet qui existe en la matière. Félix Mathieu et Dave Guénette présentent quant à eux leur *Index des cultures sociétales*, qu'ils conçoivent comme un outil mieux adapté pour observer et comparer l'état du fédéralisme dans les démocraties

multinationales. Mettant l'accent sur la dimension de l'autonomie gouvernementale, leur chapitre « Comment mesurer le “déficit fédératif” dans les (quasi-)fédérations multinationales? » vient compléter la discussion analytique ouverte par Schakel. Ils comparent trois cas de démocraties multinationales (quasi-)fédérales, soit le Québec et le Canada, la Catalogne et l'Espagne, ainsi que le Tyrol du Sud et l'Italie.

Chapitre 11

LE CLAIR-OBSCUR DE LA SÉCESSION ET DU FÉDÉRALISME

Marc SANJAUME-CALVET

Résumé¹

La relation entre le fédéralisme et la sécession peut paraître paradoxale, mais elle demeure inévitable au sein des communautés politiques multinationales. En fait, l'intégration et la désagrégation correspondent aux deux tendances possibles au sein des fédérations. Les récents événements qui se sont produits en Catalogne, mais aussi ceux survenus en Écosse ou au Québec, témoignent de

¹ L'auteur tient à remercier Andrea Romano (*Universitat de Barcelona*) et le professeur Ferran Requejo (*Universitat Pompeu Fabra*) pour leurs commentaires sur une version antérieure de ce chapitre. Et puisque certaines actions qui y sont abordées sont toujours en cours, il faut tenir compte du fait que cet article a été rédigé dans la deuxième moitié de l'année 2019.

l'importance de mieux comprendre le phénomène des revendications indépendantistes. Les démocraties libérales évoluent, et les débats au sujet de l'autonomie gouvernementale et de l'autodétermination ne peuvent plus être menés comme ils l'étaient il y a quelques décennies. Certes, le droit constitutionnel à la sécession demeure une situation extrêmement rare. Mais il est néanmoins possible de trouver de bons arguments, notamment dans les analyses constitutionnelles et normatives, soutenant le droit à l'autodétermination démocratique. En tant que minorités permanentes, les nations minoritaires demandent des garanties libérales les protégeant des majorités, mais elles exigent également des droits d'expression démocratique pour pouvoir décider librement de leur avenir constitutionnel. Tout accord politique se fonde sur un pacte, et tout aménagement fédéral demande que les compromis individuels et collectifs soient respectés.

* * *

Titulaire d'un doctorat en science politique de l'*Universitat Pompeu Fabra*, Marc Sanjaume-Calvet est professeur de science politique à l'*Universitat Oberta de Catalunya*. Auparavant, il a été chercheur invité à l'*Institute of Governance* de l'Université d'Édimbourg, à l'Université Laval ainsi qu'à l'Université du Québec à Montréal, où il a effectué un stage post-doctoral au Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité et la démocratie (CRIDAQ) et à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes (CREQC). En s'inscrivant à la fois dans le sillon de la politique comparée et de la théorie politique, ses recherches se concentrent sur l'étude des systèmes fédéraux, du nationalisme, des processus d'autodétermination, des nations minoritaires, de l'autonomie politique et de la gouvernance à multiniveaux.

Wo viel Licht ist, ist starker Schatten

*[Là où la lumière est la plus forte,
les ombres le sont aussi]*

- Johann Wolfgang von Goethe

Si le fédéralisme se traduit par au moins cinquante déclinaisons, la sécession est certainement l'une d'entre elles. L'ombre d'une désagrégation pèse sur (presque) toutes les fédérations. Plusieurs des nouveaux États qui ont vu le jour au cours des dernières décennies sont la conséquence directe de l'éclatement de systèmes fédéraux. Sans doute, ces précédents historiques sont-ils à l'origine de la perception suivant laquelle le fédéralisme et le sécessionnisme sont souvent considérés comme participant de tendances différentes, étant donné qu'ils semblent aller dans des directions opposées. Mais la réalité est plus complexe que cela.

Les systèmes politiques fédéraux consistent en des aménagements institutionnels fondés sur un équilibre entre « l'autonomie et le partage du pouvoir » (Elazar, 1987), qui visent soit à « maintenir ensemble » (l'Inde ou la Belgique) soit à faire « converger » (la Suisse, les États-Unis, l'Europe) des unités politiques (Stepan, 2005). Plusieurs de ces systèmes sont plurinationaux, bien que la majorité d'entre eux continuent de revendiquer leur caractère mononational (*cf.* Requejo, 2005)². Inversement, la sécession implique une rupture du *statu quo*; ce qui signifie la création d'un nouvel État à partir d'un territoire qui appartenait auparavant à un autre État (ou à une fédération d'États). Par conséquent, elle conduit à un transfert de souveraineté d'un État parent vers la nouvelle unité politique ainsi créée (Pavkovic et Radan, 2007). À cet égard, la sécession apparaît comme le contraire de tout mouvement de « convergence » au sein d'une fédération, et une conséquence indésirable pour tout système de « maintien ».

² Dans cet article, les termes « plurinational » et « multinational » sont considérés comme des synonymes et servent à désigner la présence de plusieurs nations au sein d'un même État souverain.

Malgré ces deux tendances opposées, le phénomène des mouvements pro-indépendance promouvant la sécession d'une communauté politique fait partie intégrante des systèmes politiques fédéraux et plurinationaux, et ce, pour au moins trois raisons. Premièrement, là où se manifeste la présence de nations minoritaires au sein d'un État souverain, le fédéralisme – ou, à tout le moins, la décentralisation du pouvoir politique – a souvent été employé avec l'objectif d'accommoder les revendications émanant de ce type de diversité. Deuxièmement, les forces centripètes et centrifuges font partie de la vie politique de toute fédération plurinationale; il s'agit d'une situation normale, typique. Troisièmement, les débats au sujet de la sécession et du pluralisme national se structurent toujours en fonction des interprétations contextuelles de ce que signifie le fédéralisme.

Michael Burgess (2006) établit une distinction entre les traditions de pensée fédérale anglo-saxonne et continentale. Certains pays européens semblent plus proches de la notion de « subsidiarité » et de la souveraineté unique, s'inspirant ainsi beaucoup de la pensée de Jean Bodin; tandis que la tradition anglo-saxonne apparaît beaucoup plus influencée par le « pactisme » protestant, ce qui permet davantage de flexibilité pour mener les négociations ayant trait à la souveraineté. La grammaire fédérale employée est donc non seulement variée dans ses diverses manifestations particulières, mais, d'un point de vue historique, elle est également en constant renouvellement (Norman et Karmis, 2005).

1 Le droit de sécession dans les fédérations

Les normes juridiques prévoyant le droit de faire sécession sont extrêmement rares³. Mais lorsqu'elles existent, elles se retrouvent généralement dans des contextes fédéraux. L'Éthiopie et Saint-Christophe-et-Niévès ont notamment développé des façons d'encadrer le droit à la sécession, tout comme l'article 50 du Traité de Lisbonne sur l'Union européenne (UE) aborde la possibilité qu'un État membre puisse sortir de l'Union. Outre ces cas de figure, l'avis de la Cour suprême du Canada, dans son *Renvoi relatif*

³ Par exemple, la Cour suprême des États-Unis rejeta le droit de faire sécession des États dans son célèbre jugement *Texas c. White*, 74 U.S. 700 (1869).

à la sécession du Québec (1998) et la *Loi canadienne sur la clarté* (2000) figurent parmi les réglementations récentes qui traitent du droit à la sécession et à l'autodétermination politique. Un autre exemple de ce phénomène est survenu avec l'Accord d'Édimbourg de 2012, portant sur le référendum d'indépendance de 2014 en Écosse. D'anciennes fédérations, comme l'URSS, accordaient également le « droit à la sécession » à leurs unités constituantes⁴.

Or, de la dissolution de l'URSS à la mise en œuvre des normes canadiennes et britanniques précédemment mentionnées, une question en particulier (bien qu'il y en ait d'autres) en est venue à préoccuper les chercheurs : le droit de faire sécession nourrit-il le sécessionnisme au sein d'une fédération ? Ou le prévient-il ? Deux principales réponses à cette question ont été formulées.

Rainer Bauböck (2000) estime que la vertu principale du fédéralisme consiste précisément en sa capacité d'accommoder les demandes d'autodétermination politique des nations minoritaires au moyen de l'autonomie gouvernementale. Par conséquent, suggère-t-il, le fédéralisme devrait exclure le droit à la sécession et renforcer au maximum l'autonomie gouvernementale. D'une perspective plus légaliste, Cass Sunstein (1991, 2001) a formulé une opposition célèbre aux « clauses de sécession » dans les constitutions fédérales puisque, de son point de vue, elles entraîneraient des comportements stratégiques (comme le chantage) et mettraient en péril l'engagement des unités constituantes envers le pacte constitutionnel.

Cependant, ces arguments ont été réfutés par d'autres auteurs, qui posent des hypothèses contraires. Will Kymlicka (2000 : 224) insiste notamment sur les vertus de l'autonomie gouvernementale dans les aménagements fédéraux, et affirme que :

L'objectif ne devrait pas être de fournir des garanties à toute épreuve assurant la permanence des frontières étatiques en place (ce qui ne peut être fait, de toute manière, dans une société libre et démocratique), mais plutôt de fournir des garanties solides que les droits des minorités internes seraient protégés si les frontières étatiques devaient être modifiées, et que le

⁴ L'article 72 de la Constitution de l'URSS affirmait le droit des républiques de l'Union de quitter librement la fédération, mais en pratique, aucune loi n'établissait de procédure pour mettre en œuvre ce droit.

groupe national majoritaire puisse survivre en tant que nation même s'il venait à perdre une portion de son territoire.

Qui plus est, une « clause de sécession » peut permettre que les discussions sur la sécession se fassent en dehors du débat politique. Elle ouvre donc la voie à un engagement réel vis-à-vis de la Constitution, en définissant clairement une « voie de sortie », ce qui tendrait à limiter le recours à de potentiels mécanismes de chantage (Weinstock, 2001; Norman, 2006). Ces conceptions favorables à la « constitutionnalisation » de la sécession semblent plus conformes aux approches morales formulées par les philosophes politiques contemporains. À cet égard, les approches se fondant sur l'individualisme moral kantien ont tendance à être plus réticentes devant l'accommodement de telles politiques, en comparaison des approches hégéliennes, qui nourrissent quant à elles un engagement soutenu à l'endroit des politiques de reconnaissance (Requejo, 2013).

2 Les fondements normatifs du droit de sécession dans les fédérations

Les fondements normatifs pour légitimer le droit à la sécession sont généralement présentés comme étant un facteur déterminant par les différents auteurs. Par exemple, Allen Buchanan (2004) en vient à justifier le droit unilatéral de faire sécession, dans les situations où un accord interne est explicitement rompu par le gouvernement central ou fédéral, lequel mettrait en danger les droits de la minorité dotée d'une autonomie gouvernementale. D'une manière similaire, Michel Seymour (2007) associe le droit de faire sécession au principe de l'autodétermination externe. L'autodétermination interne devrait être un droit fondamental des nations minoritaires, et l'autodétermination externe ne serait justifiée que dans les contextes marqués par une absence d'autodétermination interne. La « reconnaissance égale », proposée par Alan Patten (2014), est également une autre assise morale pour affermir le principe de l'autodétermination des minorités; c'est-à-dire qu'il considère qu'une absence de reconnaissance équitable ouvrirait potentiellement la voie à un droit légitime de faire sécession.

À mon sens, toutefois, ces différentes théories tendent à se fonder uniquement sur une intuition positive, en plaçant le principe d'équité au centre de toute justification du droit à la sécession dans les fédérations (Sanjaume-Calvet, 2016). Par conséquent, on en vient à présenter un tel droit comme un « remède » à une injustice vécue. Or, cette prémisse soulève un certain nombre de problèmes importants qu'il importe de relever.

Hors des systèmes juridiques propres aux États souverains, la justice peut être définie suivant des normes internationales. Cependant, l'État parent – ou la nation majoritaire au sein d'une fédération – sera toujours à même de pouvoir interpréter les termes concrets de l'accommodement « équitable » à mettre en œuvre dans le contexte d'un conflit avec une minorité interne. Formulé autrement, c'est l'État parent qui, seul, détient le dernier mot pour traduire « ce qui est juste ». Plus encore, le principal acteur légitime sur la scène internationale demeure, encore à ce jour, l'État souverain, sans aucune garantie pour les minorités qui évoluent au sein de celui-ci. Par conséquent, étant donné que les revendications indépendantistes sont souvent considérées comme de simples « affaires internes » – notamment lorsque les manifestations sont pacifiques –, les minorités se retrouvent généralement à la merci de leur propre État. Cette situation génère des conséquences importantes, étant donné que, pour l'État parent ou le groupe majoritaire, de telles demandes peuvent aisément être écartées du revers de la main comme des revendications injustes, voire comme des velléités de « sécessions vaniteuses »⁵.

Qui plus est, en l'absence de bases équitables claires pour revendiquer une autodétermination externe (par exemple, dans le cas de violations des droits de l'homme, d'une annexion forcée, d'une rupture d'accord d'autonomie gouvernementale, d'une absence d'autodétermination interne, etc.), une telle approche peut conduire à un puissant « déficit démocratique » lorsqu'elle est appliquée au pied de la lettre. Dans le cas hypothétique où une minorité territoriale au sein d'un ensemble fédéral bénéficierait de 90% de

⁵ Une telle critique peut être résumée par l'argument de l'« absence d'arbitre impartial ». La Cour internationale de Justice a été envisagée comme instance pouvant exercer un tel rôle d'arbitrage, à la suite de son opinion de 2010 portant sur la sécession du Kosovo.

soutien populaire en faveur d'un projet de sécession, mais que l'État parent refuserait de mettre en œuvre une voie ou un accord légal pour répondre à cette revendication, le droit unilatéral à la sécession serait toujours considéré comme illégitime, du fait d'une absence de « cause juste ». Suivant une telle approche, le seul soutien démocratique n'est pas jugé comme une base suffisante pour justifier un droit à la sécession unilatérale. Or, comment est-il possible que le consentement puisse ne pas apparaître parmi les critères appartenant à une théorie de l'autodétermination?

Les cas réels sont cependant plus complexes. Règle générale, la « cause juste » est contestée par l'État parent comme à l'échelon local au sein de la minorité interne; tandis que, sur la scène internationale, de tels conflits sont souvent considérés comme de simples enjeux intérieurs (Coggins, 2014). Par ailleurs, il y a généralement une corrélation entre l'injustice (ou l'injustice perçue) et le soutien au projet sécessionniste. Dans les démocraties libérales, le soutien à la sécession ne parvient que rarement à rassembler la majorité (Griffiths, 2016). Mais s'il parvient à subsister suffisamment longtemps, il est susceptible de devenir une clé de lecture fondamentale pour comprendre les dysfonctionnements (à tout le moins ceux qui sont liés à des injustices réelles ou perçues) qui sont à l'œuvre au sein d'un système politique donné.

3 L'enjeu de l'autodétermination catalane

Les récents événements en Catalogne illustrent très bien la manière avec laquelle de telles tensions politiques peuvent survenir (Cuadras-Morató, 2016). La décision de 2010 du Tribunal constitutionnel de l'Espagne concernant le Statut d'autonomie de la Catalogne, et les politiques de recentralisation menées par le gouvernement conservateur (PP) ont provoqué l'émergence, au sein des forces politiques catalanes, de plans pour l'autodétermination politique externe (devant passer par un référendum) et de sécession (au moyen d'une république catalane indépendante). Entre 2012 et 2015, les tribunaux, le Parlement et le gouvernement central ont maintes fois rejeté les lois et les initiatives législatives appelant à un référendum sur la question de l'indépendance et de l'autonomie gouvernementale (Gagnon et Sanjaume-Calvet, 2016).

En bref, les parties en faveur de la sécession rassemblèrent 47,74% des voix lors des élections régionales catalanes du 27 septembre 2015. Un référendum sur la sécession unilatérale fut ensuite organisé par les autorités catalanes le 1^{er} octobre 2017. Le taux de participation atteignit quelque 43% et le Oui l'emporta à 90%. Le gouvernement catalan affirma la victoire du camp sécessionniste et déclara l'indépendance lors des sessions du Parlement régional du 10 et du 27 octobre 2017. Quant aux partis anti-indépendantistes, ils avaient appelé leurs sympathisants à boycotter le référendum, qui n'y prirent donc aucune part – ce qui explique en partie les résultats du 1^{er} octobre 2017. Qui plus est, les forces de police espagnoles exercèrent une répression majeure lors du processus référendaire, blessant plus de 1 000 citoyens.

Les cours pénales et les procureurs accusèrent ensuite l'ensemble du gouvernement catalan, plusieurs leaders indépendantistes et 700 maires et membres de la société civile de sédition et de rébellion (des accusations criminelles graves). Deux dirigeants politiques, le Vice-président catalan et son ministre des Affaires intérieures sont toujours en détention provisoire, alors que le Président catalan et trois ministres régionaux sont en exil à Bruxelles. Le gouvernement espagnol plaça la Catalogne sous tutelle et appela à de nouvelles élections régionales. Mais loin de saper le sécessionnisme, de telles stratégies répressives semblent avoir eu un double « effet boomerang » sur le gouvernement espagnol.

Premièrement, les élections régionales mirent en lumière un solide soutien populaire aux forces sécessionnistes en Catalogne. Malgré les mesures répressives et l'emprisonnement (ou l'exil) de leurs dirigeants, les partis indépendantistes obtinrent 47,5% des voix et 70 des 135 sièges au Parlement catalan. Deuxièmement, le second parti en tête des élections fut l'anti-sécessionniste Ciudadanos (Parti des Citoyens, Cs), qui obtint 36 sièges et 25,4% des votes, alors que le parti du gouvernement central et force majoritaire dans le reste de l'Espagne, le Partido Popular (Parti populaire, PP), ne remporta que 4 sièges et 4,2% des voix.

Les récents événements en Catalogne illustrent donc les difficultés rencontrées tant par les gouvernements fédéraux que par les auteurs des théories morales et juridiques sur la sécession et le fédéralisme. L'exécutif espagnol, mené par Mariano Rajoy, ainsi que les principaux partis nationaux (PP, PSOE (Parti socialiste),

Cs) rejetèrent à maintes reprises le droit des Catalans d'organiser un référendum, et nièrent l'existence d'une « cause juste » pour ces derniers. D'un côté, leur discours se fonde sur une interprétation rigide de la constitution de 1978, qui est aussi celle du Tribunal constitutionnel, selon laquelle il n'existe (et ne saurait exister) qu'une seule et unique souveraineté (et *demos*) en Espagne. Par conséquent, il en découle que les référendums d'autodétermination sont considérés comme étant anticonstitutionnels. De l'autre, on ne peut ignorer le fait que les principaux partis espagnols sont ceux qui nomment les personnes responsables des institutions centrales (incluant les juges), et qui possèdent ensemble une majorité qualifiée au Congrès comme au Sénat, bloquant ainsi toute possibilité de réforme constitutionnelle.

Par conséquent, la réaction des autorités espagnoles aux demandes catalanes peut être considérée comme tenant d'un « régime prohibitionniste », pouvant facilement devenir un piège pour les démocraties libérales. En effet, alors que les candidats indépendantistes peuvent se présenter aux élections et mettre de l'avant un discours sécessionniste, le système politique les empêche de pouvoir mettre à exécution leurs promesses politiques, pour lesquelles ils se sont fait élire par le peuple.

Conclusion

En résumé, le fédéralisme plurinational et la sécession semblent correspondre aux deux faces d'une même médaille, aussi malheureuse cette « union » puisse-t-elle être. Les relations fédérales sont fondées sur des *pactes*. En contexte plurinational, de tels pactes requièrent des compromis non seulement individuels, mais aussi, et surtout, collectifs, qui ne peuvent que rarement s'accommoder d'une conception bodinienne de la souveraineté (ainsi définie comme *unique et indivisible*). Ce type de conflit ne peut plus être résolu comme il l'était il y a de cela 25 ou 50 ans. De nos jours, les nations minoritaires revendiquent des garanties libérales à leur autonomie gouvernementale et insistent sur leur droit démocratique d'exprimer librement leurs conceptions constitutionnelles.

Il est donc urgent de trouver des voies légales et morales pour l'expression et la compréhension de l'altérité au sein d'un *demos*

(ou de *demoi*) spécifique(s)⁶. Les agencements institutionnels complexes doivent accepter leur caractère contingent et tout faire pour éviter d'être dominés par un ou quelques groupes nationaux. Ce qui ne signifie pas pour autant qu'il faille tomber dans une instabilité politique et constitutionnelle chronique. Bien au contraire, des mécanismes équilibrés et équitables, en matière de partage du pouvoir et d'autonomie gouvernementale, peuvent être élaborés afin d'éviter les ruptures. Néanmoins, l'absence de tels mécanismes ne saurait être simplement comblée par la censure des droits démocratiques et libéraux.

Lectures suggérées

Cuadras-Morató, X. (dir.), 2016, *Catalonia: A New Independent State in Europe? A Debate on Secession Within the European Union*. Londres, Routledge.

Kraus, P. et J. Verges Gifra (dir.), 2017, *The Catalan Process: Sovereignty, Self-Determination and Democracy in the 21st Century*. Barcelone, Institut d'Estudis de l'Autogovern.

Norman, W., 2006, *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford, Oxford University Press.

Pavkovic, A. et P. Radan, 2007, *Creating New States: Theory and Practice of Secession*. Burlington, Ashgate.

Références

Bauböck, R., 2000, « Why Stay Together? A Pluralist Approach to Secession and Federation », dans W. Kymlicka et R. Bauböck (dir.), *Citizenship in Diverse Societies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 366-394.

Buchanan, A. E., 2004, *Justice, Legitimacy, and Self-determination: Moral Foundations for International Law*. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

⁶ À cet égard, Gagnon (2011) a proposé une conception du fédéralisme fondée sur l'hospitalité et l'habilitation.

Coggins, B., 2014, *Power Politics and State Formation in the Twentieth Century: The Dynamics of Recognition*. Cambridge, Cambridge University Press.

Cuadras-Morató, X. (dir.), 2016, *Catalonia: A New Independent State in Europe? A Debate on Secession Within the European Union*. Londres, Routledge.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Gagnon, A.-G., 2011, *L'âge des incertitudes: essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. *Prisme*.

Gagnon, A.-G., et M. Sanjaume-Calvet, 2016, « Trois grands scénarios pour la Catalogne au XXI^e siècle : autonomie, fédéralisme et sécession », dans M. Seymour (dir.), *Repenser l'autodétermination interne*. Montréal, Thémis, pp. 135-174.

Griffiths, R. D., 2016, *Age of Secession*. Cambridge, Cambridge University Press.

Kymlicka, W., 2000, « Federalism and Secession: At Home and Abroad », *Canadian Journal of Law and Jurisprudence*, 13 (2) : 207-224.

Norman, W., 2006, *Negotiating Nationalism: Nation-building, Federalism, and Secession in the Multinational state*. Oxford, Oxford University Press.

Norman, W. et D. Karmis, 2005, *Theories of Federalism: A Reader*. New York, Palgrave Macmillan.

Patten, A., 2014, *Equal Recognition: The Moral Foundations of Minority Rights*. Princeton, Princeton University Press.

Pavkovic, A. et P. Radan, 2007, *Creating New States: Theory and Practice of Secession*. Burlington, Ashgate.

Requejo, F., 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism: The Spanish Case*. Londres et New York, Routledge.

Requejo, F., 2013, « Plurinational Federalism and Political Theory », dans J. Loughlin, J. Kincaid et W. Swenden (dir.), *Routledge Handbook of Regionalism and Federalism*. Londres et New York, Routledge, pp. 34-44.

Sanjaume-Calvet, M., 2016, « The Morality of Secession: Secessionist and Antisecessionist Arguments in the Catalan case », dans X. Cuadras-Morató (dir.), *Catalonia: A New Independent State in Europe? A Debate on Secession Within the European Union*. Londres, Routledge, pp. 82-106.

Seymour, M., 2007, « Secession as a Remedial Right », *Inquiry*, 50 (4) : 395-423.

Stepan, A., 2005, « Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model », dans W. J. Norman et D. Karmis (dir.), *Theories of Federalism: A Reader*. New York, Palgrave Macmillan, pp. 255-268

Sunstein, C. R., 1991, « Constitutionalism and Secession », *University of Chicago Law Review*, 58 (2) : 633-670.

Sunstein, C. R., 2001, « Should Constitutions Protect the Right to Secede? A Reply to Weinstock », *Journal of Political Philosophy*, 9 (3) : 350-355.

Weinstock, D., 2001, « Constitutionalizing the Right to Secede », *Journal of Political Philosophy*, 9 (2) : 182-203.

Chapitre 12

LA DIVERSITÉ LINGUISTIQUE DANS LES ÉTATS PLURINATIONAUX

Daniel CETRÀ

Résumé

Cet article traite de l'enjeu des politiques linguistiques dans les États plurinationaux. Dans un premier temps, je défendrai la conception suivant laquelle la relation entre les langues et les identités nationales est le fruit d'un accord politique qui s'est érigé en lien avec deux processus majeurs : le processus de construction nationale (*nation-building*) des États et l'activisme des « périphéries ». Dans un deuxième temps, je présenterai trois grandes stratégies de gestion territoriale pour répondre aux dimensions tant normatives que pratiques qui découlent de la politisation de la langue : l'autonomie, le partage du pouvoir et la reconnaissance symbolique. Enfin, dans un troisième et dernier temps, j'illustrerai

comment ces trois stratégies furent employées concrètement, en me basant sur les cas paradigmatiques que sont la Catalogne (Espagne) et la Flandre (Belgique).

* * *

Daniel Cetrà (Ph.D.) est chercheur associé au *Centre on Constitutional Change* de l'Université d'Édimbourg, en Écosse. Ses recherches portent sur le nationalisme et sur les politiques linguistiques et territoriales dans une perspective comparée. Il est l'auteur de *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders* (2019, Palgrave Macmillan).

Les choix en matière de politique linguistique ont une incidence particulière dans les États plurinationaux traversés par une diversité linguistique. Les États plurinationaux se caractérisent par la présence, sur leur territoire, d'au moins deux communautés distinctes qui partagent le sentiment qu'elles constituent des communautés politiques spécifiques. D'un point de vue institutionnel, les États peuvent aménager le fait de la diversité linguistique de différentes manières; cela contribue parfois à renforcer, d'autres fois à apaiser les tensions qui existent entre les groupes présents (voir au sein même de ces derniers). D'un point de vue symbolique, les politiques linguistiques ont un impact sur le statut relatif des différentes langues au sein de l'État, mais aussi sur celui de leurs locuteurs respectifs – ce qui est particulièrement important pour les nations minoritaires qui fondent leur identité sur leur spécificité linguistique.

Le présent chapitre s'articule comme suit : dans un premier temps, je défendrai l'idée selon laquelle la relation entre langue et identité nationale est une construction politique relativement récente. À cet égard, je fais une distinction entre deux grands processus : le premier a trait aux divers mécanismes de construction nationale des États, souvent marquée par une intégration fonctionnelle des sociétés et une homogénéisation de la diversité linguistique; alors que le second s'intéresse à la réaction subséquente des « périphéries », à un militantisme culturel et politique « périphérique ». Dans un deuxième temps, je discuterai de quelles façons les politiques linguistiques peuvent devenir des stratégies de gestion territoriale de la diversité, au travers soit de l'autonomie, du partage du pouvoir ou de la reconnaissance symbolique. Enfin, je me servirai des cas catalan et flamand pour illustrer le fait que la langue et la nation sont liées par l'action politique, ce qui permet de voir comment l'aménagement de la diversité linguistique prend concrètement forme, et de comparer les litiges linguistiques qui en ont découlé.

1 Les politiques linguistiques et le nationalisme

La relation entre la langue et l'identité nationale est le fruit d'une construction politique. Règle générale, un certain activisme culturel et politique mobilise et politise le « matériau brut » que repré-

sentent les différences linguistiques qui se trouvent à sa disposition (Zabaltza, 2006; Harguindéguy et Cole, 2013). En la matière, on peut distinguer deux principaux processus : premièrement, il s'agit des projets de construction nationale des États européens, lesquels ont généralement tenté (avec un succès mitigé) d'accéder à une homogénéité linguistique, et d'en faire la condition de base de l'intégration politique. Certaines langues, comme c'est le cas pour le castillan en Espagne ou le français en Belgique, ont ainsi été édifiées au statut de langue officielle d'un État souverain; tandis que d'autres vernaculaires n'ont pas connu le même traitement. Ceci entraîna des conséquences normatives majeures : les nouvelles langues officielles furent associées à la modernité et au progrès, alors que les autres devinrent synonymes d'anachronisme ou d'archaïsme (May, 2001). Le philosophe libéral britannique John Stuart Mill participa à cette dynamique, en invoquant une telle hiérarchie linguistique dans sa défense de l'État-nation comme étant le cadre le plus approprié pour un gouvernement représentatif :

Personne ne peut supposer qu'il ne soit pas plus avantageux pour un Breton ou pour un Basque de la Navarre française, d'être entraîné dans le courant d'idées et de sentiments d'un peuple hautement civilisé et cultivé – d'être un membre de la nationalité française, possédant sur le pied de l'égalité tous les privilèges d'un citoyen français, que de boudier sur ses rochers, échantillon à moitié sauvage des temps passés, tournant sans cesse dans son étroite orbite intellectuelle, sans participer ni s'intéresser au mouvement général du monde. La même remarque s'applique au Gallois ou à l'Écossais des hautes terres, comme membre de la nation anglaise (Mill, 1877 : 391).

Deuxièmement, des « activistes » culturels et politiques des « périphéries » vont réagir à cette dynamique d'intégration politique, en se mobilisant en faveur de la défense de leurs langues et cultures minoritaires. Toutefois, en raison de l'intrication qui relie l'aptitude politique des acteurs, les systèmes fonctionnels et la réponse populaire, cela ne signifie pas pour autant que ces entrepreneurs politiques ont pu traduire *ipso facto* leurs souhaits dans la réalité. À cet égard, deux phases clés peuvent être identifiées : le XIX^e siècle, d'abord, lorsque les premières mobilisations militantes découlèrent de la notion – portée par le romantisme germanique – selon laquelle la langue est le facteur déterminant d'une nation; et

la seconde moitié du XX^e siècle, ensuite, lorsque les revendications sont réapparues, suivant un élan renouvelé, grâce, notamment, au cadre plus large des revendications d'autonomie territoriale et des processus de décentralisation.

L'importance considérable du facteur politique ne signifie toutefois pas que la relation entre la langue et la nation soit celle d'une pure contingence. Les nations et les liens qu'elles entretiennent avec des langues particulières découlent de constructions humaines historiquement situées; ce qui contredit d'ailleurs la conception herdérienne de la nation selon laquelle celle-ci consiste en une entité naturelle, organique et fondée sur *une* langue. Le lien entre la langue et l'identité nationale est à la fois complexe et dynamique (Safran, 1999). Dans les faits, on remarque que le rôle joué par la dimension linguistique dans les projets nationalistes varie dans le temps et dans l'espace. En outre, la langue peut apparaître comme un marqueur national central, et la protéger peut devenir la finalité même d'une mobilisation collective de type nationaliste. Jusqu'à récemment, la Catalogne en offrait un bel exemple, alors que l'objectif premier de la mobilisation catalane est maintenant devenu celui de l'autodétermination politique.

Mais la langue peut également s'avérer être le symbole même de l'identité nationale, sans pour autant que cela requiert de la part des membres de la communauté nationale une maîtrise fonctionnelle de celle-ci, comme c'est le cas au Pays de Galle ou en Irlande. Par ailleurs, il existe aussi des mouvements nationalistes qui ne s'articulent tout simplement pas autour d'un particularisme linguistique. C'est notamment le cas pour l'Écosse, où les principes égalitaires et communautaires revêtent une importance bien plus significative que la langue dans la défense d'une spécificité nationale.

2 L'aménagement de la diversité linguistique dans les États plurinationaux

La politique est importante non seulement pour forger et consolider un lien entre la langue et la nation; elle l'est aussi pour veiller à l'aménagement de la diversité linguistique. À cet égard, les avenues privilégiées en matière de politiques linguistiques vont varier selon leur degré d'institutionnalisation (comme dans le cas où un

État possède (ou non) une ou des langues officielles), selon le niveau de responsabilité politique (par exemple, si une politique linguistique découle de l'action du gouvernement central, d'une administration décentralisée, ou des deux) et selon le type de régulation envisagée (qu'elle soit de nature accommodante ou intégrationniste). Dans les États plurinationaux linguistiquement diversifiés, les politiques linguistiques peuvent ainsi devenir des stratégies de gestion territoriale en mesure d'apaiser les revendications des nations minoritaires (Swenden, 2013).

Il existe trois principales stratégies territoriales pour aménager la diversité dans les États plurinationaux : l'autonomie, le partage du pouvoir et la reconnaissance symbolique (Keating, 2001). La première et la troisième sont tout particulièrement importantes du point de vue de la diversité linguistique. Par exemple, l'autonomie, lorsqu'elle est liée aux enjeux culturels et éducatifs, permet aux gouvernements subétatiques de mettre en place des mesures afin de protéger leur(s) langue(s) minoritaire(s). Étant donné que les partis politiques des nations minoritaires disposent généralement de sympathisants dans les postes des administrations publiques régionales, la promotion des langues minoritaires peut tout à fait s'inscrire au sein des initiatives et du mandat plus général de construction nationale des appareils subétatiques. Quant au partage du pouvoir, il offre aux nations minoritaires la possibilité d'exercer une influence sur les processus décisionnels liés aux orientations politiques qui affectent leurs intérêts linguistiques. Enfin, en ce qui la concerne, la reconnaissance symbolique peut inclure un certain nombre de caractéristiques, qu'on peut pertinemment regrouper autour de deux dimensions : la projection symbolique d'une tolérance à l'endroit de la diversité au sein de l'État (par exemple, en reconnaissant plus d'une langue nationale ou officielle), et la reconnaissance de la spécificité des différentes nations qui composent l'État (par exemple, au moyen d'arrangements constitutionnels asymétriques).

3 La protection des langues minoritaires dans l'Union européenne

Quel rôle joue l'Union européenne (EU) dans la gestion de la diversité linguistique? Loughlin et Williams (2007) estiment que

l'intégration européenne avait le potentiel de bénéficier aux langues minoritaires, puisqu'elle devait atténuer l'hégémonie des États et de leurs langues officielles, en plus d'offrir de nouveaux canaux institutionnels permettant aux activistes subétatiques de se faire entendre. En effet, le discours de l'UE met l'accent sur la diversité linguistique comme étant l'une des valeurs fondamentales du projet européen; à son article 22, la *Charte des droits fondamentaux* de l'UE offre également une protection juridique pour les langues minoritaires. Qui plus est, l'UE a obtenu le mandat de soutenir financièrement les initiatives en vue de la revitalisation linguistique.

Les groupes de défense des langues minoritaires bénéficient également de la protection du Conseil de l'Europe, à travers la *Charte européenne des langues régionales ou minoritaires* et de la *Convention-cadre pour la protection des minorités nationales*. Toutefois, le potentiel de cette « protection linguistique » ne s'est guère matérialisé pleinement, car sa mise en application demeure essentiellement du ressort des États membres (Kraus, 2008). Ainsi, la Charte et la Convention-cadre peuvent bien être des documents pertinents et juridiquement contraignants, mais elles offrent tout de même une marge de manœuvre discrétionnaire considérable aux États membres pour ce qui est de la mise en œuvre des provisions qu'elles contiennent. Par conséquent, c'est toujours dans le domaine de la politique intérieure que nous devrions essayer de trouver des avenues pour l'aménagement des politiques linguistiques et pour mener les débats politiques qui en découlent.

4 Études de cas : les perspectives catalanes et flamandes

Les exemples de la Catalogne en Espagne et de la Flandre en Belgique sont des cas paradigmatiques pour les études qui portent sur l'aménagement des politiques linguistiques et sur le nationalisme dans les États plurinationaux. À ce titre, ils permettent d'illustrer plusieurs des points exposés jusqu'à présent¹.

¹ À noter que ce texte a été rédigé au cours de l'année 2018.

4.1 Les origines

Les mouvements nationalistes catalans et flamands se sont historiquement construits autour de la question linguistique. Les militants culturels du XIX^e siècle (et même avant cela) menèrent des mouvements culturels et littéraires, influencés par le romantisme, développant ainsi une conscience collective et une fierté associées aux langues et aux cultures catalanes et flamandes. La « découverte » romantique du passé et de l'usage vernaculaire constitua une base solide sur laquelle les deux nationalismes politiques vont subséquentement asseoir leur légitimité. La question linguistique fut d'ailleurs un élément central des premières revendications politiques portées par les deux mouvements. Par exemple, le compte rendu de la « Commission des griefs » (1856) – le grand manifeste du mouvement flamand – exigeait une stricte égalité entre le français et le flamand, et revendiquait un avenir dans lequel chaque Belge serait bilingue.

Les mouvements nationaux catalan et flamand émergèrent en réponse à des projets de construction nationale incomplets de la part des États souverains dans lesquels ils évoluent. Les libéraux espagnols et belges travaillaient à mettre sur pied des États promouvant l'uniformisation culturelle, en fonction de quoi ils ont décidé qu'une langue unique (le français en Belgique, et le castillan en Espagne) serait soutenue et promue par l'État. Ceci va consolider la situation d'une diglossie déjà existante, c'est-à-dire une répartition inégale des « tâches » entre les langues, en ce sens où cette diglossie s'inscrit dans le sillon d'une conception inégalitaire ou hiérarchique entre les vernaculaires. Ce phénomène est particulièrement frappant en Belgique, où le flamand était (et est toujours) la langue majoritaire du pays, mais où l'élite libérale, francophone, percevait le français comme relevant d'un statut supérieur en comparaison au flamand, qu'elle voyait comme un dialecte vulgaire, associé à la pauvreté et à la déchéance.

4.2 La réglementation linguistique

La Catalogne possède deux langues officielles – le catalan et le castillan. À celles-ci, il faut ajouter l'aranais (une variante de la langue occitane), qui possède également un statut officiel dans la région du Val d'Aran. À compter de 1978, le modèle linguistique

constitutionnel de l'Espagne met de l'avant une prédominance du castillan, en tant que langue unique de l'État et comme seule langue obligatoire pour tous les citoyens espagnols. La constitution espagnole établit ainsi un centre unilingue castillan, alors que toutes les communautés autonomes dotées d'une langue différente obtinrent la possibilité d'être reconnues comme étant bilingues.

En comparaison, la Flandre est officiellement unilingue, avec le flamand comme langue officielle. Qui plus est, le facteur linguistique fut le principal critère fédérateur de la Belgique post-1993. Une distinction est ainsi instaurée par le législateur, à l'article 2 de la Constitution belge, entre les communautés flamandes, francophones et germanophones. Il n'existe aucune langue étatique, mais trois langues (le flamand, le français et l'allemand) qui sont officielles dans différentes parties du territoire belge. C'est ce à quoi on réfère habituellement par *principe territorial*, c'est-à-dire une situation où un seul groupe linguistique est habituellement officiellement reconnu dans chaque unité territoriale distincte. Ce principe territorial est généralement comparé au principe dit de *personnalité*, qui veut que les territoires adoptent un bi- ou multilinguisme institutionnel (voir De Schutter, 2008).

J'ai tendance à considérer ces étiquettes comme étant fautives, étant donné qu'en l'absence d'une justice mondiale, tous les droits sont nécessairement territoriaux, et que le principe de personnalité s'inscrit inévitablement dans le contexte d'un territoire en particulier. En pratique, donc, le débat se situe plutôt entre un unilinguisme et un bilinguisme officiels; les deux étant mis en œuvre de manière territoriale.

4.3 Les principaux débats

La tension principale qui semble ressortir des conflits linguistiques en Catalogne et en Flandre est somme toute similaire (Cetrà, 2019). D'un côté, on observe la volonté des autorités catalanes et flamandes d'intégrer les nouveaux arrivants et, de l'autre, on accuse ces mêmes politiques intégrationnistes d'être discriminatoires envers les droits des locuteurs castillans et francophones, qui représentent la majorité dans le reste des deux États respectifs.

La fédéralisation de la Belgique et un certain nombre d'autres compromis entre les élites politiques belges ont contribué à y

réduire l'intensité des conflits linguistiques; conflits qui atteignent leur paroxysme dans les années 1960 et 1970. Le conflit linguistique est aujourd'hui encore actif – bien qu'atténué – dans la périphérie flamande de Bruxelles, c'est-à-dire le seul endroit en Région flamande où les locuteurs francophones sont plus nombreux que leur contrepartie néerlandophone. Juridiquement, plusieurs municipalités autour de Bruxelles sont officiellement unilingues flamandes, mais elles sont néanmoins dotées d'infrastructures linguistiques pour accommoder les francophones dans leurs rapports avec l'administration et le domaine de l'éducation. Dans les faits, ces municipalités sont multilingues et principalement francophones. Plusieurs représentants politiques francophones, notamment issus du parti DÉFI (anciennement FDF) estiment d'ailleurs que cette situation est discriminatoire à leur endroit. Selon eux, les autorités flamandes – qui sont en possession de toutes les compétences législatives relatives aux dimensions linguistiques dans cette région – violent leurs droits en tentant de préserver le néerlandais dans ces municipalités.

En Catalogne, le conflit est davantage orienté autour de la question de l'éducation. Le système éducatif catalan – qui vise à assurer une cohésion sociale et l'intégration des immigrants – utilise uniquement le catalan comme langue d'enseignement dans les écoles publiques; et le castillan n'est enseigné que comme sujet connexe. Certains acteurs politiques, principalement les partis *Ciudadanos* (Cs) et le Parti populaire (PP), voient cet état de fait comme une imposition illibérale et nationaliste, qui transgresse les droits des élèves qui souhaitent recevoir une éducation en castillan. L'éducation est un domaine majoritairement décentralisé, mais qui demeure une compétence partagée avec le gouvernement central. C'est ce qui explique que des tensions ont récemment vu le jour, à propos du jugement 31/2010 du Tribunal constitutionnel d'Espagne, concernant le Statut d'autonomie catalan de 2006. Ces mêmes tensions ont refait surface avec l'adoption de la loi espagnole sur l'éducation, de 2013, laquelle donne précisément suite à l'arrêt de 2010 du Tribunal constitutionnel, stipulant que le castillan ne devrait pas seulement être un élément du programme scolaire en Catalogne, mais également une langue d'enseignement.

Conclusion

Les diverses stratégies de gestion territoriale permettent aux États plurinationaux linguistiquement diversifiés de trouver des accommodements afin d'aménager les enjeux qui sont liés à la politisation de la langue. Certes, le lien entre la langue et la nation est endogène à des processus contingents de construction nationale; cependant, une fois mis en place, ces processus transforment les langues en de puissants marqueurs de spécificité nationale, et ce, de multiples manières. Les mouvements de décentralisation des États souverains, qu'on observe notamment dans la seconde moitié du XX^e siècle, ont contribué à renforcer les langues des nations minoritaires, tandis que la volonté de certaines institutions européennes à offrir une protection aux minorités s'est révélée être davantage théorique que pratique, malgré l'abandon généralisé des cadres de références unilingues.

Lectures suggérées

Cardinal, L. et S. K. Sonntag (dir.), 2015, *State Traditions and Language Regimes*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Kymlicka, W. et A. Patten (dir.), 2003, *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press.

Laitin, D., 1992, *Language Repertoires and State Construction in Africa*. Cambridge, Cambridge University Press.

Liu, A. H., 2011, « Linguistic Effects of Political Institutions », *The Journal of Politics*, 73 (1) : 125-139.

Van Parijs, P., 2011, *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Oxford, Oxford University Press.

Références

Cetrà, D., 2019, *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*. Londres, Palgrave Macmillan.

De Schutter, H., 2008, « The Linguistic Territoriality Principle – A Critique », *Journal of Applied Philosophy*, 25 (2) : 105-120.

Harguindéguy, J. B. P. et A. Cole, « Ethnolinguistic Mobilizations in Europe. An Introduction », *Regional & Federal Studies*, 23 (1) : 1-6.

Keating, M., 2001, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford, Oxford University Press.

Kraus, P. A., 2008, *A Union of Diversity: Language, Identity and Polity-Building in Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

Loughlin, J. et C. H. Williams, 2007, « Governance and Language: The Intellectual Foundations », dans C. H. Williams (dir.), *Language and Governance*. Cardiff, University of Wales Press, pp. 57-103.

May, S., 2001, *Language and Minority Rights: Ethnicity, Nationalism and the Politics of Language*. Londres et New York, Routledge.

Mill, J. S., 1877, *Le gouvernement représentatif*, Troisième édition. Paris, Guillaumin.

Safran, W., 1999, « Nationalism », dans J. Fishman (dir.), *Handbook of Language and Ethnic Identity*. Oxford, Oxford University Press, pp. 77-93.

Swenden, W., 2013, « Territorial Strategies for Managing Plurinational States », dans J. Loughlin et J. Kincaid (dir.), *Handbook of Regionalism and Federalism*. Abingdon et New York, Routledge, pp. 77-91.

Zabaltza, X., 2006, *Historia de las Lenguas y los Nacionalismos*. Barcelone, Gedisa Editorial.

Chapitre 13

LES RÉGIONS INSULAIRES AUTONOMES ET LA GRAMMAIRE DU FÉDÉRALISME

Maria ACKRÉN

Résumé

Les recherches sur les régions insulaires autonomes se heurtent à une myriade de définitions, utilisées différemment selon que l'on soit en accord avec l'une ou l'autre des deux traditions dominantes : l'autonomisme et le fédéralisme. Ce chapitre apporte un éclairage sur ces nombreuses définitions, tout en réfléchissant à la façon dont nous pouvons nous en saisir. Il demeure cependant nécessaire que de plus amples recherches soient réalisées dans ce domaine afin de dresser une liste plus exhaustive des îles autonomes dans le monde et de leurs spécificités respectives.

* * *

Maria Ackrén est professeure adjointe au Département de science politique de l'Université du Groenland (Ilisimatusarfik) depuis 2011. Elle est originaire des Îles Åland, en Finlande, et est titulaire d'un doctorat de l'Université Åbo Akademi, également en Finlande. Ses recherches portent sur les différents régimes d'autonomie existant à travers le monde, le nationalisme, les études insulaires, la méthodologie comparative, les relations de l'Arctique et les partis régionaux (en particulier dans un contexte nordique). Elle a contribué à plusieurs anthologies dans ces domaines de recherche et elle a publié plusieurs articles dans des revues à comité de lecture.

Plusieurs auteurs font une distinction entre les régimes d'autonomie territoriale et non-territoriale (cf. Hannum, 1996; Olausson, 2008; Légaré et Suksi, 2008; Tkacik, 2008). Les régimes d'autonomie territoriale sont généralement considérés comme des régions particulières au sein de leur État, disposant de pouvoirs législatifs et administratifs et d'un large éventail de compétences contrôlées par leur gouvernement régional. De leur côté, les régimes d'autonomie non-territoriale sont plutôt basés sur des droits individuels ou collectifs pour les minorités, les peuples autochtones ou d'autres groupes spécifiques qu'on retrouve au sein de la société dans son ensemble, en fonction de caractéristiques fonctionnelles, culturelles ou personnelles.

En ce qui concerne le domaine des régimes d'autonomie territoriale, des travaux comparatifs éclairants ont été réalisés sur les régions insulaires autonomes. Olausson (2008), par exemple, recense 39 îles autonomes à travers le monde, alors que Benedikter (2009) en compte une vingtaine. Pour ma part, dans ma thèse de doctorat, j'ai cartographié 44 îles autonomes parmi les régimes d'autonomie territoriale dans le monde (Ackrén, 2009). On constate donc que les chiffres varient, notamment en fonction des définitions utilisées dans les différentes études.

Pertinents pour l'étude des régions insulaires autonomes, les concepts d'autonomie territoriale et de *federacy*, de même que les arrangements quasi-fédéraux et le fédéralisme asymétrique sont tous, d'une certaine manière, interreliés (cf. Elazar, 1987; Watts, 2005). Il existe même parfois une certaine confusion dans la manière dont ces concepts sont employés dans la littérature. En outre, les régions insulaires qui ont atteint un degré élevé d'autonomie peuvent être qualifiées par certains de « juridictions insulaires infranationales » (cf. Baldacchino, 2004; Baldacchino et Hepburn, 2012) ou de « territoires partiellement indépendants » (cf. Rezvani, 2014).

Ce chapitre propose de dresser un portrait de la littérature pertinente pour l'étude des régions insulaires autonomes. Entre autres choses, il se propose de demander comment devrions-nous qualifier les systèmes politiques au sein desquels évoluent ces régions insulaires autonomes? À cet égard, la prochaine section tentera de proposer une définition fonctionnelle pouvant être utilisée dans des études ultérieures.

1 Clarifications conceptuelles

Les différentes régions insulaires qui ont atteint une certaine forme de statut spécial au sein de leur État métropolitain respectif sont généralement d'anciennes colonies (comme Aruba, les Îles Cook, la Polynésie française, le Groenland, Porto Rico, etc.). Mais ce n'est pas toujours le cas (Olausson, 2008; Ackrén, 2009). Il y a aussi des îles qui ont reçu leur autonomie pour des motifs politiques, économiques ou culturels (par exemple les Îles Åland, les Îles Féroé, Guernesey, Jersey et l'Île de Man).

La dévolution ou la décentralisation, au sein des États unitaires, peut prendre de multiples formes. Généralement, ces États sont divisés en entités régionales et locales, telles que des comtés, des districts et des municipalités. Toutefois, il arrive que certaines régions présentent des caractéristiques particulières et distinctes, ce qui a pour résultat de leur permettre de jouir d'une plus grande autonomie que les autres entités régionales et locales. Les régions insulaires appartiennent généralement à ce groupe, notamment parce qu'il semble plus efficace, sur le plan de la gouvernance, qu'elles puissent gérer de manière autonome un maximum de leurs affaires internes, étant donné leur éloignement géographique du centre du pouvoir de l'État auquel elles appartiennent. Dans ce contexte, la prise de décision devient effectivement plus fonctionnelle lorsqu'elle s'effectue au plus près possible des citoyens.

Cela signifie également qu'une certaine « identité insulaire » peut apparaître, ce qui façonnera encore davantage la politique et les relations de l'île vis-à-vis son État métropolitain. Des partis et des mouvements politiques se forment alors pour traiter des questions régionales et locales, et ce, en s'intéressant habituellement à des problématiques qui en découlent. L'horizon de leurs attentes politiques est donc bien différent de celui de leurs homologues métropolitains.

Les îles autonomes peuvent être considérées comme se situant au milieu d'un continuum, allant de la dépendance à la souveraineté. Les régions insulaires autonomes évoluent au niveau infranational de l'État dont elles relèvent, et combinent diverses formes d'autonomie gouvernementale et de gouvernance partagée (Baldacchino, 2004 : 77). Elles constituent des entités parfois dotées de caractéristiques fédérales, mais ce n'est pas toujours le cas. Ces

caractéristiques fédérales incluent, par exemple, le principe d'une gouvernance à multiveaux, avec un certain pouvoir et une certaine autorité gouvernementale qui sont transférés aux régions, alors que la souveraineté réside ultimement entre les mains de l'État central; des statuts et arrangements spéciaux, qui peuvent être considérés comme une forme de fédéralisme asymétrique; et la combinaison d'une gouvernance partagée avec une autonomie gouvernementale territoriale (Lluch, 2012 : 141-144).

Parmi les caractéristiques moins fédérales, on peut penser au fait que la répartition formelle du pouvoir entre les organes législatifs et exécutifs n'est pas forcément inscrite dans la Constitution; que la gouvernance partagée est généralement faible, voire inexistante; que l'influence des régions insulaires autonomes sur les institutions politiques du centre est souvent négligeable; et que l'autonomie gouvernementale est établie de manière asymétrique et déséquilibrée par rapport à l'appareil étatique central (Lluch, 2012 : 139-41).

Afin de mieux s'y retrouver parmi les principales définitions auxquelles les experts font référence dans la littérature, voici un tableau synthétique offrant un aperçu de la manière dont les différents outils conceptuels peuvent nous aider à départager les caractéristiques spécifiques que les régions insulaires autonomes possèdent.

Tableau 1. Aperçu de quelques définitions communes

Concept	Définition	Cas
- <i>Autonomie</i>	Se gouverner soi-même, selon ses propres lois ou règles (Dinstein, 1981).	Nous pourrions ici placer différents types de cas, pas seulement des régions insulaires, mais aussi des individus, des églises, des municipalités, des groupes minoritaires, etc.

- <i>Autonomie personnelle et politique</i>	Le droit d'être différent et de le manifester librement; de préserver, protéger et promouvoir légitimement des valeurs distinctes du reste de la société (Hannum, 1996 : 4).	On peut inclure non seulement des îles autonomes, mais aussi des groupes minoritaires et des peuples autochtones.
- <i>Autonomie territoriale</i>	Un espace géographique défini, qui diffère des autres unités constituantes au sein de l'État et qui bénéficie d'un statut spécial, comprenant certains pouvoirs législatifs, mais sans constituer une entité fédérée ou un État indépendant (Olausson, 2008; Ackrén, 2009).	On peut penser aux Îles Vierges américaines, Anguilla, Aruba, Açores, Baïéares, Bermudes, Îles Vierges britanniques, Îles Caïmans, Îles Cook, Îles Falkland, Îles Féroé, Groenland, Îles Åland, etc.
- <i>Fédéralisme asymétrique</i>	Structure institutionnelle où des entités politiques présentant des différences d'intérêt, de caractère et de composition et où les gouvernements locaux / régionaux possèdent divers degrés d'autonomie et de pouvoir (Tarlton, 1965 : 869).	Cela comprend non seulement les régions insulaires autonomes, mais aussi d'autres régions, telles que le Pays basque, le Tyrol du Sud, etc.
- <i>Federacy</i>	Lien asymétrique permanent entre deux entités possédant une autonomie gouvernementale, la plus grande ayant des pouvoirs spécifiques au sein de la plus petite, en échange de privilèges donnés. Toute modification de cette relation doit être décidée sur une base mutuelle par les deux parties. Les <i>federacies</i> font généralement référence aux territoires ou îles périphériques ou éloignés (Elazar, 1987 : 55; Elazar, 1996; Watts, 2005).	Parmi les principaux cas : Îles Féroé et Groenland (avec le Danemark); Îles Åland (avec la Finlande); Açores et Madère (avec le Portugal); Île de Man, Guernesey et Jersey (avec la Grande-Bretagne); Îles Mariannes du Nord et Porto Rico (avec les États-Unis).

- <i>Juridictions insulaires infranationales</i>	États non-souverains dotés de forts niveaux d'autonomie interne <i>de jure</i> ou <i>de facto</i> ; cela peut aussi référer à des entités infranationales associées à un État souverain plus grand, hébergeant une société et une culture distinctes et constituant des îles (Baldacchino, 2010).	Parmi les principaux cas : Îles Åland, Îles Caïmans, Îles Cook, Îles Féroé, Groenland, Guernesey, Île de Man, Jersey, Nouvelle-Calédonie, Niue, Porto Rico, Îles Turks Caicos, etc.
- <i>Territoires partiellement indépendants</i>	Territoires nationalement distincts et constitutionnellement différenciés, qui partagent leur souveraineté avec un État central. Ils ne sont ni des entités membres d'une fédération, ni des parties entièrement contrôlées par un État unitaire (Rezvani, 2014).	Parmi les principaux cas : Îles Åland, Vallée d'Aoste, Aruba, Açores, Pays basque, Bermudes, Bougainville, Îles Vierges britanniques, Catalogne, Îles Caïmans, Îles Cook, Curaçao, Îles Féroé, Polynésie française, etc.

Cette liste n'est évidemment pas exhaustive, mais elle offre tout de même quelques outils afin de mieux distinguer et comparer les diverses régions insulaires autonomes. Il est aussi possible de dégager des caractéristiques similaires entre les régions insulaires autonomes : *a minima* elles semblent toutes correspondre à des territoires disposant d'un statut spécial au sein de leur État, tout comme elles disposent de pouvoirs législatifs qui leur sont propres. Par ailleurs, on peut souligner que certains auteurs vont même jusqu'à inclure des caractéristiques ethniques et culturelles dans leurs éléments de définition.

2 Les fondements d'une approche comparée

En fonction de quels critères peut-on constituer un corpus d'îles autonomes, si l'on souhaite approfondir la compréhension et la comparaison de ces territoires? Un point de départ serait de parcourir les constitutions des divers pays à travers le monde, et d'identifier les îles autonomes qui y figurent. Les pays qui n'ont pas

de constitution écrite nécessitent bien sûr une approche différente; les lois spéciales d'autonomie ou d'autres formes de normes législatives peuvent servir d'équivalents. Il existe également des cas où des régions spéciales ne sont encadrées que par des lois ordinaires et ne sont pas mentionnées dans les textes constitutionnels (par exemple, les Îles Samoa américaines, les Îles Vierges américaines, les Îles Cook, les Îles Féroé et le Groenland).

Une autre approche consisterait à sélectionner des cas selon une approche institutionnelle, en nous concentrant sur la gouvernance à multiniveaux et sur les pouvoirs dont peuvent jouir les régions insulaires autonomes. L'étendue de ces pouvoirs peut varier grandement d'un cas à l'autre. Parfois, une région insulaire autonome peut se rapprocher du statut de quasi-État, alors que dans d'autres cas ces pouvoirs peuvent être beaucoup plus limités dans leur portée. Ainsi, en fonction des pouvoirs qu'elles possèdent, les régions insulaires autonomes peuvent se caractériser et se distinguer notamment par leur système électoral, leur système partisan, leurs symboles politiques, leurs passeports, leur appartenance à des organisations internationales, etc.

En outre, l'autonomie des régions insulaires implique parfois la possibilité pour celles-ci de contrôler leurs propres ressources naturelles, de percevoir leurs impôts locaux et de fixer leurs taux d'imposition, de faire des emprunts extérieurs, etc. Dans les domaines culturels, leur autonomie peut se traduire par la gestion du domaine linguistique (par exemple, choisir la ou les langues officielles), du système éducatif et de la vie religieuse. Leur tradition juridique peut également différer de celle de l'État métropolitain auquel elles appartiennent.

En ce sens, pour mener à bien une étude sur les régions insulaires autonomes, la sélection des cas devrait se faire en fonction d'une définition bien spécifique. Une bonne étude devrait également comprendre des cas diversifiés et complémentaires, par exemple des territoires enclavés, et non seulement des îles. Cela permettrait de ratisser le plus largement possible sur le continuum allant de la dépendance à la souveraineté.

3 La pertinence du cas du Groenland

Le Groenland est un bon exemple de territoire dont le statut a changé au fil du temps. Le Groenland a, tout d'abord, été une colonie, de 1721 à 1953. En 1953, il est devenu une partie intégrante de l'État du Danemark, représentant un comté parmi tant d'autres. Mais vers la fin des années 1970, un mouvement nationaliste au sein de la population réclamait plus d'autonomie, voire la sécession de cette région insulaire. Cela a conduit à l'adoption d'une loi sur l'autonomie (*Home Rule Act*), en 1979. Depuis, le Groenland a entrepris d'acquérir de nombreux domaines de compétences.

Plus tard, en 2009, une nouvelle loi sur l'autonomie a été mise en œuvre (*Self-Government Act*) ce qui a conféré au Groenland encore plus de pouvoirs, celui-ci se rapprochant d'une forme de quasi-État. La question de son indépendance a également été à l'ordre du jour lors de la campagne électorale de 2018. Le cas du Groenland montre ainsi que l'autonomie n'est pas un phénomène statique. Elle est plutôt en mouvement permanent.

Conclusion

Ce bref chapitre a tenté d'éclairer le concept de « régions insulaires autonomes », de même que la façon dont nous pouvons définir et comparer ces territoires. Il est évident que plusieurs interprétations et cadres d'analyse coexistent dans la littérature, certains se référant surtout à la grammaire de l'autonomisme, et d'autres à celle du fédéralisme. De plus, ces deux types de stratégies globales, pour l'analyse des régions insulaires autonomes, font parfois l'objet d'une combinaison. Sans aucun doute, les débats se poursuivront encore pendant des décennies quant à la façon dont nous devrions comprendre et recourir à ces deux approches pour faire l'étude des régions insulaires autonomes.

Lectures suggérées

Aldrich, R. et J. Connell, 1998, *The Last Colonies*. Cambridge, Cambridge University Press.

Safran, W. et R. Máiz (dir.), 2000, *Identity and Territorial Autonomy in Plural Societies*. Londres et Portland, Frank Cass Publishers.

Suksi, M., 2011, *Sub-State Governance through Territorial Autonomy: A Comparative Study in Constitutional Law of Powers, Procedures and Institutions*. Berlin-Heidelberg, Springer-Verlag.

Weller, M. et S. Wolff, (dir.), 2005, *Autonomy, Self-Government and Conflict Resolution: Innovative Approaches to Institutional Design in Divided Societies*. Londres et New York, Routledge.

Références

Ackrén, M., 2009, *Conditions for Different Autonomy Regimes in the World – A Fuzzy-Set Application*, Thèse de doctorat. Åbo, Åbo Akademi University Press.

Baldacchino, G., 2004, « Autonomous but not Sovereign? A Review of Island Sub-nationalism », *Canadian Review of Studies in Nationalism*, 31 (1-2) : 77-91.

Baldacchino, G., 2010, *Island Enclaves: Offshoring Strategies, Creative Governance, and Subnational Island Jurisdictions*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Baldacchino, G. et E. Hepburn, 2012, « Introduction », *Commonwealth & Comparative Politics*, 50 (4) : 395-402.

Benedikter, T., 2009, « The World's Modern Autonomy Systems: Concepts and Experiences of Regional Territorial Autonomy », Bolzano/Bozen, EURAC Research. Disponible [en ligne] : <http://webfolder.eurac.edu/eurac/publications/Institutes/autonomies/minrig/Autonomies%20Benedikter%2009%20klein.pdf>.

Dinstein, Y. (dir.), 1981, *Models of Autonomy*. Nouveau-Brunswick, Transaction Books.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Elazar, D. J., 1996, « From Statism to Federalism – A Paradigm Shift », *International Political Science Review*, 17 (4) : 417-429.

Hannum, H., 1996, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The Accommodation of Conflicting Rights*. Philadelphie, University of Pennsylvania Press.

Légaré, A. et M. Suksi, 2008, « Introduction: Rethinking the Forms of Autonomy at the Dawn of the 21st Century », *International Journal on Minority and Group Rights*, 15 (2-3) : 143-155.

Lluch, J., 2012, « Autonomism and Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 42 (1) : 134-161.

Olausson, P., 2008, *Autonomy and Islands: A Global Study of the Factors that Determine Island Autonomy*, Thèse de doctorat. Åbo, Åbo Akademi University Press.

Rezvani, D. A., 2014, *Surpassing the Sovereign State: The Wealth, Self-Rule, and Security Advantages of Partially Independent Territories*. Oxford, Oxford University Press.

Tarleton, C. D., 1965, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, 27 (4) : 861-874.

Tkacik, M., 2008, « Characteristics of Forms of Autonomy », *International Journal on Minority and Group Rights*, 15 (2-3) : 369-401.

Watts, R. L., 2005, « Comparing Forms of Federal Partnerships », dans D. Karmis et W. Norman (dir.), *Theories of Federalism: A Reader*. New York et Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 233-254.

Chapitre 14

LE FÉDÉRALISME COMME OUTIL DE RÉSOLUTION DE CONFLITS

Paul ANDERSON

Soeren KEIL

Résumé

Depuis la fin de la Guerre froide, le fédéralisme s'est graduellement imposé comme outil privilégié de gestion des conflits au sein des États souverains. La présente contribution porte sur la logique sous-jacente à l'utilisation du fédéralisme comme mécanisme permettant la pacification, la résolution de conflits et la démocratisation dans les sociétés profondément divisées, post-conflits et ethniquement hétérogènes. Pour ce faire, nous détaillons comment le fédéralisme peut servir de solution viable et acceptable pour les différents groupes ethniques engagés dans un conflit, au moyen notamment de l'accent qu'il met sur l'autonomie gouvernementale et l'intégrité territoriale de l'État souverain. Toutefois,

le fédéralisme n'est pas le remède à tous les problèmes qui surviennent dans les sociétés ethniquement hétérogènes. À cet égard, de plus amples recherches empiriques sont nécessaires afin de mieux saisir les conditions dans lesquelles le fédéralisme est susceptible d'apaiser les tensions, et ainsi être un vecteur de paix et de démocratie dans les sociétés divisées.

* * *

Paul Anderson, Ph.D., enseigne la science politique à l'Université Canterbury Christ Church, au Royaume-Uni. Ses recherches portent principalement sur l'autonomie territoriale, la sécession, le nationalisme, la résolution de conflits et la vie politique en Espagne et au Royaume-Uni.

Soeren Keil est professeur à l'Université Canterbury Christ Church, au Royaume-Uni. Ses recherches portent sur le fédéralisme et la résolution de conflits. Il est l'auteur de plusieurs articles scientifiques sur cette question, et a dirigé plusieurs ouvrages collectifs, dont *Understanding Federalism and Federation* (avec Alain-G. Gagnon et Sean Mueller, 2015, Ashgate), *State-building and Democratization in Bosnia and Herzegovina* (avec Valery Perry, 2015, Routledge) et *The Foreign Policies of Post-Yugoslav State* (avec Bernhard Stahl, 2014, Palgrave Macmillan).

Depuis la fin de la Guerre froide, le fédéralisme a fait l'objet d'une utilisation de plus en plus soutenue, en tant qu'outil de résolution de conflits. Dans les dernières années, toutefois, la nature des conflits s'est complexifiée, comme l'illustre la prolifération des guerres civiles et des dissensions qui sont alimentées par la présence d'une diversité ethnique, religieuse ou linguistique plus ou moins importante dans les États (Kaldor, 2012). Ces « nouvelles guerres » ont favorisé le développement d'outils novateurs pour aménager des arrangements et régler les différends ethnoculturels.

Le fédéralisme correspond à l'un de ces outils. À ce titre, il est apte à satisfaire aux demandes et aux attentes exprimées par les groupes tant minoritaires que majoritaires. C'est-à-dire qu'il permet aux groupes minoritaires d'exercer un contrôle (limité) sur leurs propres affaires économiques, politiques et sociales, tout en assurant, en même temps, l'intégrité territoriale de l'État existant. Étant donné que la plupart des conflits violents ont lieu au sein des frontières étatiques – entre des groupes appartenant au même État, plutôt qu'entre différents pays –, le potentiel offert par le fédéralisme pour l'atténuation des conflits (en facilitant l'accommodement des différences et la protection des groupes minoritaires, sans pour autant conduire ni à la désintégration territoriale ni à l'instabilité politique) en a fait l'une des stratégies privilégiées par la communauté scientifique internationale (Monteux, 2006 : 164).

Ce chapitre a pour objectif d'exposer les raisons qui ont conduit le fédéralisme à devenir un moyen aussi important que pertinent pour penser la résolution de conflits dans les États divisés. Nous débuterons par une brève discussion conceptuelle autour du fédéralisme, pour ensuite donner un aperçu de la logique sous-jacente à son utilisation dans les sociétés post-conflits. Puis, nous nous concentrerons sur quelques exemples concrets, ce qui nous permettra d'illustrer l'importance du fédéralisme dans le rétablissement de la paix et de la stabilité au sein de pays déchirés par la guerre. Par la suite, nous prendrons le soin de souligner certaines des limites inhérentes à la prise en compte du fédéralisme comme outil de résolution de conflits. Enfin, nous discuterons de l'importance que de plus amples études empiriques et théoriques soient menées, afin de mieux saisir les conditions dans lesquelles le fédéralisme est susceptible de contribuer à l'édification d'une paix durable, et de participer ainsi à la résolution de conflits.

1 Clarification conceptuelle

Selon Ronald L. Watts (2008 : 8), le fédéralisme « fait référence à la promotion d'une gouvernance à multi-niveaux combinant des éléments de partage du pouvoir et d'autonomie régionale ». Tout comme Preston King (1982) et Michael Burgess (2006), Watts conçoit le fédéralisme comme un concept normatif, c'est-à-dire comme un principe philosophique et idéologique qui doit être différencié de la « fédération », qui incarne, quant à elle, la « réalité institutionnelle tangible » d'un État fédéral (Burgess, 2006 : 285). Qui plus est, Watts se situe dans le sillage de la pensée de Daniel Elazar (1987), en mettant l'accent à la fois sur les éléments de gouvernance partagée entre les entités fédérées, et d'autonomie gouvernementale pour chacune d'entre elles. L'autonomie gouvernementale (territoriale) désigne le fait que les régions, *Länder*, États, provinces ou cantons détiennent leur propre gouvernement pour administrer un ensemble donné de compétences. Inversement, la gouvernance partagée réfère à la capacité de ces gouvernements à prendre part et à influencer les processus décisionnels au sein des institutions centrales.

La logique sous-jacente au fédéralisme est plurielle; elle participe de multiples déclinaisons! Selon William Livingston (1956 : 1), « le fédéralisme, comme la plupart des agencements institutionnels, offre une solution, à tout le moins une tentative de solution, pour résoudre certains problèmes propres à l'organisation politique ». Dans certains États, le fédéralisme est surtout considéré comme un instrument garant d'une gouvernance plus efficace; mais aussi comme un principe organisateur qui fait que des entités politiques abandonnent une partie de leur souveraineté dans le but de mettre en commun certaines ressources et de devenir membre d'un réseau politique souverain plus large.

Parmi les pays qui appartiennent à cette catégorie, on retrouve principalement des États mononationaux, comme l'Australie, l'Allemagne ou les États-Unis. Ils représentent ce qu'Alfred Stepan (1999) nomme les fédérations « de convergence » ou « d'agrégation ». La seconde catégorie de fédérations, toujours selon la typologie élaborée par Stepan, est celle des fédérations « de maintien ». En bref, elle réfère davantage à des États plurinationaux, entre autres, la Belgique, l'Éthiopie, l'Irak, le Népal, etc. Cette catégorie comprend

également des États ayant fait usage d'éléments propres aux systèmes fédéraux – comme l'octroi d'une autonomie gouvernementale – dans le but de réguler une diversité préexistante (par exemple, en Espagne ou au Royaume-Uni). Ce sont ces fédérations « de maintien », qui font souvent face à des conflits ethniques (parfois violents), et qui emploient donc le fédéralisme comme un outil afin d'aménager ces conflits.

Nancy Bermeo (2002) figure parmi celles et ceux qui se sont fortement intéressés aux facteurs découlant du fédéralisme qui servent précisément à la « préservation de la paix ». Selon elle, ce modèle institutionnel est à même d'isoler les conflits, d'accommoder pacifiquement les groupes minoritaires, et de rediriger les tensions ethnoculturelles vers des canaux démocratiques. En l'absence de telles institutions démocratiques, les solutions alternatives sont soit inhumaines (comme c'est le cas pour le génocide ou l'épuration ethnique), ou se résument à la sécession, la partition ou une continuation du conflit; c'est-à-dire des solutions qui, comme le rappellent McGarry et O'Leary (2009), ne font qu'envenimer les tensions ethniques.

Par ailleurs, suivant Hurst Hannum (2004: 395), le fédéralisme est souvent considéré comme étant un choix optimal pour les sociétés hétérogènes et post-conflits, du fait qu'il accommode à la fois les communautés majoritaires et minoritaires. Les éléments de partage de pouvoir et d'autonomie, propres au fédéralisme, garantissent effectivement que les groupes subétatiques disposent d'un contrôle souverain important et parfois même étendu sur un ensemble de domaines (par exemple, sur les politiques linguistiques et éducatives). Qui plus est, il garantit tout à la fois que ces mêmes groupes soient en mesure d'influencer les processus décisionnels des institutions centrales, et d'y participer, grâce aux mécanismes de gouvernance partagée.

Du point de vue du gouvernement central, il souligne également que l'institutionnalisation du système fédéral est susceptible de limiter les aspirations sécessionnistes de groupes séparatistes régionaux. L'histoire moderne est révélatrice du défi politique croissant que constitue le sécessionnisme; et si l'usage du fédéralisme n'a pas permis de surmonter entièrement un tel défi dans le cadre des États plurinationaux, il a tout de même permis d'éviter une désintégration territoriale généralisée. En résumé, la capacité

du fédéralisme à répartir le pouvoir entre différents peuples, tout en maintenant en place les frontières extérieures des États existants, fait de lui un outil attrayant pour la résolution de conflits.

2 Quelques études de cas

Depuis quelques décennies, un certain nombre de pays ont inclus des éléments fédéraux à leur schème de gouvernance constitutionnelle, dans le but de gérer la diversité et les conflits qui en découlent. En outre, on pense à la Belgique (1993), à la Russie (1993), à la Bosnie-Herzégovine (1995), à l'Éthiopie (1995), à l'Afrique du Sud (1996), à l'ancienne République yougoslave de Macédoine (2001), à l'Irak (2005) et au Népal (2015). Qui plus est, la recrudescence de débats concernant les avenues fournies par le fédéralisme, la décentralisation et l'octroi d'une autonomie territoriale pour des groupes ethniques dans des pays aussi diversifiés que l'Ukraine, la Syrie, le Myanmar ou la Libye, illustrent la pertinence contemporaine de l'idée fédérale.

Bien que ces différents États n'aient pas tous fait l'expérience de conflits violents, ils ont en commun (a) le fait d'héberger une diversité profonde, c'est-à-dire de multiples groupes ethniques ou nationaux sur le territoire de leur État, et (b) d'avoir opté pour une gestion de cette diversité qui dépasse les modèles traditionnels de la démocratie libérale. Par conséquent, en tant que principe garantissant l'autonomie (par exemple, pour les groupes ethnoculturels territorialement concentrés) et le partage du pouvoir (c'est-à-dire l'inclusion des différents groupes dans les processus décisionnels centraux de leur pays), le fédéralisme s'est imposé au chapitre des mécanismes privilégiés pour assurer une bonne gestion de la diversité. Qui plus est, il importe de souligner que l'octroi d'une forme d'autonomie fait partie des demandes principales de la part des groupes qui se sont battus par le passé pour leur indépendance, comme c'est le cas pour les Serbes de Bosnie, les Albanais de Macédoine ou les Chin et Karen du Myanmar.

Pour certains cas, les acteurs internationaux (comme l'ONU, l'OTAN ou l'Union européenne) ont joué un rôle clé dans l'introduction de mécanismes institutionnels fédéraux. Par exemple, la Bosnie-Herzégovine est souvent dépeinte comme un pays dans lequel le fédéralisme a été « imposé » (Keil, 2013); l'Irak

peut, quant à lui, être considéré comme un cas de figure où des acteurs internationaux ont largement contribué aux débats concernant l'introduction du fédéralisme (Danilovich, 2014). De la même manière, à la suite de l'implication de la communauté internationale dans leurs débats « intérieurs », les aménagements institués dans la Communauté d'États de Serbie et Monténégro (2003) et au Soudan (2005) comprennent des dispositions sur la question de la sécession, encadrant les procédures institutionnelles (ce qui inclut des délais prédéterminés) qui sont à la disposition des unités constituantes, advenant qu'elles souhaitent accéder à leur indépendance.

Un certain nombre de pays à travers le monde ont ainsi utilisé le fédéralisme – ou des éléments de décentralisation du pouvoir – pour aménager les conflits ethniques. Dans plusieurs de ces pays, l'institutionnalisation du fédéralisme a contribué à l'atteinte d'accords de paix et à mettre un terme à des conflits violents. Ce fut le cas, par exemple, en Bosnie, en Afrique du Sud, en Macédoine et au Népal. Pour d'autres cas, toutefois, l'avènement du fédéralisme n'a pas connu un tel succès. En effet, dans des pays tels que l'Éthiopie, le Nigéria ou l'Irak, on observe que la violence persiste, alors que la compétition entre les groupes ethniques au sujet du territoire et des ressources naturelles semble même s'être intensifiée, à la suite de l'établissement de structures décentralisées (Erk, 2014 : 546).

Certains aménagements fédéraux ont aussi été accompagnés de clauses de sécession, comme c'est le cas au Soudan et en Serbie et Monténégro. Bien que l'instauration du fédéralisme ne s'accompagne pas toujours d'un franc succès, les débats à son sujet dans les sociétés post-conflits mettent néanmoins en lumière les liens importants qui existent entre l'introduction de ce type de gouvernance démocratique et le potentiel de surmonter les fractures sociales liées à une violence à grande échelle, comme le démontrent d'ailleurs les débats actuels au Myanmar (qui ont mené, en août 2016, à la signature d'un accord de paix et à un engagement à mettre en œuvre des mesures fédérales).

3 Les limites du fédéralisme

Toutefois, il serait illusoire de croire que le fédéralisme puisse résoudre *tous* les problèmes qui émergent dans les sociétés divisées; notamment dans celles qui ont connu des conflits ethniques violents. Les défis posés à l'intégrité territoriale et les appels à la sécession ne disparaîtront pas nécessairement avec un simple engagement en faveur du fédéralisme – comme l'illustre l'expérience de certaines démocraties plus anciennes comme le Canada, l'Espagne ou le Royaume-Uni, mais également certaines fédérations plus récentes dans des sociétés post-conflits, telles que la Bosnie, l'Éthiopie ou l'Irak. Ceci est dû en grande partie au fait que, dans les États post-conflits, les élites politiques représentant les différents groupes ethniques apparaissent peu enclines à s'engager dans une dynamique de confiance mutuelle, une volonté de coopération ou encore une ouverture pour la négociation de compromis. Or, comme Burgess (2012) l'a fait valoir, la mise en place et le développement d'une culture politique fédérale sont essentiels au succès d'une démocratie fédérale. Qui plus est, la consolidation de la démocratie s'est révélée particulièrement difficile dans les sociétés divisées, et ce, indépendamment des engagements fédéraux.

La Bosnie et l'Irak illustrent des cas où un partage fédéral du pouvoir a été instauré, mais où la consolidation de la démocratie s'est révélée, jusqu'à nouvel ordre, non fructueuse. Par ailleurs, les sociétés marquées par la guerre doivent généralement entamer des réformes supplémentaires pour être en mesure de gérer les séquelles profondes laissées par les conflits. De telles réformes ont trait à la réconciliation, à la reconstruction économique, au retour des réfugiés, à la démilitarisation et à la réinsertion sociale. Enfin, il est devenu de plus en plus évident, au cours des dernières années, que si les structures fédérales et démocratiques en viennent à fonctionner adéquatement dans les États post-conflits et divisés, il importe que ces agencements institutionnels soient flexibles, de sorte qu'ils puissent s'adapter aux demandes politiques et aux préférences (changeantes) des différents groupes. Les exemples précédemment mentionnés concernant les délais imposés pour imaginer la sécession au Soudan et en Serbie et Monténégro, tout comme les agencements asymétriques introduits en Irak et en Bosnie (pour ne nommer que ceux-là), prouvent toute l'importance

de la flexibilité des agencements institutionnels. Par ailleurs, les débats contemporains en Libye, en Syrie et en Ukraine mettent en lumière ce besoin pour des aménagements souples, dans un monde où les conflits ne cessent de se complexifier. Autrement dit, l'approche « taille unique » du fédéralisme est condamnée à l'échec dans les sociétés post-conflits.

Conclusion

L'évolution des luttes, dans la période de l'après-guerre froide, a conduit aux débats contemporains concernant l'utilisation du fédéralisme comme outil de résolution de conflits. L'univers politique contemporain se compose d'un mélange d'États diversifiés sur le plan ethnoculturel, et les appels à la reconnaissance et à l'inclusion face à l'irréductible réalité de la diversité n'y ont jamais été aussi puissants. La capacité du fédéralisme à satisfaire au moins partiellement aux demandes des groupes minoritaires (comme majoritaires) a fait de ce système politique une forme privilégiée de gestion de la diversité et d'agencement des projets d'édification nationale concurrents dans un cadre démocratique. Ce faisant, le fédéralisme est devenu un instrument de plus en plus approprié pour le règlement de conflits violents, pour le rétablissement de la paix et pour la promotion de la gouvernance démocratique.

Malgré tout, comme nous l'avons exposé, le fédéralisme n'est pas non plus la panacée aux nombreux défis auxquels font face les sociétés post-conflits, profondément divisées et ethniquement hétérogènes. Dans tous les cas, il demeure impératif de continuer à approfondir les recherches tant théoriques qu'empiriques sur ce sujet, afin de mieux saisir le potentiel offert par le fédéralisme. La prolifération de nouveaux modèles fédéraux plus en mesure de relever les défis complexes du XXI^e siècle souligne, une fois de plus, l'importance et la nécessité de développer des formules originales et flexibles.

Lectures suggérées

Anderson, L., 2013, *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*. Oxon et New York, Routledge.

Brancati, D., 2009, *Peace by Design. Managing Intrastate Conflict Through Decentralization*. Oxford, Oxford University Press.

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford et New York, Oxford University Press.

Burgess, M. et J. Pinder (dir.), 2007, *Multinational Federations*. Abingdon et New York, Routledge.

Keil, S. et P. Anderson, 2018, « Decentralization as a Tool of Conflict Resolution », dans K. Detterbeck et E. Hepburn (dir.), *Handbook of Territorial Politics*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 89-106.

Références

Bermeo, N., 2002, « The Import of Institutions », *Journal of Democracy*, 13 (2) : 96-110.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Abingdon et New York, Routledge.

Burgess, M., 2012, *In Search of the Federal Spirit. New Theoretical and Empirical Perspectives in Comparative Federalism*. Oxford et New York, Oxford University Press.

Danilovich, A., 2014, *Iraqi Federalism and the Kurds – Learning to Live Together*. Abingdon et New York, Routledge.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Hannum, H., 2004, « Territorial Autonomy: Permanent Solution or Step Towards Secession? », dans A. Wimmer, R. Goldstone, D. Horowitz, U. Joras et C. Schetter (dir.), *Facing Ethnic Conflicts: Towards a New Realism*. Oxford, Rowman and Littlefield Publishers, pp. 274-283.

Kaldor, M., 2012, *New and Old Wars: Organised Violence in a Global Era*, Troisième édition. Cambridge, Polity.

Keil, S., 2013, *Multinational Federalism in Bosnia and Herzegovina*. Farnham et Burlington, Ashgate.

King, P., 1982, *Federalism and Federation*. Londres, Croon Helm.

Livingston, W. S., 1956, *Federalism and Constitutional Change*. Westport, Greenwood Press Publishers.

McGarry, J. et B. O'Leary, 2009, « Must Pluri-national Federations Fail? », *Ethnopolitics*, 8 (1) : 2-25.

Monteux, C., 2006, « Decentralisation: The New Delusion of Ethnic Conflict Regulation? », *International Journal on Multicultural Societies*, 8 (2) : 162-182.

Stepan, A., 1999, « Federalism and Democracy: Beyond the US Model », *Journal of Democracy*, 10 (4) : 19-34.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Kingston et Montréal, McGill-Queen's University Press.

Chapitre 15

LE FÉDÉRALISME, LA DÉMOCRATIE ET L'INCLUSION : QU'EN EST-IL DES *AUTRES?*

Allison McCULLOCH

Résumé

Dans la littérature, on observe que deux perspectives divergentes s'affrontent quant à l'interprétation du rôle joué par le fédéralisme au sein des sociétés divisées : l'accommodement et l'intégration. Le point de vue « pro-accommodement » du fédéralisme propose la création d'unités subétatiques afin que les groupes minoritaires puissent jouir d'un certain degré d'autonomie; tandis que les conceptions intégrationnistes suggèrent plutôt de créer des unités subétatiques de telle sorte qu'elles soient transversales aux groupes minoritaires. Bien que ces perspectives offrent des modalités intéressantes afin de promouvoir la démocratie dans les sociétés

divisées, elles négligent toutes deux la prise en compte des effets que les aménagements fédéraux ont sur les Autres, c'est-à-dire sur les groupes qui sont souvent exclus de ces processus. En mettant l'accent sur les variables de genre et de sexe, la présente contribution offre un tour d'horizon critique du rapport entre le fédéralisme et les Autres dans les sociétés divisées.

* * *

Allison McCulloch est professeure au département de science politique de l'Université Brandon (Manitoba, Canada). Ses recherches se concentrent sur les mécanismes institutionnels de partage du pouvoir au sein des sociétés divisées. Elle est l'auteure de *Power-Sharing and Political Stability in Deeply Divided Societies* (2014, Routledge), ainsi que la co-directrice, avec John McGarry, de l'ouvrage collectif *Power-Sharing: Empirical and Normative Challenges* (2017, Routledge).

Les sociétés divisées sont marquées par trois caractéristiques qui complexifient l'établissement ou le rétablissement de la démocratie : (i) elles présentent une « ligne de fracture profonde » porteuse d'un potentiel de violence (cette ligne de fracture est souvent corrélée à une dimension ethnique, mais elle peut aussi être liée à un critère linguistique, national ou religieux) (Guelke, 2012 : 29); (ii) la vie politique est influencée par une « dynamique ethnique » (Horowitz, 2001 : 8), c'est-à-dire que les problématiques ont tendance à se politiser autour du premier marqueur de division; et (iii) elles font face à « un manque de consensus à propos du cadre approprié pour les prises de décisions » (Guelke, 2012 : 32). Dans ce contexte, deux principales perspectives s'affrontent dans les débats concernant la méthode à privilégier afin d'aménager les conflits et les architectures constitutionnelles dans les sociétés divisées. Si la conception intégrationniste préconise « une identité publique unique coïncidant avec le territoire étatique », celle qui est pro-accommodement encourage plutôt « des identités doubles ou multiples » ainsi qu'une vision de « l'égalité qui s'accompagne d'un respect institutionnel pour la différence » (McGarry, O'Leary et Simeon, 2008 : 41). La perspective pro-accommodement comme celle intégrationniste conçoivent favorablement le fédéralisme afin d'assurer une gestion démocratique de la diversité. Toutefois, elles en proposent des configurations institutionnelles très différentes.

Une fédération qui serait marquée par la perspective pro-accommodement instituera des unités subétatiques permettant aux groupes minoritaires d'exercer une autonomie sur leur propre territoire, en plus de contribuer, avec les autres minorités, à une gouvernance partagée au sein des institutions centrales – c'est ce qu'on observe notamment en Bosnie-Herzégovine, en Belgique et au Canada. À l'opposé, une fédération pro-intégration va préférer des unités subétatiques hétérogènes, de telles sortes que, lorsque c'est possible, elles soient transversales aux « frontières » des groupes minoritaires. Cette forme de fédéralisme est privilégiée par certains en raison de sa capacité à répartir le pouvoir (et par conséquent à favoriser la bonne gestion des conflits) entre des unités qui ne sont pas fondées sur des fractures ethniques, contribuant ainsi à dépolitiser ces dernières. Ce modèle s'inspire de la pratique fédérale dans des contextes aussi divers que les États-Unis ou le Nigéria (Horowitz, 2001).

Les universitaires continuent de débattre activement de la capacité de ces deux conceptions du fédéralisme à gérer la diversité, à générer une confiance mutuelle entre des groupes adverses et à créer des conditions propices à la stabilité et à la démocratie dans les sociétés divisées (cf. Horowitz, 2001; Hale, 2004; McGarry et O'Leary, 2009; Roeder, 2009; Zahar, 2013). Or, bien que l'intégration et l'accommodement proposent des visions différentes des aménagements fédéraux, tous les deux ont pour vocation d'affronter le même phénomène, à savoir les divisions ethniques ou nationales. Ce faisant, les deux modèles manifestent un biais institutionnel en faveur de groupes que l'on peut considérer comme « politiquement significatifs ». Ainsi, les groupes « autres » – qui sont souvent trop petits ou trop dispersés territorialement pour mériter l'attention du fédéralisme, ou parce qu'ils s'identifient par ailleurs au groupe majoritaire – risquent d'être exclus de l'étape de création institutionnelle et, par après, des processus de gouvernance. Formulé autrement, l'inclusion de certains groupes dans les nouvelles structures institutionnelles engendre l'exclusion de certains Autres. Or, bien que l'ethnicité ou l'appartenance nationale puissent représenter le clivage dominant dans une société divisée, les citoyens n'organisent pas leur vie uniquement en fonction de celui-ci. Que perdons-nous, ou qu'oublions-nous, lorsque, dans l'organisation politique d'une société, nous nous concentrons sur un seul type de groupes?

1 Clarification conceptuelle

L'élaboration d'institutions démocratiques, que ce soit dans un but d'intégration ou d'accommodement, souffre toujours d'un biais institutionnel en faveur des groupes ethniques territorialement concentrés et d'une taille considérable, qui sont donc en mesure de perturber le fonctionnement de l'État. Ce faisant, l'inclusion de ces groupes dominants engendre l'exclusion des groupes non-dominants, souvent décrits comme les Autres. Ce « dilemme de l'exclusion dans l'inclusion » (Agarin et McCulloch, 2017) est vécu par au moins trois types de groupes :

- (1) Les micro-minorités : il s'agit des groupes qui ne représentent qu'une faible proportion de la population totale (souvent de l'ordre de 1 à 5 % de celle-ci). Ces Autres sont souvent exclus

des institutions fédérales du fait de leur présence relativement récente au sein de l'État (comme c'est le cas pour certaines communautés immigrantes), de leur exclusion systémique des divers canaux de participation politique (par exemple les communautés roms en Europe de l'Est), de leur implication limitée dans la vie politique (comme c'est le cas pour les communautés mennonites et huttérites en Amérique du Nord), ou du fait de leur répartition territoriale transversale aux frontières des États souverains (comme c'est souvent le cas pour certaines communautés autochtones au sein de sociétés coloniales);

- (2) Les minorités non-ethniques : celles-ci font référence aux groupes qui évitent de se définir sur des bases ethniques, et qui envisagent généralement leur participation politique en dehors des cadres sociaux et politiques ethniquement définis. Ces minorités ne sont donc pas prises en compte par les systèmes politiques qui sont érigés en fonction des identités ethniques; et
- (3) Les minorités ré-alignées : ce sont les groupes qui considèrent le genre, la sexualité ou la validité / l'aptitude physique comme des identités primaires qui ont un impact sur leurs possibilités d'engagement dans le processus politique, mais qui sont largement négligés dans les institutions démocratiques.

2 Le fédéralisme et la question des Autres

Il peut être tentant d'ignorer le rôle de ces Autres, en faisant valoir que ces groupes sont peu susceptibles de déstabiliser les fonctions de l'État. Par exemple, les minorités de genre ou LGBTQ ne sont pas territorialement concentrées, et ne préconisent pas non plus des solutions territoriales aux problèmes de « l'exclusion dans l'inclusion ». Comme le résume Anne Phillips : « personne ne s'attend à ce que les femmes fassent sécession » (1995 : 15). Néanmoins, un nouveau courant semble se définir dans la littérature, selon lequel les aménagements fédéraux ont effectivement un impact pour traiter de manière équitable les minorités genrées et de sexe. Dans un article scientifique qui en offre la synthèse critique, Jill Vickers met de l'avant 17 hypothèses quant aux effets du

fédéralisme sur l'implantation de réformes institutionnelles, en lien avec l'égalité des genres (voir Vickers, 2013a : 9). Bien que ce récent courant dans la littérature offre des interprétations divergentes des effets du fédéralisme sur les Autres, trois questions émergent comme étant particulièrement importantes.

Le fédéralisme limite-t-il ou renforce-t-il le potentiel de mobilisation des Autres? Selon certains chercheurs, il existerait quelque chose comme un « avantage fédéral » à cet égard. En bref, ils estiment que le fédéralisme favorise le potentiel de mobilisation des Autres, du fait de la « *venue shopping* », c'est-à-dire la possibilité d'exercer une pression sur plusieurs ordres de gouvernement. Formulé autrement, on met l'accent sur la logique suivante : « si une porte est fermée, d'autres sont susceptibles d'être encore ouvertes » (Stockemer et Tremblay, 2015 : 607). Néanmoins, la disponibilité de tels points d'accès multiples dépend elle-même de la manière dont la structure fédérale est édifiée. Dans une étude portant sur la mobilisation des femmes et des personnes LGBTQ en Belgique, Karen Celis et Petra Meier (2019) remarquent alors qu'un tel travail de promotion et de défense des droits s'est trouvé à être limité par le fait que les aménagements institutionnels fédéraux sont fondés sur le principe d'une exclusivité des compétences entre les ordres de gouvernement, ce qui restreint grandement la logique du « *venue shopping* ». De même, la capacité de ces groupes à se mobiliser politiquement est, par ailleurs, limitée par l'existence de la fracture ethnolinguistique de la société civile belge. En Belgique, les groupes de femmes et de personnes LGBTQ se retrouvent naturellement au sein de chaque communauté linguistique (Celis et Meier, 2019 : 421), et il n'existe que très peu de possibilités pour ces groupes de travailler de concert. L'avantage fédéral ne va donc pas toujours de soi.

Le fédéralisme engendre-t-il des impacts politiques différenciés pour les Autres selon leur position géographique? Ici, l'enjeu est lié à la répartition des pouvoirs dans l'État : les fédérations allouent parfois des « compétences ou des responsabilités qui sont particulièrement importantes pour les femmes (tels que les programmes sociaux ou les politiques sociales) aux gouvernements subéatiques, lesquels sont toutefois dotés de ressources et d'un pouvoir limités » (Stockemer et Tremblay, 2015). Bien que certaines fédérations aient établi des stratégies d'égalisation des recettes fiscales

ou de péréquation pour minimiser les différences de moyens entre les diverses unités subétatiques, un certain nombre d'autres fédérations n'en disposent pas. Pour ne prendre qu'un exemple, les femmes de Bosnie-Herzégovine bénéficient de niveaux d'accès aux soins de santé maternels très différents selon l'entité et le canton dans lesquels elles résident (Women's Network BiH, 2015). La gestion des affaires liées à la justice familiale – comme la garde des enfants, les pensions alimentaires ou l'application des ordonnances civiles de protection – peut aussi être très variable selon la structure de l'agencement fédéral (Vickers, 2013b : 58).

Le fédéralisme favorise-t-il ou limite-t-il la représentation législative des Autres? Une autre piste de recherche importante consiste à déterminer si les fédérations offrent de meilleurs niveaux de représentation que les États unitaires. D'abord, les multiples points d'accès fournis par le fédéralisme peuvent représenter un avantage pour les femmes : par exemple, en permettant la création d'un plus grand nombre de postes électifs devant être assignés, ou encore en offrant de plus amples opportunités pour exercer une pression politique en faveur de l'égalité de genre. Néanmoins, le fédéralisme peut tout aussi bien limiter l'accès des femmes aux postes clés, en les reléguant avec le reste des Autres à « des paliers décisionnels moins importants » (Stockemer et Tremblay, 2015 : 609). Selon Stockemer et Tremblay (2015), le fédéralisme n'a qu'un effet modeste sur la représentativité, avec environ 3 à 4% de plus de représentantes politiques que dans les États unitaires. Ici encore, les résultats sont susceptibles de varier en fonction du type de fédéralisme qui est mis en place, la relation entre fédéralisme et représentation n'étant pas toujours évidente.

Certes, de plus amples recherches empiriques doivent être entreprises sur le sujet. Il apparaît néanmoins évident que les agencements institutionnels qui sont construits en tenant compte uniquement des questions ethniques – que ce soit pour les renforcer ou encore pour les transcender – ont tendance à masquer les nombreuses autres manières dont les citoyens organisent leurs vies, ce qui en retour remet en cause la légitimité démocratique même de tels cadres institutionnels.

Conclusion

La manière suivant laquelle les institutions démocratiques sont organisées découle souvent d'un processus conflictuel, alors que la consolidation de la légitimité institutionnelle demeure un défi quotidien. Comme l'a remarqué Donald Horowitz par le passé (1993 : 18), les sociétés divisées s'illustrent par la « tendance à amalgamer l'inclusion dans le gouvernement avec l'inclusion dans la communauté, et l'exclusion vis-à-vis du gouvernement avec l'exclusion au sein de la communauté ». Pour cette raison, il est fondamental de structurer les institutions de manière à renforcer la démocratie pour les groupes dominants, en incluant les minorités ethniques.

Néanmoins, les groupes non-dominants – les Autres – méritent tout autant d'être reconnus, de bénéficier d'une représentation, et de pouvoir prendre part aux processus décisionnels démocratiques. Les origines ethniques d'une fédération (le cas échéant) ne devraient pas empêcher l'inclusion des identités sexuelles, de genre, de classe et de toutes les autres identités non-ethniques dans les processus d'ingénierie institutionnelle. Une telle inclusion est un signe de reconnaissance que les identités des citoyens sont complexes, multiples et stratifiées. Le fait que les institutions gouvernementales reflètent les manières variées avec lesquelles les citoyens organisent leurs vies est susceptible d'améliorer et de mettre en valeur la légitimité et la stabilité institutionnelles; deux attributs qui sont extrêmement convoités dans les sociétés divisées.

Lectures suggérées

Choudhry, S. (dir.), 2008, *Constitutional Design in Divided Societies: Integration or Accommodation?*. Oxford, Oxford University Press.

Hausmann, M., M. Sawyer et J. Vickers (dir.), 2010, *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Surrey, Ashgate.

Skogstad, G., M. Papillon, K. Banting et D. Cameron, (dir.), 2013, *The Global Promise of Federalism*. Toronto, University of Toronto Press.

Références

- Agarin, T. et A. McCulloch, 2017, « Exclusion Amid Inclusion: Power-Sharing and Non-dominant Minorities ». Article présenté au Colloque de l'Association internationale de science politique sur la démocratisation et l'aménagement constitutionnel dans les sociétés divisées, à Nicosie, Chypre.
- Celis, K. et P. Meier, 2019, *Other Identities in Ethnofederations: Women's and Sexual Minorities' Advocacy in Belgium*. *National Identities*, 19 (4) : 415-432.
- Guelke, A., 2012, *Politics in Divided Societies*. Cambridge, Polity.
- Hale, H., 2004, « Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse », *World Politics*, 56 (2) : 165-193.
- Horowitz, D. L., 1993, « Democracy in Divided Societies », *Journal of Democracy*, 4 (4) : 18-38.
- Horowitz, D. L., 2001, *Ethnic Groups in Conflict*, Deuxième édition. Berkeley, University of California Press.
- McGarry, J. et B. O'Leary, 2009, « Must Pluri-National Federations Fail? », *Ethnopolitics*, 8 (1) : 5-25.
- McGarry, J., B. O'Leary et R. Simeon, 2008, « Integration or Accommodation? The Enduring Debate in Conflict Regulation », dans S. Choudhry (dir.), *Constitutional Design in Divided Societies*. Oxford, Oxford University Press, pp. 41-88.
- Phillips, A., 1995, *The Politics of Presence: Political Representation of Gender, Race and Ethnicity*. Oxford, Oxford University Press.
- Roeder, P., 2009, « Ethnofederalism and the Mismanagement of Conflicting Nationalisms », *Regional & Federal Studies*, 19 (2) : 203-219.
- Stockemer, D. et M. Tremblay, 2015, « Federalism and Women's Representation: Do Federations have more Women Legislators than Centralized States? », *Publius: The Journal of Federalism*, 45 (4) : 605-625.
- Women's Network BiH, 2014, *Annual Report on the State of Women's Rights in Bosnia and Herzegovina in 2014*. Human Rights Paper 7.
- Vickers, J. 2013a, « Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 43 (1) : 1-23.
- Vickers, J., 2013b, « Territorial Pluralism and Family-Law Reform: Conflicts between Gender and Culture Rights in Federations, North and South », *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 40 (1) : 57-82.

Zahar, M.-J., 2013, « A Problem of Trust: Can Federalism Silence the Guns? », dans G. Skogstad, M. Papillon, K. Banting et D. Cameron (dir.), *The Global Promise of Federalism*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 69-98.

Chapitre 16

MESURER LE FÉDÉRALISME ET LA DÉCENTRALISATION : L'INDEX SUR L'AUTORITÉ RÉGIONALE

Arjan H. SCHAKEL

Résumé

Plutôt que d'entreprendre un classement des États en deux catégories exclusives (fédérale ou non-fédérale), les chercheurs qui s'intéressent aux études fédérales devraient considérer le fédéralisme comme relevant d'un continuum sur lequel les unités régionales subétatiques disposent d'une autonomie plus ou moins grande. C'est notamment ce que l'*Index sur l'autorité régionale* (*Regional Authority Index*, ou RAI) permet de mesurer, en plus de tenir compte des mécanismes de partage du pouvoir, et ce, sur une base annuelle depuis 1950. À la lumière des données rassemblées à l'aide du RAI, certaines tendances se dessinent. Par exemple,

l'autonomie gouvernementale des régions semble être le principal objectif poursuivi par les mécanismes de décentralisation dans les États non-fédéraux, alors que dans les États fédéraux, la décentralisation a principalement pris forme dans la dimension de la gouvernance partagée. Ce sont là des résultats surprenants, qu'on ne saurait obtenir qu'en abandonnant les catégories d'analyses traditionnelles (État fédéral / État non-fédéral). En décroissant la façon dont nous étudions la gouvernance régionale, le RAI ouvre ainsi la voie à un ensemble de travaux novateurs.

* * *

Arjan H. Schakel est professeur-chercheur au Département de politique comparée de l'Université de Bergen (Norvège). Ses intérêts de recherche incluent le fédéralisme, la gouvernance multi-niveau, et les élections en lien avec l'analyse des partis régionaux. Il a également co-développé l'*Index sur l'autorité régionale (Regional Authority Index)*, en compagnie notamment de Liesbet Hooghe et Gary Marks. Il a aussi dirigé le collectif *Regional and National Elections in Eastern Europe. Territoriality of the Vote in Ten countries* (2017, Palgrave Macmillan).

Un grand nombre de chercheurs qui œuvrent dans le champ des études fédérales ont réfléchi principalement aux modalités permettant de qualifier un État de « fédération ». Or, cette démarche apparaît hautement réductrice, limitant le fédéralisme à une question du tout ou rien; c'est-à-dire que soit un pays est fédéral soit il ne l'est pas. Bien que ce questionnement ait donné lieu à des débats théoriques passionnants, il a très mal outillé les chercheurs pour qu'ils tiennent compte des changements rapides et des nouvelles dynamiques « verticales » qui ont caractérisé un nombre impressionnant d'États dans les dernières décennies. En outre, depuis les années 1970, plusieurs pays ont introduit à leur architecture constitutionnelle de nouveaux gouvernements régionaux forts (comme en Espagne ou au Royaume-Uni), alors que d'autres ont décentralisé leur pouvoir politique à des ordres de gouvernement régionaux (comme en France et en Italie) ou à certaines régions spécifiques (comme les Îles Åland et le Groenland).

Pour ne pas ignorer ces nouvelles réalités, des chercheurs qui se sont aperçus que les arrangements institutionnels liés à l'autonomie étaient en train d'évoluer considérablement, en ont profité pour introduire de nouveaux termes de classification, tels que « quasi-fédérations » (Aldecoa et Cornago, 2008), « États régionalisés » (Bassanini, 2012), « États fédératifs » (Wolff, 2004) et « systèmes fédératifs » (Verney, 1995). Cependant, ce que ces nouveaux termes montrent d'abord et avant tout, c'est que la volonté de *catégoriser* les États est toujours prédominante. Selon moi, il serait beaucoup plus judicieux de penser le fédéralisme et la décentralisation comme des continuums sur lesquels se retrouvent les unités sub-étatiques dotées de plus ou moins d'autonomie.

Dans cette brève contribution, j'aborde les fondements conceptuels ainsi que les particularités propres à l'*Index sur l'autorité régionale* (*Regional Authority Index*, ou RAI), qui permet de mesurer l'autorité régionale en attribuant des scores à 81 pays, depuis 1950, et ce, sur une base annuelle (Hooghe *et al.*, 2016). Le principe de base qui sous-tend le RAI est que l'autorité régionale devrait justement être comprise comme un continuum. J'illustre ensuite en quoi le RAI est utile, en soulignant quelques tendances qui se dessinent concernant l'autorité régionale dans une cinquantaine de pays, pour lesquels nous disposons de toutes les données ayant trait à la gouvernance régionale depuis 1950. Enfin, je conclurai en

exposant les principales implications des tendances révélées par le RAI concernant la gouvernance régionale.

1 L'Index sur l'autorité régionale

Le RAI est construit à partir d'un ensemble de concepts qui sont largement employés par les spécialistes. L'autorité y est définie comme le *pouvoir légitime*, c'est-à-dire un pouvoir reconnu comme contraignant en ce qu'il découle de principes de gouvernance acceptés comme légitimes au sein d'un État donné (Dahl, 1968). L'autorité formelle est définie comme étant une autorité exercée par rapport à des normes explicites, généralement codifiées dans des constitutions, des lois, des traités ou des ordonnances. Un gouvernement régional peut ainsi disposer d'un degré d'autorité donné sur certains domaines politiques, en lien avec une juridiction territoriale prédéfinie. Plus précisément, le RAI observe les dimensions suivantes : (A) le territoire sur lequel un gouvernement exerce son autorité; (B) la force relative de cette autorité; et (C) les domaines d'action sur lesquels s'exerce cette autorité.

En ce qui concerne la portée territoriale de l'autorité (A), un gouvernement est susceptible d'exercer une autorité sur sa propre juridiction, ou bien de l'exercer conjointement avec un autre ordre de gouvernement, au sein d'une juridiction plus grande dont il est partie intégrante. On retrouve ici la distinction classique entre autonomie gouvernementale (*self-rule*) et gouvernance partagée (*shared rule*) (Elazar, 1987). Dans le cas de l'autonomie gouvernementale (c'est-à-dire lorsque le pouvoir concerne spécialement les personnes incluses au sein d'un territoire régional délimité), l'autorité s'exerce d'une manière fondamentalement différente que dans le cas d'une gouvernance partagée (c'est-à-dire au sein d'un pays pris dans son ensemble).

En ce qui a trait à la force relative de l'autorité (B), il importe d'évaluer le degré d'indépendance législative, fiscale et exécutive dont un gouvernement dispose, les conditions dans lesquelles ce dernier peut agir unilatéralement, et sa capacité de gouverner même lorsque gouvernement central de l'État souverain s'oppose à ses volontés.

Pour ce qui est des domaines d'action (C), un gouvernement régional (ou international, par exemple dans le cas de l'Union européenne) peut disposer d'une autorité vis-à-vis un arsenal plus ou moins important de politiques. En la matière, l'autorité qu'il peut exercer (ou non) sur les mesures de taxation et d'emprunt, ainsi que par rapport aux réformes constitutionnelles, est particulièrement importante.

En outre, le RAI est composé de deux dimensions, qui sont chacune subdivisées en cinq sous-dimensions¹. L'autonomie gouvernementale renvoie à l'autorité exercée par un gouvernement régional sur les personnes vivant au sein de son territoire. Elle est mesurée en fonction des variables suivantes :

- La portée institutionnelle : le degré selon lequel un gouvernement régional est véritablement autonome (c'est-à-dire qu'il ne dépend pas seulement d'une forme de déconcentration du pouvoir de l'État souverain);
- L'étendue politique : l'éventail de politiques dont est véritablement responsable un gouvernement régional;
- L'autonomie fiscale : la marge de manœuvre dont dispose un gouvernement régional pour taxer sa population de manière indépendante;
- La capacité d'emprunt : la mesure avec laquelle un gouvernement régional peut emprunter de l'argent;
- La représentation : la mesure suivant laquelle un gouvernement régional possède une législature et un exécutif indépendants.

La gouvernance partagée correspond, quant à elle, à l'autorité exercée par un gouvernement régional ou ses représentants au sein du pays pris dans son entièreté. Elle est mesurée en fonction des variables suivantes :

- Le travail législatif : le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la législation de l'État souverain;

¹ Pour une présentation plus détaillée du cadre analytique du RAI, voir le chapitre de Sean Mueller dans cet ouvrage.

- Le contrôle exécutif : le degré en fonction duquel un gouvernement régional co-détermine les sujets à l'ordre du jour lors des rencontres intergouvernementales;
- Le contrôle fiscal : le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la répartition des recettes fiscales dans l'État souverain;
- Le contrôle de l'emprunt : le degré selon lequel un gouvernement régional co-détermine les limites à l'emprunt monétaire pour l'État et les unités subétatiques;
- Les réformes constitutionnelles : le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent les mécanismes présidant aux réformes constitutionnelles.

Chacune des variables est mesurée par un ensemble d'indicateurs; plus les indicateurs obtiennent des scores élevés, plus l'autorité régionale sera importante. De plus amples détails sur la manière dont les différents indicateurs sont mesurés et comptabilisés (incluant des profils détaillés par État) sont disponibles dans Hooghe *et al.* (2016; voir aussi le chapitre de Sean Mueller dans cet ouvrage).

2 Évolution de l'autorité régionale depuis 1950

Le RAI retrace l'évolution de l'autorité régionale dans 12 États fédéraux et dans 38 États non-fédéraux, en offrant des données continues depuis 1950². Les Figures 1 et 2 ci-dessous montrent les moyennes des scores obtenus pour les États non-fédéraux et les États fédéraux en matière d'autonomie gouvernementale et de gouvernance partagée. Sans grande surprise, les États fédéraux obtiennent des résultats plus élevés que les États non-fédéraux.

² Les États fédéraux sont les suivants : Argentine, Australie, Autriche (depuis 1955), Belgique (depuis 1995), Brésil, Canada, Allemagne, Malaisie (depuis 1957), Mexique, Suisse, États-Unis et Venezuela. Les États non-fédéraux sont les suivants : Bolivie, Chili, Colombie, Costa Rica, Cuba, Danemark, République dominicaine, Équateur, Salvador, Finlande, France, Grèce, Guatemala, Haïti, Honduras, Islande, Indonésie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Luxembourg, Pays-Bas, Nouvelle-Zélande, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pérou, Philippines, Portugal, Corée du Sud, Espagne, Suède, Thaïlande, Turquie, Royaume-Uni et Uruguay.

Figure 1. Évolution de l'autorité régionale dans les États non-fédéraux

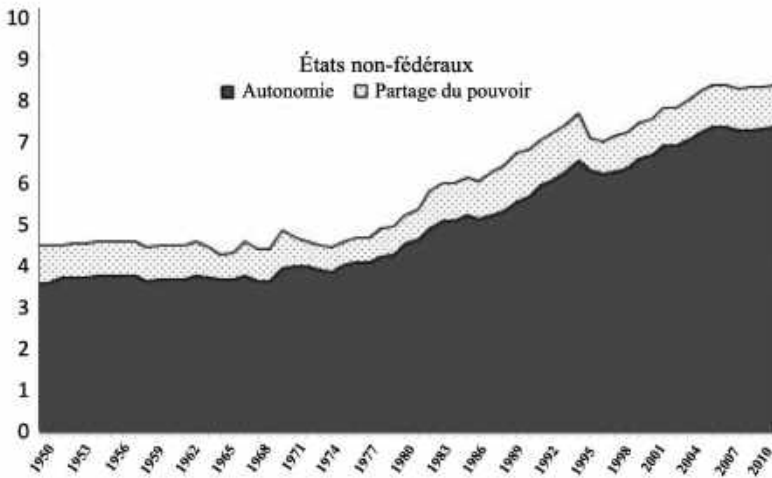
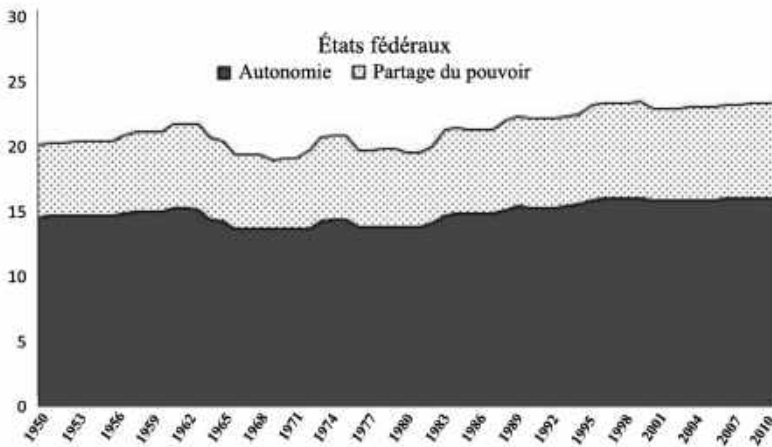


Figure 2. Évolution de l'autorité régionale dans les États fédéraux



Note : Ces graphiques représentent les résultats moyens en matière d'autonomie et de partage du pouvoir, pour 38 États non-fédéraux et 12 États fédéraux, entre 1950 et 2010.

Néanmoins, il est intéressant de noter que la portée de l'autorité régionale dans les États non-fédéraux a connu une évolution historique positive supérieure à celle des États fédéraux. Le score moyen pour les États non-fédéraux, en matière d'autonomie gouvernementale, a effectivement doublé, passant de 4,1 en 1950 à 8,2 en 2010. Pour ce qui est du score moyen en matière de gouvernance partagée, celui-ci est resté relativement stable (passant de 1,0 en 1950 à 1,1 en 2014).

En comparaison, l'évolution de la moyenne concernant l'autonomie gouvernementale dans les États fédéraux est bien plus modeste : elle est passée de 15,2 en 1950 à 16,7 en 2010. Ceci étant, la note moyenne, pour ce qui est de la gouvernance partagée, y a connu une hausse significative, passant de 5,8 en 1950 à 7,6 en 2010. Le RAI montre ainsi que le changement global, en matière d'autorité régionale, a été bien plus grand dans les États non-fédéraux que fédéraux. La décentralisation, lorsqu'elle intervient dans les États non-fédéraux, semble avoir pour objectif premier d'accentuer l'autonomie gouvernementale des régions; tandis que dans les États fédéraux, elle a principalement un impact sur la dimension de la gouvernance partagée.

Par ailleurs, le Tableau 1 ci-dessous donne un aperçu de la fréquence des réformes en affichant le nombre de réformes – défini comme un changement minimum de 0,1 dans le score d'un pays – pour chacune des dimensions de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée. Comme le nombre de pays diffère entre le groupe « non-fédéral » et le groupe « fédéral », le nombre de réformes a également été divisé par le nombre de pays dans chaque groupe.

Le Tableau 1 permet de mettre en lumière quelques tendances. Premièrement, le nombre de réformes en lien avec l'enjeu de l'autonomie gouvernementale est deux à trois fois plus élevé que le nombre de réformes en matière de gouvernance partagée. Ceci n'est guère surprenant : il est plus aisé de doter les régions d'autonomie – ce qui nécessite une relation directe entre le gouvernement central et une région – que de mettre en place des mécanismes de partage du pouvoir entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux. Deuxièmement, le domaine qui connaît le moins de réformes concerne la fiscalité et l'emprunt. Vouloir changer l'entité qui détient les « cordons de la bourse »

s'avère donc une tâche particulièrement ardue. Sans doute, cela illustre aussi que l'autonomie fiscale est généralement à la traîne de l'autonomie législative, ce qui peut faire de cette dernière une sorte de « coquille vide », puisque les régions ont nécessairement plus de mal à mettre en œuvre leur autonomie si elles ne bénéficient pas des ressources financières nécessaires. Troisièmement, l'importance des réformes en matière d'autonomie gouvernementale est à peu près égale entre les pays fédéraux et non-fédéraux.

Tableau 1. Nombre de réformes pour les États fédéraux et non-fédéraux

Dimension : Autonomie gouvernementale	Non fédéral		Fédéral		Dimension : Gouvernance partagée	Non fédéral		Fédéral	
	N	N/n	N	N/n		N	N/n	N	N/n
Portée institutionnelle	47	1,2	15	1,3	Travail législatif	12	0,3	7	0,6
Étendue politique	51	1,3	18	1,5	Contrôle exécutif	13	0,3	5	0,4
Autonomie fiscale	25	0,7	10	0,8	Contrôle fiscal	9	0,2	8	0,7
Autonomie d'emprunt	25	0,7	9	0,8	Contrôle de l'emprunt	6	0,2	5	0,4
Représentation	58	1,5	20	1,7	Réforme constitutionnelle	17	0,4	10	0,8
Total	206	5,4	72	6,0	Total	57	1,5	35	2,9

N.B. : N = nombre de réformes; N/n = nombre de réformes divisé par le nombre de pays : 38 non-fédéraux et 12 fédéraux. Une réforme est définie numériquement par un minimum de 0.1 de variation dans la note d'un pays pour une dimension spécifique.

Cependant, on dénombre deux fois plus de réformes en matière de gouvernance partagée dans les États fédéraux que dans les États non-fédéraux. Ceci illustre que dans les États fédéraux, les réformes participent principalement de dynamiques centripètes, impliquant ainsi les unités constituantes dans les mécanismes de prise de décision partagée. En revanche, les réformes ont été principalement centrifuges dans les États non-fédéraux, dotant alors les régions d'une plus grande autonomie, mais sans que ce

phénomène ne soit accompagné de réformes qui viendraient leur conférer une plus grande responsabilité dans la gouvernance du pays pris dans son entièreté. Cela a pour conséquence de fractionner l'autorité entre les différents territoires d'un État, mais sans pour autant inclure de mécanismes de gouvernance partagée. En d'autres termes, les régions se voient dotées d'une autorité propre, mais sans que ceci ne vienne rapprocher les régions de l'autorité centrale de l'État dans lequel elles évoluent.

Conclusion

Les résultats du RAI montrent pourquoi les chercheurs ne devraient pas se limiter à des dichotomies ou des catégorisations simplistes s'ils veulent dresser un portrait fidèle des évolutions ayant eu cours dans la gouvernance régionale des pays fédéraux comme non-fédéraux. Sur le total des 81 pays pris en compte par le RAI, un seul – la Belgique – est devenu une fédération à proprement parler. Malgré cela, la quasi-totalité des pays non-fédéraux de taille relativement importante a été touchée par des réformes qui ont conduit à une plus grande autonomie régionale. En ce sens, la tendance à l'augmentation de la gouvernance régionale a laissé des traces en Orient comme en Occident, dans les pays développés comme dans ceux en voie de développement.

Les résultats du RAI ont également une incidence sur la manière dont les chercheurs devraient appréhender la gouvernance. Cette dernière ne peut plus simplement être pensée comme un choix définitif et manichéen concernant l'option à adopter dans la création des États (construisant ceux-ci sur une structure soit fédérale soit unitaire). Il fut un temps où un tel choix était considéré comme une décision fondamentale, qui viendrait ensuite influencer toutes les modalités de la vie politique d'un pays. Or, l'écart qui séparait jadis les États fédéraux de ceux non-fédéraux s'est considérablement rétréci. Les États non-fédéraux peuvent donc avoir – tout comme leurs homologues fédéraux – de multiples ordres de gouvernance, des assemblées régionales élues au suffrage universel direct, ainsi que des exécutifs régionaux forts, capables de percevoir des impôts, d'emprunter sur les marchés financiers, et étant dotés d'un éventail de politiques non seulement étendu, mais également exempt de tout veto central.

La différence principale entre les États fédéraux et non-fédéraux ne se trouve donc plus dans la capacité des régions à s'auto-administrer; mais bien dans la capacité des régions à co-diriger l'État au sein duquel elles évoluent. Dans les États fédéraux, les régions sont par exemple représentées dans des secondes chambres (voir le chapitre d'Anna Gamper dans le présent volume), par l'intermédiaire desquelles elles peuvent déterminer conjointement la législation de leur pays, incluant la redistribution des revenus fiscaux. Un grand nombre d'entre elles négocient même directement avec les gouvernements centraux la question du budget, des taxes et des impôts.

Enfin, le RAI nous engage à revoir la façon dont nous envisageons les impacts de la gouvernance régionale. Pour dire les choses franchement, plutôt que de s'appuyer sur le « fédéralisme » comme variable indépendante dans un modèle analytique, privilégier le RAI permet d'avoir une compréhension bien plus fine pour interpréter l'impact de la décentralisation de l'autorité dans un État. Pour ne prendre qu'un exemple, accroître l'autonomie engage certes à l'établissement de systèmes partisans divergents dans un État, alors que la gouvernance partagée peut contribuer à atténuer les dynamiques centrifuges qui découlent de l'autonomie gouvernementale. En d'autres termes, le RAI ouvre la voie à tout un nouvel éventail de travaux novateurs.

Lectures suggérées

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Elazar, D. J., 1991, *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*. Londres, Longman.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz et S. Shair-Rosenfield, 2016, *Community, Scale, and Regional Governance. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume 2. Oxford, Oxford University Press.

Treisman, D., 2007, *The Architecture of Government: Rethinking Political Decentralization*. Cambridge, Cambridge University Press.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Base de données du RAI : <<http://garymarks.web.unc.edu/data/regional-authority/>>.

Références

Aldecoa, F. et N. Cornago, 2008, « Kingdom of Spain », dans H. Michelmann (dir.), *A Global Dialogue on Federalism, Vol. 5. Foreign Relations in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 240-268.

Bassanini, F., 2012, « Federalising a Regionalised State: Constitutional Change in Italy », dans A. Benz et F. Knüpling (dir.), *Changing Federal Constitutions. Lessons from International Comparison*. Opladen, Barbara Budrich Publishers, pp. 229-248.

Dahl, R., 1968, « Power », dans D. L. Sills (dir.), *The International Encyclopedia of the Social Sciences*. New York, MacMillan Free Press, pp. 405-415.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Niedzwiecki, S. Chapman Osterkatz et S. Shair-Rosenfield, 2016, *Measuring Regional Authority. A Postfunctionalist Theory of Governance*, Volume 1. Oxford, Oxford University Press.

Verney, D. V., 1995, « Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada, and India », *Publius: The Journal of Federalism*, 25 (2) : 81-98.

Wolff, S., 2004, « The Institutional Structure of Regional Consociations in Brussels, Northern Ireland, and South Tyrol », *Nationalism and Ethnic Politics* 10 (3) : 387-414.

Chapitre 17

COMMENT MESURER LE « DÉFICIT FÉDÉRATIF » DANS LES (QUASI-) FÉDÉRATIONS MULTINATIONALES?

Félix MATHIEU
Dave GUÉNETTE

Résumé

Les fédérations multinationales sont des démocraties dans lesquelles coexistent au moins deux communautés nationales. Contrairement aux nations majoritaires – celles qui composent la majorité de la population dans un État souverain –, les nations minoritaires ne disposent généralement pas de l'ensemble des compétences constitutionnelles nécessaires afin de développer de manière autonome leur propre culture sociétale, c'est-à-dire le cadre institutionnel nécessaire à tout *demos* pour « faire société » à travers ses propres paramètres organisationnels. Très simplement, nous suggérons que

plus une fédération limite les prérogatives institutionnelles des nations minoritaires qui la composent, plus elle contractera un déficit fédératif important. À l'inverse, plus l'architecture constitutionnelle d'une fédération permet à l'ensemble des nations constitutives de l'association politique de développer et consolider de manière autonome les institutions clés de leur culture sociétale, moins son déficit fédératif sera prononcé. Or, comment, concrètement, pouvons-nous mesurer un tel déficit fédératif? Nous avons identifié six aires institutionnelles qui apparaissent fondamentales pour une nation minoritaire dans la construction de sa culture sociétale. En mobilisant ensuite douze indicateurs, nous présentons l'architecture de l'*Index des cultures sociétales* (ICS). Il s'agit d'un outil analytique, que nous avons conçu, permettant de mesurer et de comparer la capacité des nations minoritaires à développer leur culture sociétale au sein d'un État (quasi-)fédéral. Par le fait même, cela permet de mesurer le déficit fédératif relatif qui existe dans l'État (quasi-)fédéral en question.

* * *

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et membre de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Il a publié en 2017 aux Presses de l'Université du Québec *Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes*. Ses travaux portent principalement sur le nationalisme et le fédéralisme en contexte multinational, ainsi que sur l'aménagement de la diversité au sein des démocraties libérales.

Dave Guénette, LL.D., est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes. Ses travaux portent sur le processus constituant dans les sociétés fragmentées, le fédéralisme consociatif et les liens entre nationalisme et constitutionnalisme. Avec Félix Mathieu, il est co-directeur de l'ouvrage *Ré-imaginer le Canada – Vers un État multinational?* (2019, Presses de l'Université Laval).

Les (quasi-)fédérations¹ multinationales sont des États qui regroupent en leur sein au moins deux communautés nationales constitutives. Dans un tel contexte, les nations minoritaires ne détiennent *généralement* pas toutes les compétences constitutionnelles nécessaires afin de pouvoir pleinement développer, de manière autonome, les institutions clés de leur propre culture sociétale – c'est-à-dire cet ensemble institutionnel lié à l'économie, à la langue, à l'éducation, à la culture, etc., et qui est nécessaire à toute collectivité politique pour « faire société » à travers ses paramètres institutionnels privilégiés (Kymlicka, 2001a; Thériault, 2007). Ce faisant, nous dirons que les États fédéraux souffrent habituellement d'une forme plus ou moins prononcée de « déficit fédératif » en matière de fédéralisme multinational.

Dans cette brève contribution, nous définissons d'abord ce que nous entendons par fédéralisme multinational et nous identifions les principes normatifs structurants sur lesquels il repose. En bref, nous suggérons qu'une conception multinationale du fédéralisme vise à rendre possible, pour chacune des communautés nationales constitutives d'une association politique, le développement et la consolidation de leur culture sociétale respective. Ensuite, nous distinguons six aires institutionnelles (ou variables) qui apparaissent comme centrales pour le développement de la culture sociétale d'une nation minoritaire. Ces six piliers institutionnels, et les douze indicateurs qui nous permettent de les opérationnaliser, constituent les fondements de l'*Index des cultures sociétales* (ICS). L'ICS est un outil analytique que nous avons mis au point pour mesurer et comparer la capacité des nations minoritaires à développer leur culture sociétale au sein d'un État (quasi-)fédéral, ce qui, par conséquent, nous permet également d'évaluer qualitativement et quantitativement le déficit fédératif qui existe au sein des démocraties multinationales. Enfin, nous présentons rapidement quelques cas étudiés en lien avec l'ICS, et nous discutons de la pertinence de cet outil pour les recherches en études fédérales.

¹ Par quasi-fédérations, nous faisons référence aux États qui ne sont pas formellement des fédérations, mais où l'on a introduit, au sein de l'ordre légal et politique, certains éléments de gouvernance autonome, et parfois de gouvernance partagée, entre les partenaires de l'association politique (cf. Watts, 1996 : 8). Le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie sont quelques exemples de quasi-fédérations.

1 Le fédéralisme multinational et l'importance de la culture sociétale pour les nations minoritaires

Il est généralement accepté que moins d'un dixième des communautés nationales dans le monde disposent de leur propre État souverain (*cf.* Smith, 1995) – et dans une proportion légèrement supérieure, dirons-nous, leurs propres institutions. De même, selon Wayne Norman (2006), il existerait au moins quatre fois plus de nations territorialement organisées et mues par un désir plus ou moins prononcé pour une forme d'autonomie gouvernementale, qu'il n'y a d'États souverains. Devant ce constat, le politologue Alain-G. Gagnon (2008 : 11-12) suggère que le « fédéralisme constitue [...] une avenue prometteuse pour les démocraties libérales avancées » et est appelé à s'imposer comme « voie optimale pour la gestion des conflits communautaires et pour l'affirmation des identités collectives ». En effet, par le truchement des compétences que les provinces ou entités fédérées détiennent, le fédéralisme peut potentiellement permettre à une nation minoritaire de développer et de consolider de manière autonome les institutions clés de sa culture sociétale. Autrement dit, une « culture fédérale » pleinement consolidée serait garante d'une autonomie significative et hautement satisfaisante pour les nations minoritaires. C'est ce qui fait du fédéralisme multinational un modèle d'aménagement de la diversité nationale porteur pour penser une cohabitation équitable entre groupes majoritaire et minoritaires dans les démocraties libérales et multinationales.

Or, les (quasi-)fédérations multinationales n'évoluent que rarement en parfait accord avec les principes normatifs qui sont au cœur du fédéralisme multinational; elles ne permettent effectivement pas toutes aux nations minoritaires qui les composent de pleinement développer de manière autonome les institutions clés de leur culture sociétale. Ce faisant, les (quasi-)fédérations multinationales sont généralement aux prises avec un déficit fédératif plus ou moins important. Ainsi, nous posons la question suivante : comment pouvons-nous, concrètement, mesurer un tel déficit fédératif?

2 L'Index des cultures sociétales

Dans un article paru dans la revue *Publius: The Journal of Federalism*, nous avons cherché à identifier les institutions d'une culture sociétale qui apparaissent fondamentales pour une nation minoritaire, si celle-ci peut espérer s'émanciper, tant culturellement que politiquement, au sein d'une fédération ou d'une quasi-fédération (Mathieu et Guénette, 2018). En fonction de six aires institutionnelles – 1) la reconnaissance nationale; 2) les droits linguistiques; 3) les compétences en matière d'immigration et d'intégration; 4) l'autonomie fiscale; 5) l'autodétermination interne; et 6) l'autodétermination externe – nous avons construit l'*Index des cultures sociétales* (ICS).

La valeur et la pertinence de l'ICS reposent sur sa capacité à mesurer et à comparer, d'une part, la capacité des nations minoritaires à développer de manière autonome leur culture sociétale dans leur contexte étatique respectif, et, d'autre part, le « déficit fédératif » des fédérations multinationales. En effet, puisque le fédéralisme constitue cette « voie optimale » pour penser le vivre-ensemble dans les États multinationaux, nous soutenons que l'ICS constitue un outil qui permet d'évaluer dans quelle mesure les fédérations multinationales évoluent en respect (ou non) des principes qu'elles ont pour vocation d'incarner. Dès lors, toutefois, précisons que cet outil analytique permet uniquement d'observer la dimension liée à l'autonomie gouvernementale dans les systèmes fédéraux; c'est-à-dire qu'il n'a pas pour objectif de nous renseigner quant aux dynamiques liées à la gouvernance partagée².

Concrètement, la structure méthodologique de l'ICS est inspirée de celle qu'ont mise de l'avant Keith Banting et Will Kymlicka avec le projet *Multicultural Policy Index* (MPI, 2016). En bref, il s'agit d'un index composite standardisé, formé de six piliers et de douze indicateurs. Plus précisément, deux indicateurs sont associés à chacun des six piliers, constituant un total de douze indicateurs et possédant tous exactement la même valeur. Selon des critères

² Il s'agit ici d'un choix méthodologique; nous ne remettons évidemment pas en cause la pertinence de la gouvernance partagée dans les systèmes fédéraux. Nous considérons simplement que d'autres outils analytiques, tels que l'*Index sur l'autorité régionale* (ou *Regional Authority Index*), permettent d'ores et déjà de l'observer de manière satisfaisante.

qualitatifs spécifiques, un indicateur prend l'une des trois valeurs quantitatives possibles : Oui (1 point); Partiellement (0,5 point); ou Non (0 point). Par conséquent, un cas donné obtiendra un score de x par rapport à un maximum de douze points. Ce résultat représente, pour une nation minoritaire donnée, sa capacité de développer de manière autonome sa propre culture sociétale au sein d'une (quasi)fédération multinationale. À noter, cependant, que l'ICS ne cherche pas à examiner dans quel contexte politique, ou comment une nation minoritaire devrait utiliser les prérogatives juridiques liées aux six piliers; il vise plutôt à observer si de telles prérogatives existent, et sous quelles conditions une nation minoritaire peut en faire usage. De manière synthétique, voici une présentation des six aires institutionnelles et des indicateurs retenus pour en faire l'observation³ :

2.1 Reconnaissance nationale

En nous inspirant du philosophe Charles Taylor (1992 : 33), nous soutenons qu'une identité nationale s'exprime et s'entretient toujours de manière dialogique. Dès lors, la non- ou la mal-reconnaissance de son identité distincte, de la part d'un autrui significatif, constitue un tort moral sérieux. Le sérieux de ce tort peut s'exprimer de différentes manières chez les nations minoritaires; par exemple, par l'intermédiaire du sentiment d'être un « exilé de l'intérieur » dans son propre pays (Laforest, 2014), ou d'être aux prises avec une fragilité collective existentielle (Guénette et Mathieu, 2018), ce qui peut nuire considérablement aux bonnes relations intercommunautaires (Mathieu, 2017, voir surtout le chapitre 7). Au sein de l'ordre constitutionnel de l'État fédéral, nous nous intéressons alors à observer si nous y retrouvons :

- *une mention de reconnaissance spécifique eu égard à la nation minoritaire;*
- *la présence d'asymétries constitutionnelles en faveur de cette nation minoritaire.*

³ Pour une analyse plus détaillée, voir Mathieu et Guénette (2018).

2.2 Droits linguistiques

Dans une perspective néo-herdérienne, nous nous intéressons ici à la langue comme une « manière de penser », laquelle reflète, ou a pour vocation de refléter, une certaine identité culturelle. Si toutes les communautés nationales constitutives de l'association politique sont appelées à être traitées comme des partenaires égaux, il semble alors que l'État doive s'assurer que plusieurs identités culturelles distinctes puissent pleinement s'y épanouir. Au sein de l'ordre constitutionnel, nous nous intéressons donc à :

- *la capacité pour la nation minoritaire de faire de son vernaculaire la langue officielle sur son territoire;*
- *la capacité pour la nation minoritaire d'enseigner son curriculum scolaire dans sa propre langue.*

2.3 Compétences en matière d'immigration et d'intégration

Il est fondamental, pour une nation minoritaire – comme pour tout État souverain –, de pouvoir exercer un certain contrôle sur le volume de l'immigration entrant sur son territoire, de sorte que la communauté nationale soit en mesure d'intégrer ses nouveaux arrivants de manière responsable et équitable (Kymlicka, 2001b : 285). Au sein de l'ordre constitutionnel, nous nous intéressons ici à :

- *la capacité pour la nation minoritaire d'établir sa propre politique générale en matière d'immigration;*
- *la capacité pour la nation minoritaire d'exercer un pouvoir sur la sélection et l'intégration de ses immigrants.*

2.4 Autonomie fiscale

Pour une nation minoritaire, l'autonomie fiscale constitue une condition nécessaire à son plein épanouissement en tant qu'entité nationale distincte, notamment sur le plan du filet social et de l'État-providence (Seymour et Gagnon, 2012 : 4). Au sein de l'ordre constitutionnel, nous nous intéressons ici à :

- *la capacité pour la nation minoritaire de lever ses taxes et impôts;*
- *la présence d'un mécanisme de redistribution interne des recettes fiscales au sein de l'État (quasi-)fédéral.*

2.5 Autodétermination interne

Si la nation minoritaire est appelée à être considérée à titre de partenaire égal au sein de l'association politique, il importe qu'elle soit habilitée à entamer des négociations ou des discussions au sujet de l'ordre constitutionnel en vigueur, tout comme elle doit être en mesure d'influencer le processus constituant. Au sein de l'ordre constitutionnel, nous nous intéressons donc à :

- *la capacité pour la nation minoritaire d'initier formellement une révision de la constitution;*
- *la capacité pour la nation minoritaire d'exercer un droit de veto dans le cadre du processus constituant.*

2.6 Autodétermination externe

En accord avec le principe du droit à l'autodétermination des peuples, il semble raisonnable d'accorder à une nation minoritaire, alors en carence de reconnaissance et dont l'accès légal aux piliers fondamentaux pour la consolidation de sa culture sociétale apparaît comme insuffisant, le droit légitime d'entamer un exercice démocratique pouvant mener à une éventuelle sécession de l'État fédéral. Au sein de l'ordre constitutionnel, nous nous intéressons alors à :

- *la capacité pour la nation minoritaire d'organiser une consultation populaire sur son territoire;*
- *la capacité de faire sécession de l'État fédéral.*

3 Discussion

À ce jour, nous avons eu recours à l'Index pour comparer trois nations minoritaires – le Québec, la Catalogne et le Tyrol du Sud – qui évoluent respectivement au sein des fédérations ou quasi-fédérations multinationales que sont le Canada (État fédéral), l'Espagne (État régional symétrique) et l'Italie (État régional asymétrique). Selon les indicateurs retenus, la Catalogne, au sein de l'ordre constitutionnel espagnol, obtient un résultat de 4/12 sur l'ICS; le Québec, face au régime canadien, obtient 9,5/12, et le Tyrol

du Sud, au sein du système italien, obtient 6/12 (voir le Tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1. Une comparaison de la Catalogne, du Québec et du Tyrol du Sud sur l'ICS

Piliers	Indicateurs	Cat.	Qc	T.S.
1. Reconnaissance nationale	1. Mention de reconnaissance	0	0,5	1
	2. Asymétrie constitutionnelle	0	0,5	1
2. Droits linguistiques	3. Langue officielle	0,5	1	0,5
	4. Système d'éducation	0,5	1	0,5
3. Immigration et intégration	5. Politique d'immigration	0,5	0,5	0
	6. Sélection et intégration	0,5	0,5	0,5
4. Autonomie fiscale	7. Prélèvement des impôts	0,5	1	0,5
	8. Système de redistribution	1	1	1
5. Autodétermination interne	9. Initiative constitutionnelle	0,5	1	0,5
	10. Droit de veto	0	0,5	0
6. Autodétermination externe	11. Consultation populaire	0	1	0,5
	12. Droit de sécession	0	1	0
Total		4	9,5	6

Ces données nous permettent ainsi : (1) de mesurer la capacité relative de ces trois nations minoritaires à développer de manière autonome les institutions clés de leur culture sociétale; (2) d'interpréter dans quelle mesure les États espagnol, canadien et italien sont respectueux de principes normatifs sous-jacents au fédéralisme multinational, et sont donc hospitaliers à l'endroit de leur diversité nationale interne dans le traitement qu'ils lui réservent; et enfin (3) de tirer quelques conclusions de nature comparative entre ces trois cas particuliers.

Ce qui est frappant, d'abord, c'est que le Québec obtient un score total presque deux fois et demie plus élevé que la Catalogne, et que la petite nation minoritaire d'environ un demi-million d'habitants, le Tyrol du Sud, se situe à mi-chemin entre ces deux cas d'espèce.

Ainsi, objectivement, le Québec jouit d'une plus grande capacité institutionnelle, d'une autonomie gouvernementale plus développée, afin de consolider sa culture sociétale au sein de la fédération canadienne, que la Catalogne en Espagne ou le Tyrol du Sud en Italie. Qui plus est, contrairement à eux, le Québec bénéficie d'arrangements institutionnels au moins partiellement développés pour l'ensemble des indicateurs retenus.

D'une perspective historique, cependant, il est pertinent de souligner que la plupart des ancrages institutionnels dont le Québec est pourvu au sein de l'ordre constitutionnel canadien découlent du pacte consenti au moment de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, ou *Loi constitutionnelle de 1867*. Depuis une cinquantaine d'années, et avec l'exception notable du *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de la Cour suprême du Canada (cf. Mathieu et Guénette, 2019), la fédération canadienne n'est effectivement pas parvenue à évoluer de sorte qu'elle devienne davantage hospitalière à l'égard du Québec. En outre, mentionnons le rapatriement de la Constitution canadienne sans le consentement de Québec (1982) – manœuvre qui contribue d'ailleurs à limiter les capacités législatives de l'Assemblée nationale du Québec (cf. Brouillet, 2005) –, la non-reconnaissance du Québec comme société distincte au sein de l'ordre constitutionnel avec l'échec de l'*Accord du lac Meech* (1987-1990) et de l'*Entente de Charlottetown* (1992), la *Loi sur la clarté* (2000), etc.

Par ailleurs, si nous dirigeons maintenant notre attention vers la Catalogne, une conclusion similaire s'impose. Certes, l'avènement de la Constitution espagnole de 1978 marque une rupture évidente face à la longue dictature de Franco (1939-1975), laquelle était particulièrement virulente dans ses politiques anti-catalanes. Les Catalans, comme les autres *nationalités* en Espagne, obtiennent alors la promesse d'une autonomie gouvernementale considérable. Toutefois, les dynamiques politiques comme les décisions rendues par le Tribunal constitutionnel espagnol ont contribué à (re)centraliser la gouvernance dans ce pays, limitant ainsi la capacité de la Catalogne à développer de manière autonome les institutions clés de sa culture sociétale. Depuis la décision du Tribunal constitutionnel de 2010 – celle qui a revu à la baisse la portée de l'autonomie catalane telle que (re)négociée en 2004-2006 –, on peut même dire que l'Espagne est entrée dans une voie de « dé-

fédéralisation » de sa gouvernance. Les développements récents en lien avec le statut d'autonomie de la Catalogne et de son incapacité à pouvoir librement et démocratiquement décider de son devenir politique, illustrent aussi cette tendance.

À l'inverse, c'est précisément au cours des cinquante dernières années que le Tyrol du Sud a acquis des pouvoirs importants afin de veiller au développement autonome de sa culture sociétale : le moment marquant correspondant à l'introduction, en 1972, du deuxième statut d'autonomie pour le Tyrol du Sud, et des modifications constitutionnelles consenties au début des années 2000, qui en consolident la portée. En outre, grâce à la Convention d'autonomie adoptée par son Conseil provincial, en 2016, des discussions sérieuses et plutôt bien structurées se sont même déroulées, dans le but de discuter de l'avenir politique du Tyrol du Sud (Larin et Röggl, 2019).

À cet égard, le Canada comme l'Espagne gagneraient tous les deux à accueillir favorablement de telles initiatives démocratiques, où des discussions collectives pourraient être organisées et structurées afin d'imaginer sereinement de nouvelles voies institutionnelles et des compromis juridiques pour rendre la (quasi-)fédération multinationale plus accueillante pour tous. En effet, il s'agit sans doute là d'un des moyens les plus légitimes et les plus efficaces afin de parvenir à une dynamique de confiance renouvelée entre les partenaires dans une démocratie multinationale. En particulier, nous croyons que ces discussions devraient être ouvertes et sensibles à des suggestions de révision constitutionnelle, permettant aux nations minoritaires d'obtenir le meilleur score possible sur l'ICS. Ce scénario serait effectivement souhaitable, puisqu'il renforcerait l'engagement des (quasi-)fédérations multinationales en faveur des principes qu'elles ont pour vocation d'incarner.

Conclusion

La portée de l'*Index des cultures sociétales* se limite aux quasi-fédérations multinationales en contexte de démocratie libérale avancée. Néanmoins, l'une de ses principales contributions consiste à offrir un cadre d'analyse standardisé pour l'étude comparée et systématique des nations minoritaires qui évoluent dans le

contexte d'une quasi-fédération. À ce titre, en utilisant cet outil, nous pouvons comparer des cas tels que ceux du Québec au Canada, de l'Écosse, du Pays de Galles et de l'Irlande du Nord au Royaume-Uni, de la Catalogne, du Pays basque, de la Galice ou de la Navarre en Espagne, de la Bretagne ou de la Corse en France, de la Flandre et de la Wallonie en Belgique, du canton du Jura en Suisse, de Porto Rico aux États-Unis, du Tyrol du Sud ou de la Sardaigne en Italie, etc.

Éventuellement, nous croyons qu'il serait pertinent de confronter un maximum de systèmes constitutionnels face à l'ICS, ce qui permettrait de mieux comprendre les différents ressorts qui permettent aux nations minoritaires qui évoluent en contexte démocratique et multinational de développer leur propre culture sociétale. Ce faisant, il sera opportun de formuler des recommandations précises aux autorités pour que les démocraties multinationales s'inspirent davantage de la « culture fédérale » pour aménager les rapports communautaires entre groupes majoritaire et minoritaires (cf. Burgess et Gagnon, 2010 : 17), et ainsi limiter le « déficit fédératif » qui les caractérise trop souvent.

Lectures suggérées

Gagnon, A.-G. et J. Tully (dir.), 2001, *Multinational Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press.

Guénette D. et F. Mathieu, 2018, « Nations et nations fragiles », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 51 (4) : 881-905.

Mathieu, F., 2017, *Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes*. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. *Politeia*.

Mathieu, F. et D. Guénette, 2018, « Introducing a Societal Culture Index to Compare Minority Nations », *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (2) : 217-243.

Norman, W. (2006), *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford, Oxford University Press.

Références

- Brouillet, E., 2005, *La négation de la nation. L'identité québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec, Septentrion.
- Burgess, M. et A.-G. Gagnon, 2010, « Introduction: Federalism and Democracy », dans M. Burgess et A.-G. Gagnon (dir.), *Federal Democracies*. New York et Londres, Routledge, pp. 1-26.
- Gagnon, A.-G., 2008, *La Raison du plus fort. Plaidoyer pour le fédéralisme multinational*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.
- Gagnon, A.-G., 2011, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Québec, Presses de l'Université Laval, coll. *Prisme*.
- Kymlicka, W., 2001a, *La citoyenneté multiculturelle. Une théorie libérale du droit des minorités*. Montréal, Boréal.
- Kymlicka, W., 2001b, *Politics in the Vernacular. Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford, Oxford University Press.
- Laforest, G., 2014, *Un Québec exilé dans la fédération. Essais d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.
- Larin, S. et M. Röggla (2019). « Participatory Consociationalism? No, but South Tyrol's Autonomy Convention is Evidence that Power-sharing can Transform Conflicts », *Nations and Nationalism*, 25 (3): 1018-1041.
- Mathieu, F. et D. Guénette, 2018, « Introducing a Societal Culture Index to Compare Minority Nations », *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (2): 217-243.
- Mathieu, F. et D. Guénette (dir.), 2019, *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational?*. Québec, Presses de l'Université Laval, coll. *Diversité et démocratie*.
- Seymour, M. et A.-G. Gagnon, 2012, « Introduction. Multinational Federalism: Questions and Queries », dans M. Seymour et A.-G. Gagnon (dir.), *Multinational Federalism. Problems and Prospects*. Londres et New York, Palgrave Macmillan, pp. 1-22.
- Smith, A. D., 1995, *The Ethnic Origins of Nations*. Londres, Blackwell Publishing.
- Taylor, C., 1992, « The Politics of Recognition », dans A. Gutmann (dir.), *Multiculturalism and "The Politics of Recognition"*. Princeton, Princeton University Press, pp. 25-74.
- Thériault, J. Y. (2007). *Faire société. Société civile et espaces francophones*. Sudbury, Prise de parole.

Watts, R. L., 1996, *Comparing Federal Systems in the 1990s*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Partie 3

Études de cas I : Les démocraties occidentales

Cette troisième partie de l'ouvrage nous amène sur un terrain plus concret. Les différents auteurs y abordent le fédéralisme en observant comment il se manifeste au sein de divers systèmes politiques ayant adopté une structure fédérale formelle ou informelle dans les démocraties occidentales. S'il est vrai que *fédéralisme* et *fédération* renvoient à deux objets distincts, comme l'a souligné notamment Michael Burgess dans cet ouvrage, il demeure que les expériences pratiques des différentes fédérations, leurs architectures, leurs institutions, leurs forces et leurs faiblesses contribuent largement à alimenter en retour la théorie du fédéralisme et le champ des études comparées. Présenter tour à tour certaines études de cas apparaît donc de la plus haute pertinence dans le cadre du présent ouvrage.

Cette troisième partie contient quatorze contributions, les quatre premières étant toutes consacrées à une meilleure compréhension des dynamiques fédérales au Canada. Guy Laforest et Alain-G. Gagnon amorcent cette partie, avec leur chapitre « Le fédéralisme canadien : quelques réflexions autour des “moments fondateurs” ». Dans celui-ci, les auteurs évoquent une « pluralité de fondations » pour le Canada. Leur contribution vise notamment à offrir un bref survol des moments et des événements particulièrement marquants de l'histoire de la fédération canadienne. Amélie Binette et Patrick Taillon poursuivent la réflexion avec leur chapitre « Confusion à la source de l'ordre juridique canadien : du modèle impérial au modèle fédéral ». Ils reviennent alors sur l'influence du régime britannique pour comprendre la logique qui a présidé à l'édification de l'architecture constitutionnelle du Canada, ce qui, selon eux, explique la « précarité relative » du fédéralisme comme principe organisateur de la vie politique canadienne. Le chapitre suivant est signé par James Bickerton et s'intitule « Rééquilibrer la citoyenneté fédérale au Canada ». Bickerton y aborde un ensemble d'enjeux et de tensions qui traversent le régime de citoyenneté canadien, tel que le statut des nations minoritaires et celui des peuples autochtones. Simon Dabin clôt l'étude du cas canadien, avec son chapitre « Les fédéralismes par traités et les peuples autochtones au Canada : une voie vers la réconciliation ou une utopie philosophique? ». En bref, l'auteur discute des deux principales déclinaisons du fédéralisme par traités, et porte un regard critique quant à leur potentiel d'habilitation politique et constitutionnelle pour les peuples autochtones au Canada.

Après avoir discuté en profondeur du Canada, nous dirigeons notre attention vers deux autres cas de fédérations anglo-saxonnes. D'abord, John Kincaid aborde le système fédéral des États-Unis, un modèle dominant et incontournable dans les études fédérales. Dans son chapitre « Les trois déclinaisons du fédéralisme américain », Kincaid situe l'émergence et l'évolution des trois principales dynamiques institutionnelles en fonction desquelles a évolué le système fédéral des États-Unis, soit un fédéralisme dualiste, un fédéralisme coopératif et un fédéralisme coercitif. Alan Fenna nous permet ensuite de jeter un nouvel éclairage sur le cas australien. Intitulé « L'ombre paisible du fédéralisme australien », l'auteur brosse le portrait d'un État fédéral conçu de manière décentralisée, mais qui est devenu de plus en plus centralisé dans la pratique. Fenna explique ce phénomène par l'absence notable d'une « société fédérale » en Australie. Parmi les enjeux les plus problématiques du fédéralisme australien, on retrouve, selon lui, le fédéralisme fiscal et les relations intergouvernementales.

Du monde anglo-saxon, notre attention se tourne ensuite vers l'Europe continentale. Wolfgang Renzsch aborde, d'entrée de jeu, le cas de l'Allemagne. Avec son chapitre « Le fédéralisme en Allemagne : une vue d'en bas », il souligne la relative carence de l'« esprit fédéral » en Allemagne. Il discute aussi de l'impact que génèrent les nombreux clivages qui traversent la société allemande, qui opposent parfois le Nord au Sud, d'autres fois l'Est à l'Ouest. Min Reuchamps poursuit la discussion à partir du cas de la Belgique. Dans son chapitre intitulé « La Belgique : brève esquisse d'une longue histoire », l'auteur relate les grands moments de l'histoire politique belge, puis se penche sur son processus de transformation, d'un État unitaire vers un système fédéral. Cette histoire témoigne, selon lui, de « la transformation progressive d'une dynamique linguistique en une dynamique identitaire, à travers la territorialisation des tensions politiques et la fédéralisation » de l'État. Nicolas Schmitt emboîte le pas avec l'étude d'un autre système fédéral de l'Europe continentale. Avec son chapitre « La renaissance du fédéralisme en Suisse? », l'auteur examine principalement le phénomène des Conférences nationales sur le fédéralisme en Suisse. Tenues d'abord tous les trois ans, et maintenant aux quatre ans, celles-ci se transforment habituellement en un forum où l'on critique durement le système fédéral helvétique. Or, la Conférence de 2017 mit en évidence une vision plus favo-

rable du fonctionnement du fédéralisme en Suisse, ce qui représente un dénouement positif selon l'auteur. C'est ensuite au tour de Peter Bußjäger et Mirella Johler, qui retracent la trajectoire et les dynamiques politiques caractéristiques de l'Autriche. Dans leur chapitre intitulé « Les principales dimensions du fédéralisme autrichien », les auteurs décortiquent les logiques institutionnelles qui président à l'architecture du pays, lesquelles ont suivi un processus de centralisation tout au long du siècle précédent.

Les contributions suivantes portent sur des États européens qui, sans être des fédérations selon leur constitution formelle, empruntent à la grammaire du fédéralisme pour organiser leur architecture politique. Cela leur vaut d'ailleurs parfois d'être qualifiés de « quasi-fédérations ». Le premier de ces cas est celui de l'Italie. Dans son chapitre « L'autonomie du Tyrol du Sud en Italie : une analyse contextuelle », Elisabeth Alber, précise les modalités de l'autonomie institutionnelle que cette province du nord de l'Italie a obtenu graduellement à compter de la Deuxième Guerre mondiale. À ce titre, la contribution suivante, porte sur un autre État dit régional : l'Espagne. Dans « L'Espagne est-elle un État fédéral? », Ferran Requejo se penche sur les degrés de fédéralisme et de décentralisation que peuvent présenter certains États fédéraux ou quasi-fédéraux. Il examine ensuite précisément ce qui distingue l'Espagne des « fédérations-types », pour enfin conclure que celle-ci ne peut effectivement pas être qualifiée d'État fédéral, au sens propre du terme, mais plutôt d'État régional. Enfin, Malcolm Harvey aborde un autre système politique où l'on peut observer une certaine dynamique fédérale, soit le Royaume-Uni. Intitulé « Existe-t-il une solution fédérale au casse-tête constitutionnel britannique? », son chapitre cherche précisément à déterminer s'il serait approprié, pour le Royaume-Uni, d'emprunter la voie fédérale. Après avoir examiné quelques enjeux fondamentaux, l'auteur conclut à l'existence d'un certain nombre d'obstacles majeurs empêchant encore aujourd'hui la mise en place d'un véritable fédéralisme au Royaume-Uni.

Enfin, la dernière contribution de cette troisième partie ne porte pas sur un État, mais plutôt sur un regroupement d'États : l'Union européenne. Dans son chapitre « Les enseignements de l'Union européenne pour comprendre le fédéralisme », Francesco Palermo suggère que la contribution la plus significative de l'Union euro-

péenne à l'avancement de la théorie et des pratiques fédérales se trouve dans le rôle qu'y joue l'asymétrie.

Chapitre 18

LE FÉDÉRALISME CANADIEN : QUELQUES RÉFLEXIONS AUTOUR DES « MOMENTS FONDATEURS »

Guy LAFOREST
Alain-G. GAGNON

Résumé¹

Écrire l'histoire d'un pays, c'est aussi accomplir un acte politique dont la direction et la responsabilité nous incombent. Où et quand commence le Canada? Est-ce avec l'établissement de la Nouvelle-France? En 1763 avec la Proclamation royale? En 1774 avec l'Acte de Québec? En 1791 avec l'Acte constitutionnel? En 1840 avec l'Acte

¹ Ce texte est tiré en grande partie du chapitre « Comprendre la vie politique au Québec et au Canada » que les auteurs ont publié dans Gagnon et Sanschagrin, 2017.

d'Union? En 1867 avec l'Acte de l'Amérique du Nord britannique? En 1982 avec le rapatriement de la Constitution? À l'époque contemporaine, nul ne saurait s'aventurer sur ce terrain sans évoquer une première fondation, complexe et multiforme, signée par les Premiers Peuples, ou Premières Nations, sur quelque dix millénaires d'occupation du territoire canadien. Dans cette contribution, nous effectuons un survol des dates et des événements marquants de l'histoire de la fédération canadienne, en insistant sur la thématique de la fondation.

* * *

Guy Laforest est Directeur général de l'École nationale d'administration publique (ENAP). Il a auparavant mené une carrière de trente ans comme professeur au Département de science politique de l'Université Laval. Ses travaux portent principalement sur la pensée politique, l'histoire intellectuelle au Québec et au Canada, la politique constitutionnelle et les théories du fédéralisme et du nationalisme. Il est notamment l'auteur de *Un Québec exilé dans la fédération. Essais d'histoire intellectuelle et de pensée politique* (2014, Québec Amérique). Il est membre de la Société royale du Canada – Académie des sciences sociales, et a été décoré du grade de Chevalier de l'Ordre de la Pléiade.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme, et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Précurseur des études comparées portant sur les sociétés plurinationales au sein des espaces fédéraux ou en voie de fédéralisation, il est reconnu internationalement comme une autorité et une référence incontournable sur ces questions. Ses travaux ont été traduits en plus de vingt langues. Le professeur Gagnon est également Officier de l'Ordre du Canada et a été décoré du grade de Chevalier de l'Ordre de la Pléiade.

Le Canada est, avec 10 millions de kilomètres carrés, un pays à la géographie imposante. Toutefois, pour la majorité de sa population anglophone (77% sur un total de 36,5 millions) et pour l'*establishment* politico-intellectuel concentré dans le corridor Toronto-Ottawa-Montréal, c'est une créature vulnérable, obnubilée par sa précarité face aux États-Unis d'Amérique, la plus grande puissance de l'histoire de l'humanité. Le voisinage états-unien, c'est le péril externe pour la promotion d'une identité canadienne distincte. Les réflexions de George Grant dans *Lament for a Nation: The Defeat of Canadian Nationalism* sont évocatrices de l'inquiétude viscérale du pays face à son voisin.

À l'interne, c'est la menace souverainiste du Québec qui a représenté, au cours des cinquante dernières années, le seul vrai péril pour la préservation de l'intégrité territoriale. À deux reprises, d'abord en mai 1980, puis de façon encore plus accentuée en octobre 1995, des référendums sur la souveraineté, organisés par le gouvernement du Québec, ont ébranlé le pays dans son existence même. Déjà, sous le gouvernement majoritaire de Stephen Harper (2011-2015), et peut-être encore davantage depuis l'arrivée au pouvoir de Justin Trudeau (2015-), la menace sécessionniste québécoise s'est estompée comme priorité de la politique et de la symbolique canadiennes pour laisser place à la problématique plus englobante de la diversité canadienne (toutefois généralement insensible à celle du Québec au sein du Canada), et comme le soulignait le discours du Trône du 4 décembre 2015, à l'établissement d'un partenariat de nation à nation avec les peuples autochtones. Assistons-nous à un moment de refondation de l'identité politique et constitutionnelle canadienne? Seul le temps nous le dira.

D'ici là, nous pouvons néanmoins interpréter avec plus d'assurance la trajectoire canadienne qui nous a conduits au temps présent. Ainsi, dans cette contribution, nous effectuerons un survol des dates et des événements marquants de l'histoire de la fédération canadienne, en insistant sur la thématique de la fondation.

1 Une pluralité de fondations

Écrire l'histoire d'un pays, c'est aussi accomplir un acte politique dont la direction et la responsabilité nous incombent. Où et quand commence le Canada? À l'époque contemporaine, nul ne saurait

s'aventurer sur ce terrain sans évoquer une première fondation, complexe et multiforme, signée par les Premiers Peuples, ou Premières Nations, sur quelque dix millénaires d'occupation du territoire canadien. Cette première fondation a acquis une nouvelle importance au cours des quarante dernières années, grâce à la résurgence politico-sociale des peuples autochtones au pays, dans la conscience morale de l'humanité et jusque dans le fonctionnement des organisations internationales.

Quand vient le temps d'interpréter les premières explorations européennes et leur rôle dans l'avènement du Canada, on trouve vite les lignes de démarcation classiques entre les historiographies anglophone et francophone. Le découvreur est-il John Cabot (Terre-Neuve, 1492) ou Jacques Cartier (Gaspé et Québec, 1534)? En soi, la réponse a peu d'importance, puisque ce n'est qu'au XVII^e siècle que la colonisation du territoire canadien a réellement débuté.

Personne n'oserait reprocher aux Acadiens d'insister sur l'importance des efforts d'occupation de la région orientale du Canada par les Français dans les toutes premières années du XVII^e siècle. Toutefois, comme cela a été rappelé il y a quelques années par le faste et les célébrations qui ont entouré la commémoration du 400^e anniversaire de la fondation de la ville de Québec par Champlain, en 1608, il est possible de voir dans cet événement un moment clé dans l'émergence du Québec et du Canada contemporains. À partir de 1608, l'organisation de la vie politique, au sens européen ou occidental du terme, prend des airs de permanence. Dans la foulée de la fondation de Québec, l'histoire canadienne prend la forme d'un paradoxe. D'un côté, le Conseil souverain de la Nouvelle-France représente, dès 1663, l'Ancien Régime français dans ce qu'il pouvait avoir de plus absolutiste (Bouchard, 2000 : 85-86). Cela complétait l'absolutisme religieux de l'Église catholique, maîtresse des âmes et souvent des terres, plus autoritaire encore qu'elle ne le fût dans la France de la même époque. Si l'on ajoute à cela l'implantation d'un régime seigneurial tout droit tiré de la féodalité française jusqu'à son abandon en 1854, on trouve dans ce premier Canada des institutions inspirées par les anciens régimes européens. Par ailleurs, la Nouvelle-France aura vite la particularité d'être un milieu très homogène sur les plans linguistique et culturel (Bouchard, 2000 : 90-91). Cette homogénéité fut le

résultat de l'hégémonie de l'Église catholique et des institutions de l'Ancien Régime, lesquelles limitèrent considérablement les contacts des colons français avec les Amérindiens et l'installation d'une population importante de non-catholiques dans la colonie. Mais cette homogénéité fut aussi la conséquence d'un processus plus « moderne ».

Cette colonie était surtout un vaste territoire. Et comme tous les grands territoires d'Amérique, elle était l'objet de la convoitise mercantile des puissants États européens. Le destin de la Nouvelle-France doit beaucoup au fait qu'elle ne fut jamais vraiment plus qu'un avant-poste de l'exploitation marchande des ressources naturelles. Son sort était lié à celui de la France, à sa fortune militaire comme à la compréhension mercantile de ses intérêts. C'est pourquoi, ce sont moins les affrontements de la vallée du Saint-Laurent qui menèrent à son appropriation par la Couronne britannique que le choix métropolitain de céder le contrôle de la Nouvelle-France en échange du maintien de l'emprise sur les colonies antillaises, alors jugées plus rentables. C'est à Paris, en 1763, que la signature du traité du même nom scella le sort politique du Canada. Cette célèbre bataille des Plaines d'Abraham de septembre 1759 a revêtu une importance universelle quand la France calcula, en 1763, que son intérêt passait par le transfert ou la cession du Canada à la Grande-Bretagne. Les années 1759 à 1763 représentent, à l'évidence, l'une des grandes périodes de fondation du Canada. Certains y voient le début d'un régime politique britannique plus libéral et plus moderne, d'autres préfèrent se remémorer qu'il s'est d'abord agi d'une conquête, tandis que d'autres encore rappellent que 1763, en plus d'être l'année du Traité de Paris, fut aussi celle d'une proclamation royale fixant les obligations fiduciaires de la Couronne britannique envers les peuples autochtones. Et d'une couronne à l'autre, le Canada allait trouver un nouveau nom qui, paradoxalement, engendrera au XX^e siècle celui de la seule société majoritairement francophone d'Amérique du Nord : *The Province of Quebec*. Désormais sujets du puissant Empire britannique, les 70 000 habitants francophones catholiques et les quelque 4 000 Amérindiens (concentrés dans la vallée du Saint-Laurent) changeaient de maîtres (Bouchard, 2000 : 85 et 90).

2 Sur les traces de la dualité canadienne

La problématique de la fondation du Canada se complexifie avec l'adoption, en 1774, de l'*Acte de Québec* par le Parlement britannique. Dans la politique impériale britannique au Canada, cet acte prend le relais de la Proclamation royale de 1763, laquelle avait institué un régime juridique, culturel et religieux de discontinuité radicale; autrement dit, une dure politique d'assimilation « des Canadiens français par une colonie anglaise, gouvernée par des lois anglaises, dans un esprit anglais » (Wade, 1966 : 80). Au grand dam des colonies américaines, et contribuant de la sorte à précipiter leur rébellion, l'*Acte de Québec* rétablit pour l'essentiel au profit de la nouvelle colonie les frontières de la Nouvelle-France. Sur les fronts religieux, culturel et identitaire, Londres abandonne ainsi le dessein assimilateur : le système seigneurial de propriété et d'organisation des terres ainsi que les coutumes et les lois civiles françaises redeviennent en vigueur. La pleine liberté est accordée au culte catholique, avec le droit de percevoir la dîme, et un nouveau serment d'allégeance va permettre aux catholiques d'accéder aux charges publiques (Lamonde, 2000 : 24-25). L'esprit et la lettre de l'*Acte de Québec* ne sont pas sans zones grises : le statut officiel ou prépondérant de la langue française, indéniable sur le terrain (dans une proportion de 30 à 1, la colonie parle français), n'y est pas constitutionnalisé; alors que la Proclamation de 1763 avait combiné un régime d'assimilation identitaire et la promesse d'une assemblée législative à l'anglaise, l'*Acte de Québec*, lui, joint à un régime d'ouverture identitaire un cadre politique fondé sur l'autorité arbitraire et discrétionnaire de l'exécutif, sans promesse d'assemblée dans un proche avenir. Malgré ces nuances, un fait demeure : l'*Acte de Québec* est un document fondateur de la reconnaissance identitaire au Québec et au Canada, de l'amplitude de la *Magna Carta* pour l'Angleterre.

L'Acte constitutionnel de 1791 constitue un temps fort de l'implantation des pratiques démocratiques au Canada, puisqu'il établit deux chambres de délibération, contribuant à faire avancer les idéaux démocratiques. Les pouvoirs dévolus à ces chambres ne furent pas très importants. L'Acte de 1791 crée également deux territoires distincts, le Haut-Canada et le Bas-Canada. Chacun possède dès lors sa propre Chambre d'assemblée élue au suffrage censitaire, son propre Conseil législatif et son propre gouverneur.

L'une et l'autre des chambres agissent de façon autonome et n'exercent aucun contrôle sur les dépenses publiques. Le principe de la responsabilité ministérielle tarde à s'implanter. C'est d'ailleurs la quête de la responsabilité ministérielle qui constituera l'un des grands enjeux expliquant les tiraillements entre le Parti anglais et le Parti patriote à la veille des grands bouleversements annonçant les soulèvements des patriotes en 1837-1838, au Bas-Canada, mais aussi au Haut-Canada. Réagissant aux troubles qui avaient cours, Londres, reprenant les grandes lignes du rapport Durham qui recommandait d'angliciser les Canadiens français et d'imposer une majorité anglophone et fidèle sur tout le territoire, procéda à la fusion du Bas et du Haut-Canada en votant l'*Acte d'Union*, le 23 juillet 1840. Celui-ci prit effet le 10 février 1841. Dès lors, il n'y avait plus qu'une seule et même Chambre d'assemblée, un seul gouvernement. Nous sommes encore loin de la responsabilité ministérielle, puisque le gouverneur et les membres du Conseil exécutif étaient nommés par Londres. Quant au Conseil législatif, il comprenait 24 membres nommés à vie, alors que la Chambre des représentants était composée de 84 membres élus de façon égale en provenance du Canada-Est (pourtant plus peuplé) et du Canada-Ouest. L'anglais fut initialement la seule langue officielle de la législature puis, à compter de 1844, le français fut reconnu. On profita de l'*Acte d'Union* pour consolider les dettes des deux territoires, ce qui fut nettement défavorable au Bas-Canada.

Selon l'essayiste canadien-anglais John Ralston Saul (1998), la vraie fondation politique du Canada moderne serait à trouver dans l'évolution du régime de l'*Acte d'Union* vers la reconnaissance *de facto* du principe de gouvernement responsable en 1848. Cela signifiait que dorénavant, les gouverneurs coloniaux nommés par Londres n'exerceraient leurs pouvoirs que sur l'avis d'un cabinet ou conseil exécutif, obligatoirement choisi parmi les représentants élus par la population à l'Assemblée législative ou parmi les membres du Conseil législatif. Outre cette dimension institutionnelle, Ralston Saul considère que le partenariat politique entre le leader canadien-français Louis-Hippolyte La Fontaine et son collègue réformiste de la future Ontario, Robert Baldwin, dont les réalisations au cours de cette décennie cruciale allèrent de la légalisation de l'usage de la langue française dans la vie parlementaire à des transformations économico-sociales, installa au pays une culture politique de collaboration et de confiance mutuelle

entre francophones et anglophones. Vingt ans plus tard, le Canada devenait une fédération.

La juriste Eugénie Brouillet a écrit à ce sujet : « L'Acte de Québec constitue le premier jalon juridique de l'enracinement profond de la nation québécoise dans une culture distincte » (2005 : 111). L'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 – officiellement *Loi constitutionnelle de 1867* depuis 1982, constitution fédérale toujours en vigueur dans le Canada contemporain – peut être vu comme une suite logique et cohérente de l'esprit de l'*Acte de Québec*, approfondissant l'idée de la fondation du Canada dans une pluralité d'identités et de souverainetés partagées. Londres consent au désir de plusieurs de ses colonies d'Amérique septentrionale de se fédérer politiquement. On y écrit un chapitre original dans l'histoire de l'État moderne en inventant une structure hybride, le Dominion du Canada, largement autonome face à l'Empire, mais subordonné quant à certaines questions fondamentales comme les Affaires étrangères et l'arbitrage constitutionnel, et on reproduit, en son sein, des rapports hiérarchiques semblables entre le gouvernement central et les provinces. Le constitutionnalisme britannique – monarchie mixte, souveraineté parlementaire, *rule of law* ou « règle de droit » – y est reconduit. Mais l'essentiel est d'abord à trouver du côté d'une véritable renaissance politique du Québec, quelque vingt-cinq ans à peine après le rapport Durham et l'*Acte d'Union* de 1840. Il est à trouver également du côté de l'implantation d'un fédéralisme complexe, accordant une autonomie politique gagnée de hautes luttes aux entités fédérées – reconnues souveraines dans leurs champs de compétence – enchâssant un régime tout aussi complexe de reconnaissance du droit à la différence de majorités et de minorités nationales, culturelles, religieuses et linguistiques enchevêtrées les unes dans les autres. Pour le Québec contemporain, le régime de 1867 est le pilier fondateur de son existence en tant que communauté politique autonome et comme société nationale distincte.

Le principe fédéral fut d'abord et avant tout choisi en 1867 pour préserver l'identité d'un Québec qui ne saurait consentir à la dissolution de sa propre nationalité. C'est pour cette raison que l'on a implanté un régime de bijuridisme en matières civiles, reconnaissant l'équivalence entre le *Code civil du Québec* et la *common law* britannique pratiquée dans les autres provinces

canadiennes (Burelle, 2005). C'est pour cette raison aussi que dans le partage des compétences, on a attribué aux entités fédérées la responsabilité sur la plupart des questions dites locales, associées aux identités culturelles et communautaires – l'organisation sociale, civile, familiale, scolaire, municipale. Ce régime accordait en outre de solides garanties juridiques à la minorité anglophone et protestante vivant au Québec. C'était un régime de diversité complexe à la grandeur du Canada, mais aussi à l'intérieur du Québec.

3 En marche vers un nouveau régime constitutionnel

Plusieurs projets de réforme constitutionnelle ont été proposés au cours des ans. Ils ont souvent été accompagnés par la tenue de commissions royales ou la mise sur pied de groupes de travail en quête d'ajustements à apporter aux institutions en place et de réponses aux tensions du moment. Le temps était propice à la réévaluation du partage des pouvoirs au moment de la Grande Dépression du début des années 1930. C'est ainsi que le gouvernement central a lancé la commission Rowell-Sirois pour étudier les relations entre le gouvernement central et les provinces et qu'il a cherché à tirer profit de la crise en centralisant les pouvoirs à Ottawa au cours des décennies suivantes. Les réactions furent vives en Ontario et, dans un premier temps, mitigées au Québec, en particulier sous le leadership d'Adélard Godbout.

Ottawa allait poursuivre sur sa lancée centralisatrice au moment de la Deuxième Guerre mondiale, en exerçant des pouvoirs accrus dans les champs de la fiscalité et des politiques sociales. C'est dans cette démarche centralisatrice qu'il faut interpréter le remplacement du Comité judiciaire du Conseil privé (qui favorisait une vision plus décentralisée de la Constitution) par la Cour suprême du Canada comme tribunal de dernière instance, en 1949.

Le Québec répondit initialement bien timidement aux vellités centralisatrices d'Ottawa, en créant en 1953 la commission Tremblay. Cette commission, chargée d'étudier les problèmes constitutionnels dans la fédération canadienne, a produit un rapport fort important qui a fourni à la plupart des partis politiques actifs sur la scène provinciale leur ligne de conduite pour un bon moment. Ce document mettait en avant les notions de l'autonomie provinciale, de la non-subordination d'un ordre de gouvernement par rapport à

l'autre, de la subsidiarité en vue d'une saine collaboration entre Québec et Ottawa.

Les tensions entre Québec et Ottawa devinrent palpables dès les premiers balbutiements de la Révolution tranquille et la prise en charge graduelle par les Québécois francophones de l'économie et des institutions publiques québécoises. Le développement rapide des sciences sociales a naturellement contribué à donner aux francophones les outils nécessaires à cette reconquête. Face à ces tensions, le gouvernement de Lester B. Pearson a lancé, en 1963, la commission Laurendeau-Dunton sur le bilinguisme et le biculturalisme. Les travaux de cette commission ont contribué à faire entrer les Canadiens français en plus grand nombre au sein de la fonction publique fédérale, bien que les conclusions du rapport aient été utilisées pour substituer la politique de multiculturalisme à la politique de biculturalisme initialement envisagée, de manière à atténuer la crise constitutionnelle qui se profilait et répondre aux revendications québécoises inspirées par le principe de la dualité canadienne.

Or, une grande révolution des us et coutumes au pays en matière de législation constitutionnelle était en préparation et elle se fera avec l'opposition maintes fois exprimée par le gouvernement du Québec. Relativement à cette réorientation, mais aussi dans l'accomplissement d'une démarche parallèle d'autonomisation plus substantielle, le Québec réagissait en tenant deux référendums : un premier portant sur la souveraineté-association, en 1980, et un second portant sur la souveraineté-partenariat, en 1995. La révolution constitutionnelle souhaitée par Ottawa cherchera à confirmer le principe d'égalité des provinces (aux dépens du Québec, qui se définit comme nation fondatrice), des grandes régions (Atlantique, Québec, Ontario, Ouest, Nord), des groupes ethnoculturels (les Canadiens français étant un groupe parmi tant d'autres) et des individus, par l'enchâssement de la *Charte canadienne des droits et libertés* dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ce dernier élément constituait la principale pierre du nouvel édifice légal voulant faire de la Cour suprême l'institution par excellence pour tous les Canadiens, en modifiant de façon durable les liens entre les citoyens et leurs dirigeants politiques. En bref, il s'agissait de transformer les *demoi*, propres à tout État fédéral, en un seul *demos*, confirmant dès lors l'appauvrissement des pratiques fédérales au pays. Cette

transformation majeure de l'ordre légal canadien ne s'est pas faite sans heurts et sans fragiliser le lien de confiance devant caractériser les rapports entre les communautés nationales à l'origine du pacte fédératif.

4 Le conflit entre les projets nationaux canadien et québécois

Dans les travaux qui comptent parmi les plus importants de la science politique et de la philosophie contemporaine, des auteurs tels Eugénie Brouillet, Alain-G. Gagnon, Guy Laforest, Michael Keating, Will Kymlicka, Wayne Norman, Michel Seymour ont proposé des cadres conceptuels pour étudier des pays où la vie politique est traversée par des conflits complexes et diversifiés entre plusieurs projets de construction d'une communauté nationale distincte et autonome (Kymlicka, 1995 et 2007; Keating, 1997 et 2001; Norman, 2006; Seymour, 2008; Gagnon, 2011; Gagnon et Keating, 2012; Brouillet, Gagnon, Laforest, 2018). Ce projet peut être celui de l'État-nation englobant et juridiquement indépendant – c'est le cas du Canada – comme il peut être celui d'une ou de plusieurs nations non souveraines – c'est le cas du Québec. Dans son ouvrage sur *Les défis du nationalisme moderne*, consacré au Québec, à la Catalogne et à l'Écosse, voici comment Keating cerne le concept de « projet national » :

Dans ce nouveau contexte, l'autonomie n'a plus le même sens. Il ne s'agit désormais ni de créer un État ni de viser à l'autarcie. Il s'agit plutôt de formuler un projet national/régional, de rassembler la population autour de ce projet et d'acquérir la capacité de formuler des politiques adaptées à un monde complexe et interdépendant. Les institutions acquièrent, dès lors, une grande importance. Il est nécessaire à une nation/région de disposer d'institutions autonomes (de *self-government*) qui lui permettent de créer un lieu de débats et de décisions, d'élaborer des politiques, de conférer [une] légitimité aux décisions et de défendre l'intérêt de la collectivité au niveau de l'État et au plan international (Keating 1997 : 71).

Après ce développement théorique, Keating rappelle que des projets nationaux de cette nature essaieront de se traduire par des résultats concrets dans tous les domaines des politiques publiques, tant sur les plans économique, social et culturel que politique. Par

la suite, il a introduit les concepts de « plurinationalisme » et de « post-souveraineté » pour caractériser, d'abord, des contextes où plusieurs identités nationales coexistent (non seulement de façon séparée et parallèle, mais aussi en s'entremêlant à des degrés divers aussi bien dans la tête des individus que dans des sous-ensembles territoriaux au sein de l'État) à l'intérieur d'un ordre politique et, ensuite, pour signifier la fin des prétentions de l'État indépendant au monopole territorial de l'autorité et de la légitimité (Keating, 2001). Le travail de Wayne Norman complète bien celui de Keating en approfondissant les conditions, dans la perspective de la philosophie politique libérale, de la cohabitation de plusieurs projets nationaux et de l'acceptabilité normative de leurs entreprises de construction ou d'ingénierie nationale (Norman, 2006).

Le XX^e siècle canadien et le XX^e siècle québécois sont ainsi traversés par d'imposants efforts de construction nationale, par des tentatives visant à consolider ou à renforcer des projets nationaux, selon la formulation de Keating. Dans la perspective du projet national canadien, depuis 1945, les principales réalisations ont été les suivantes : la citoyenneté et le passeport canadiens, l'État-providence, l'établissement de la Cour suprême comme tribunal de dernière instance, la consolidation d'un réseau pancanadien de communications, le choix d'un hymne national et d'un nouveau drapeau national, l'implantation de politiques de bilinguisme et de multiculturalisme et de politiques culturelles et scientifiques pancanadiennes, la promotion d'un réseau pancanadien d'institutions liées à la société civile, la définition d'une politique étrangère à portée internationale, le rapatriement de la Constitution et l'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* (1982), l'implantation d'une union sociale pour l'ensemble du pays et, plus globalement, la consolidation de la légitimité d'un régime libéral représentatif en vue d'établir une vraie délibération démocratique pluraliste.

Dans la perspective du projet national québécois, depuis l'amorce de la Révolution tranquille en 1960, les principales réalisations ont été les suivantes : un État-providence en parallèle et en complémentarité à l'État-providence canadien, avec une carte d'assurance maladie, la carte-soleil, qui représente ce que le projet national québécois a de mieux à offrir pour rivaliser avec le passeport du projet national canadien, la nationalisation des ressources hydroé-

lectriques, la consolidation d'un réseau québécois francophone de communications, l'intervention de l'État dans la création et le développement d'un système public d'éducation, la mise en place d'un important réseau de sociétés d'État, la *Charte des droits et libertés de la personne* du Québec, des politiques linguistiques officialisant le statut du français comme langue nationale commune et incluant des mesures d'accès à l'école publique française pour les immigrants, la promotion d'un réseau québécois d'institutions liées à la société civile, l'établissement d'une politique internationale québécoise, des éléments d'un régime québécois de citoyenneté incluant un cadre normatif et des pratiques associées à une approche interculturelle, le développement de politiques culturelles et scientifiques québécoises, l'implantation d'un régime de garderies, l'implantation d'un entrepreneuriat collectif (économie sociale) établi dans toutes les régions du Québec et, enfin, la consolidation de la légitimité d'un régime libéral représentatif qui est le théâtre d'une vraie délibération démocratique pluraliste. On le voit, d'une certaine manière, rien ne ressemble plus au projet national canadien que le projet national québécois; en un sens, ce sont, à quelques différences notoires près, des modèles qui se ressemblent et qui s'inspirent mutuellement.

Le passage du temps ne peut faire oublier que cette reconstruction interprétative n'aurait jamais eu lieu sans la formidable pression exercée par le référendum québécois de 1980. Dans les sphères publiques de chacun des deux projets nationaux, au cours des cinquante dernières années, on peut trouver des gens qui ont défendu, pour leur « nation » respective, des modèles en accord tantôt avec les paramètres de l'État-nation moderne, appuyé sur le projet triplement moniste d'une concentration de la souveraineté, d'une citoyenneté unique et d'une identité nationale singulière, tantôt avec ceux d'une pensée fédérale pluraliste ouverte à la diversité, aux asymétries et aux identités culturelles et nationales plurielles.

Le modèle du fédéralisme pluraliste ouvert aux asymétries et aux identités plurielles, à la conciliation entre des projets nationaux, possède un ancrage juridique au Canada dans la Constitution fédérale de 1867. Pour des motifs de concision, nous ne reprendrons ici que le modèle proposé par André Burelle pour résumer

cet esprit canadien de 1867 : union sans fusion entre les communautés fondatrices du pays, les entités fédérées conservant leur pleine souveraineté dans les affaires locales, pratique d'une subsidiarité ascendante, reconnaissance de l'existence de deux ordres de gouvernement souverains et également légitimes, respect du principe de non-subordination et gestion par codécision des chevauchements, équivalence de droit et de traitement des personnes et des communautés fondatrices comme refus du « *melting pot* » (Burelle, 2005 : 459).

En 1982, et très précisément dans le cadre d'une exacerbation du conflit entre le projet national canadien et le projet national québécois, nettement symbolisé par le référendum souverainiste de 1980, le Canada a complexifié son régime constitutionnel en parachevant son indépendance face à la Grande-Bretagne et en y enchâssant la *Charte canadienne des droits et libertés*. Ce faisant, le Canada a succombé à la tentation d'incarner, à sa manière, le modèle de l'État-nation moderne, moniste et uniformisateur. Burelle y voit un fédéralisme « *one nation* » glissant vers l'unitarisme, appuyé dans sa promotion rhétorique sur les principes d'un libéralisme individualiste anticommunautaire. Ce régime cherche à fusionner les individus en une seule nation civique, déléguant au Parlement central la totalité de sa souveraineté nationale, laquelle peut autoriser, pour des motifs de fonctionnalité, des délégations aux provinces. On y pratique une subsidiarité descendante et dévoyée partant de l'État central, confirmant l'existence d'un seul gouvernement « senior » national et de gouvernements « juniors » provinciaux. Dans ce modèle, le pouvoir central peut faire des intrusions dans les champs de compétence des entités fédérées pour protéger « l'intérêt national ». Enfin, ce modèle promeut l'idée d'une identité de droit et de traitement – symétrique, uniforme – des individus et des provinces vu leur fusion au sein d'une seule et même nation (Burelle, 2005 : 459-460).

Dans les paramètres du régime de 1982, le Canada n'absolutise pas un libéralisme monochrome, aveugle à la différence. On y retrouve bel et bien une conception de l'égalité généreuse envers des personnes et des groupes défavorisés par des circonstances non choisies, allant assez loin dans la redistribution de la richesse économique aux provinces plus pauvres (y compris à l'endroit du Québec), ouverte même à la reconnaissance de plusieurs formes de

différences, notamment en ce qui a trait aux peuples autochtones, à la valorisation du patrimoine multiculturel, au renforcement des droits linguistiques pour les minorités francophones ou anglophones territorialement concentrées et aux différences de genre. Pourtant, ce régime adopte aussi une attitude dure envers la différence nationale québécoise, qu'il exclut de toutes ces catégories. Adopté sans le consentement des autorités politiques québécoises, ce régime est vu comme étant l'équivalent de l'imposition d'un nationalisme canadien, d'un patriotisme canadien uniforme au Québec (Taylor, 1992; Keating, 2001; Ignatieff, 2001). Il consolide le rôle du gouvernement central comme promoteur de l'identité nationale canadienne, tout en minant l'autonomie du gouvernement du Québec, et donc en affaiblissant sa capacité de promouvoir l'identité nationale québécoise (Kymlicka, 1998 : 166).

Conclusion

Les corpus de sociologie politique et de philosophie politique les plus actuels nous permettent d'imaginer pour notre temps le dépassement du modèle de l'État-nation moderne, c'est-à-dire en allant au-delà de la souveraineté moniste et unitaire, et ce, notamment par la voie du fédéralisme pluri- ou multinational (Gagnon, 2007; Gagnon et Iacovino, 2007; Gagnon, 2011). Les projets nationaux canadien et québécois peuvent représenter d'authentiques communautés de destin, où l'on se sent coresponsables du sort de concitoyens qui ne définissent pas leur patriotisme et leur identité nationale, par-delà l'exclusivisme doctrinaire.

Cela exigera des Québécois qu'ils acceptent, aussi, la légitimité du projet national canadien sur le territoire du Québec et qu'ils redécouvrent une certaine solidarité pancanadienne (Pratte, 2007; Laforest, 2014). Cela exigera des Canadiens qu'ils redécouvrent l'importance du principe d'autonomie au cœur du fédéralisme et qu'ils acceptent la légitimité du projet national québécois en trouvant une place significative pour la différence québécoise (autocompréhension nationale, prépondérance de la langue française et reconnaissance de l'existence de deux sociétés d'accueil permettant d'intégrer les nouveaux citoyens issus de l'immigration) dans la Charte des droits et libertés qui est au cœur du constitutionnalisme canadien. Pour un rapprochement authentique

entre les projets nationaux canadien et québécois, il faudra élargir les espaces d'asymétrie et définir la justice comme équivalence de traitement plutôt que comme cadre moral uniforme (Brouillet, 2005; Burelle, 2005; McGarry, 2007; Gagnon et Laforest, 2012). Des progrès, certes modestes, ont été accomplis au milieu des années 2000 avec l'élargissement de l'espace non constitutionnel réservé à une asymétrie de traitement favorable au Québec grâce, par exemple, à la signature de l'Accord sur la santé en 2004, ainsi qu'à une résolution du Parlement canadien reconnaissant que les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni. Toutefois, au Québec, les forces politiques de toutes tendances s'entendent pour dire qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir pour qu'on puisse parler d'une véritable réconciliation entre les projets nationaux canadien et québécois (Gagnon, 2007; Gagnon et Iacovino, 2007; Gagnon, 2011; Laforest, 2014). Premier ministre du Canada depuis octobre 2015, moins viscéral que son père à propos du conflit entre les projets nationaux canadien et québécois, Justin Trudeau n'est pas étranger au langage de la réconciliation. Toutefois, pour l'instant, il semble limiter un tel vocabulaire au projet d'établissement d'un partenariat de nation à nation avec les Peuples autochtones. Assistons-nous à un moment de refondation de l'identité politique et constitutionnelle canadienne? Il est beaucoup trop tôt pour pouvoir se prononcer.

Lectures suggérées

Brouillet, E., 2005, *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec, Septentrion.

Gagnon, A.-G. (dir.), 2006, *Le fédéralisme canadien contemporain : fondements, traditions, institutions*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Laforest, G., 2014, *Un Québec exilé dans la fédération : essai d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.

Pelletier, R., 2008, *Le Québec et le fédéralisme canadien : un regard critique*. Québec, Presses de l'Université Laval, coll. *Prisme*.

Références

- Bouchard, G., 2000, *Genèse des nations et cultures du Nouveau Monde : essai d'histoire comparée*. Montréal, Boréal.
- Brouillet, E., 2005, *La négation de la nation : l'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Québec, Septentrion.
- Burelle, A., 2005, *Pierre Elliott Trudeau : l'intellectuel et le politique*. Montréal, Fides.
- Gagnon, A.-G., 2007, *Au-delà de la nation unificatrice: plaidoyer pour le fédéralisme multinational*. Barcelone, Institut d'Estudis Autònoms.
- Gagnon, A.-G., 2011, *L'âge des incertitudes. Essais sur le fédéralisme et la diversité nationale*. Québec, Presses de l'Université Laval, coll. Prisme.
- Gagnon, A.-G. et R. Iacovino, 2007, *De la nation à la multination : les rapports Québec-Canada*. Montréal, Boréal.
- Gagnon, A.-G. et M. Keating (dir.), 2012, *Political Autonomy and Divided Societies: Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Gagnon, A.-G. et G. Laforest, 2012, « The moral foundations of asymmetrical federalism: Normative considerations », dans F. Requejo et M. Caminal (dir.), *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism: Theory and Cases*. Londres et New York, Routledge, pp. 85-107.
- Grant, G., 1965, *Lament for a Nation: The Defeat of Canadian Nationalism*. Toronto, McClelland and Stewart.
- Ignatieff, M., 2001, *La révolution des droits*. Montréal, Boréal.
- Karmis, D. et F. Rocher (dir.), 2012, *La dynamique confiance/méfiance dans les démocraties multinationales. Le Canada sous l'angle comparatif*. Québec, Presses de l'Université Laval.
- Keating, M., 1997, *Les défis du nationalisme moderne : Québec, Catalogne, Écosse*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Keating, M., 2001, *Plurinational Democracy: Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford, Oxford University Press.
- Kymlicka, W., 1995, *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. New York, Oxford University Press.
- Kymlicka, W., 1998, *Finding Our Way: Rethinking Ethno-cultural Relations in Canada*. Toronto, Oxford University Press.
- Kymlicka, W., 2007, *Multicultural Odysseys: Navigating the New International Politics of Diversity*. New York, Oxford University Press.

Laforest, G., 2014, *Un Québec exilé dans la fédération : essai d'histoire intellectuelle et de pensée politique*. Montréal, Québec Amérique, coll. *Débats*.

Laforest, G. et A.-G. Gagnon, 2017, « Comprendre la vie politique au Québec et au Canada », dans A.-G. Gagnon et D. Sanschagrin (dir.), *La politique québécoise et canadienne. Acteurs, institutions, sociétés*. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. *Politeia*, pp. 9-32.

Lamonde, Y., 2000, *Histoire sociale des idées au Québec*. Montréal, Fides.

McGarry, J., 2007, « Asymmetry in Federations, Federacies and Unitary States », *Ethnopolitics*, 6 (1): 105-116.

Norman, W., 2006, *Negotiating Nationalism: Nation-Building, Federalism, and Secession in the Multinational State*. Oxford, Oxford University Press.

Pratte, A. (dir.), 2007, *Reconquérir le Canada. Un nouveau projet pour la nation québécoise*. Montréal, Voix parallèles.

Ralston Saul, J., 1998, *Réflexions d'un frère siamois*. Montréal, Boréal.

Seymour, M., 2008, *De la tolérance à la reconnaissance : une théorie libérale des droits collectifs*. Montréal, Boréal.

Taylor, C., 1992, *Rapprocher les solitudes. Écrits sur le fédéralisme et le nationalisme au Canada*. Québec, Presses de l'Université Laval.

Wade, M., 1966, *Les Canadiens français de 1760 à nos jours. Tome I – 1760-1914*. Ottawa, Cercle du livre de France.

Chapitre 19

CONFUSION À LA SOURCE DE L'ORDRE JURIDIQUE CANADIEN : DU MODÈLE IMPÉRIAL AU MODÈLE FÉDÉRAL

Amélie BINETTE

Patrick TAILLON

Résumé

Pour des raisons historiques, l'architecture fédérale du Canada est profondément marquée par l'influence du modèle impérial britannique. Cette forme de loyauté à l'endroit de la métropole a non seulement rythmé le long processus d'acquisition d'indépendance qu'a connu le Canada, mais également l'aménagement des sources à l'intérieur de son ordre juridique. Du reste, l'influence coloniale britannique explique de larges pans des institutions canadiennes,

comme l'unité juridictionnelle ou le mimétisme du Sénat envers la Chambre des lords anglaise. À terme, le Canada se trouve tiraillé, depuis 1867, entre deux modèles : d'un côté, les préceptes du modèle fédéral et, de l'autre, la tentation de reproduire, à l'échelle canadienne, le modèle impérial britannique d'un État unitaire, où le centre domine la périphérie.

* * *

Amélie Binette est doctorante en droit en cotutelle entre l'Université Laval (Québec) et l'Université d'Orléans (France). Dans le cadre de ses recherches, lesquelles sont financées par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, elle s'intéresse à la désuétude en droit constitutionnel canadien à travers les prismes de la force et de la densification normatives. Ses travaux portent également sur les sources, les pratiques et les dysfonctionnements du fédéralisme canadien. Elle a récemment codirigé, avec les professeurs Patrick Taillon et Guy Laforest, l'ouvrage *Jean-Charles Bonenfant et l'esprit des institutions*, paru, en 2018, dans la collection « Prisme » des Presses de l'Université Laval.

Patrick Taillon est professeur à la Faculté de droit de l'Université Laval, où il enseigne le droit constitutionnel et le droit administratif. Son plus important ouvrage, *Le référendum, expression directe de la souveraineté du peuple? Essai critique sur la rationalisation de l'expression référendaire en droit comparé*, a été publié en 2012, aux Éditions Dalloz, et a pour objet les effets juridiques des décisions majoritaires prises lors d'un référendum. Outre la démocratie référendaire, les évolutions passées et à venir de la Constitution, les modes d'exercice du pouvoir constituant de même que le renouvellement du fédéralisme canadien sont au nombre de ses champs d'intérêt. Il assure la direction, pour le compte de l'Association québécoise de droit constitutionnel (AQDC), d'une revue de presse quotidienne de l'actualité constitutionnelle.

Le fédéralisme canadien est le résultat d'une expérience historique coloniale (Smith, 1991). En effet, des colonies britanniques d'Amérique du Nord ont décidé de s'unir, et ce, pour différentes raisons conjoncturelles (Bonenfant, 1963 : 21). Entre autres, on retient la nécessité de bâtir une alliance militaire et économique (Knox, 1971) et les enjeux démotiques plus profonds liés à la coexistence entre les Canadiens français et les Canadiens anglais au sein de la structure unitaire du Canada-Uni (Morin et Woehrling, 1992 : 11-12).

Le fédéralisme apparaissait, dès lors, comme un moyen permettant d'unir, dans la diversité, des composantes nationales distinctes, notamment linguistiques et religieuses, soucieuses de mettre en commun certaines compétences, tout en préservant leur autonomie et leur spécificité quant à d'autres champs de compétence. Par cette manière d'organiser les rapports d'autonomie et de non-subordination entre deux ordres de gouvernement interdépendants, le fédéralisme se voulait une solution particulièrement adaptée pour les Canadiens français, majoritaires au Québec, qui disposaient ainsi des pouvoirs nécessaires à la protection de leur spécificité nationale (Brouillet, 2005 : 199-253).

Si la solution fédérale a su rallier les élites politiques canadiennes des années 1860 ayant participé aux négociations des Conférences de Charlottetown et de Québec, il demeure que ce choix a été le fruit d'un compromis entre, d'un côté, les partisans d'un système le plus décentralisé possible et, de l'autre, les tenants d'un État unitaire (Brouillet, Gagnon et Laforest, 2016). Reconnaisant que les problèmes démotiques liés à la coexistence de deux grandes nations militaient assurément en faveur du modèle fédéral, les promoteurs d'un État central fort, dont John A. Macdonald, firent néanmoins le nécessaire afin de donner aux autorités fédérales la capacité juridique de dominer le dispositif institutionnel (Bonenfant, 1963 : 28).

Au nombre de leurs arguments, plusieurs croyaient que les graves tensions ayant mené à la guerre de Sécession aux États-Unis s'expliquaient par les pouvoirs trop importants octroyés aux États fédérés en 1787 (Smith, 1988 : 451-452). En ce sens, l'organisation fédérale américaine leur servit de contre-exemple. Pour reprendre les termes de Marc Chevrier, la Constitution canadienne de 1867 « s'apparente à une revanche loyaliste sur la pensée révolution-

naire américaine : elle exalte ce que l'autre avait honni et demeure fidèle au langage politique anglais » (2006 : 52).

Il en résulte une forme de « quasi-fédéralisme » (Wheare, 1947 : 19), de « fédéralisme à titre gracieux » (Brun et Tremblay, 2001 : 437) ou de « fédéralisme tronqué » (Burelle, 1995 : 37), marqué par un décalage significatif entre le fédéralisme idéal, du moins le modèle qui ressort de différentes tentatives de définition théoriques et conceptuelles, et la réalité pratique qui émerge de l'expérience canadienne.

Dès l'origine, les ambiguïtés qui ont joué en défaveur du fédéralisme sont nombreuses : ambition centralisatrice, pouvoirs exorbitants du fédéral de contourner le partage des compétences (pouvoirs déclaratoire, d'urgence, de réserve et de désaveu, etc.), volonté de créer *une* nouvelle nation – au singulier – résultant de l'union de deux races, politique d'expansion territoriale au détriment des peuples autochtones, des Métis et des droits de francophones hors Québec... Cette forme de perversion du fédéralisme canadien n'est pas du tout étrangère à l'influence du modèle impérial britannique d'un État unitaire fort, et néanmoins capable de tolérer et d'organiser en périphérie différentes modalités de décentralisation (Dicey, 1961 : 141-142). Comme l'affirme Réjean Pelletier : « les constituants ont cherché à reproduire le modèle hiérarchique existant entre Londres et les colonies britanniques pour l'appliquer aux relations entre Ottawa et les provinces » (2008 : 18).

Un tiraillement caractérise, depuis 1867, les institutions politiques canadiennes entre, d'une part, le modèle fédéral et, de l'autre, la tentation de reproduire, à l'échelle du pays, une conception idéalisée du modèle impérial britannique. Plus particulièrement, ce tiraillement est à l'origine d'un certain nombre d'ambivalences, d'ambiguïtés et de malentendus dans le fonctionnement des institutions centrales (1) ainsi que dans les sources qui aménagent le fédéralisme canadien (2), sans compter les incidences sur la manière de concevoir l'ordre constitutionnel canadien (3).

1 L'influence de l'expérience coloniale dans le fonctionnement des institutions

Initialement, l'appartenance commune à l'Empire britannique des quatre colonies qui allaient former le Canada, puis la préexistence dans chacune de dispositifs institutionnels semblables marqués par la tradition parlementaire britannique sont bien évidemment des facteurs qui ont facilité l'union fédérale de 1867. La nature coloniale de cet aménagement, lequel visait en fait à créer un nouveau « dominion » britannique, et la subordination des colonies au droit impérial ont par ailleurs amené les Britanniques à y jouer un rôle actif. Bien que ces derniers aient laissé aux autorités canadiennes une certaine autonomie dans la définition du nouveau régime, il n'en demeure pas moins que, sur le plan juridique, ce sont les institutions impériales qui ont créé la fédération canadienne par une loi du Parlement de Westminster¹. Vues ainsi, la Constitution du Canada de 1867 tout comme la plupart des modifications adoptées jusqu'en 1982 sont, en vérité, de simples lois ordinaires du Parlement britannique qui contiennent des normes supralégislatives dans l'ordre juridique canadien.

Cela dit, le rôle des institutions britanniques dans le processus constituant ne se limite pas à ces aspects juridiques formels. Bien plus que les simples « notaires » de cette union, les autorités britanniques ont servi, à bien des égards, de catalyseur au cours des négociations préconfédératives (Ged, 1995 : 16), alors que le modèle constitutionnel britannique s'est imposé comme principale source d'inspiration de la Constitution canadienne de 1867. Autrement dit, la convergence institutionnelle des colonies préexistantes de même qu'une forme de loyalisme et de fidélité à l'endroit du modèle impérial britannique ont favorisé l'émergence de bien des consensus sur la nature des institutions fédérales communes, celles-ci s'inspirant largement – et sauf exception – de leur équivalent britannique (Smith, 1991 : 451).

1.1 La Cour suprême au sommet d'un pouvoir judiciaire intégré

Le choix de l'unité juridictionnelle au Canada est très certainement une illustration de cette loyauté à l'endroit des institutions de la

¹ *Loi de 1867 sur l'Amérique du Nord britannique*, 30-31 Vict., c. 3 (R.-U.).

métropole (Russel, 1968 : 2), où le modèle impérial joue au détriment du modèle fédéral. Sur le plan constitutionnel, un État fédéral suppose l'existence de règles supralégislatives qui s'imposent aux deux ordres de gouvernement, mais, aussi, d'un arbitrage indépendant garantissant la primauté de ces règles lorsque surviennent d'inévitables conflits entre le pouvoir fédéral et celui des États membres de la fédération. À terme, une Constitution rigide ne suffit pas à garantir l'autonomie de chaque ordre de gouvernement s'il n'existe pas des juges, interprètes de ces normes constitutionnelles, suffisamment indépendants à l'endroit des parties au litige que sont le gouvernement fédéral et ses homologues provinciaux (Brun *et al.*, 2014 : 411).

Or, le Canada, contrairement aux États-Unis, n'a jamais pratiqué le fédéralisme judiciaire (Mortons, 2002). À l'exception de la Cour fédérale et de sa cour d'appel, il dispose d'un système de cours supérieures qui ne sont ni entièrement fédérales ni entièrement provinciales. Fidèle au modèle britannique d'unité juridictionnelle, la Cour suprême du Canada concentre, quant à elle, de vastes compétences au sein de ce « système judiciaire intégré ». Cette conséquence logique du système britannique de la *rule of law*, laquelle suppose l'application d'un même droit pour tous, découle aussi de la logique monarchique de concentration du pouvoir, où le Roi est perçu comme fontaine de justice.

En somme, qu'il s'agisse d'interpréter le droit fédéral ou le droit provincial, le droit privé ou le droit public, le droit administratif ou le droit constitutionnel, la Cour suprême du Canada cumule, conformément à une conception intégrée et unifiée du pouvoir judiciaire, l'entière des compétences interprétatives. Elle détient donc le dernier mot d'une interprétation moniste et centralisée de l'ensemble des règles constitutionnelles, dont celles du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces.

Cette unité juridictionnelle constitue toutefois une entorse au principe du fédéralisme (Woehrling, 2000 : 49-50). En effet, l'absence de fédéralisme judiciaire combinée au pouvoir du premier ministre fédéral de choisir unilatéralement tous les juges des tribunaux supérieurs jettent évidemment un doute structurel sur l'indépendance institutionnelle du pouvoir judiciaire à l'endroit des autorités fédérales. Les juges des cours supérieures sont indirectement porteurs de la vision idéologique des autorités fédérales

qui les ont choisis, ce qui alimente indirectement un biais en faveur d'une conception centralisatrice du fédéralisme canadien. Appelés à trancher les litiges entre le gouvernement fédéral et les provinces, ils peuvent difficilement projeter la nécessaire image d'indépendance lorsqu'ils ne doivent leur nomination qu'à l'une des deux parties (Duplé, 2010 : 367; Brouillet, 2019).

1.2 Le Sénat canadien à l'image de la Chambre des lords britannique

Si l'héritage britannique a lourdement teinté l'aménagement du système judiciaire du Canada, il a également influencé l'organisation des institutions politiques : des gouverneurs, général ou lieutenants, à la Chambre des communes, en passant par le cabinet du Conseil privé, l'inspiration britannique domine. Cette influence joue souvent en défaveur du fédéralisme, surtout en ce qui concerne la composition et le fonctionnement du Sénat. En effet, le fédéralisme suppose une forme de coopération entre les États membres, et cela passe habituellement par des mécanismes de participation aux institutions communes (ou centrales), lesquelles ont comme fonction première et initiale de répondre aux besoins et aux priorités de l'ensemble des membres de la fédération.

Le plus souvent, cette participation est assurée par la représentation des États fédérés au sein d'une seconde chambre, distincte de celle représentative de la population. Or, au Canada, les provinces ne participent ni de près ni de loin aux prises de décision des organes législatifs centraux. Autrement dit, il n'y a pas une véritable chambre fédérale, soit un Sénat qui agit non seulement comme un élément modérateur, mais aussi, et surtout, comme la représentation du point de vue des États membres dans la délibération précédant l'adoption de normes législatives communes à l'ensemble de la fédération.

En fait, le Sénat canadien souffre d'un double déficit. Il y a d'abord un déficit de légitimité dans la mesure où les sénateurs ne sont pas élus, mais bien seulement nommés par le gouverneur général sur proposition du premier ministre fédéral, sans consultation de ses homologues provinciaux. S'ajoute un déficit de représentation puisque les sénateurs n'agissent pas comme les représentants de leur province d'origine, mais plutôt comme ceux du parti politique

fédéral auquel ils sont affiliés à la suite de leur nomination. La représentation des entités fédérées demeure bien faible du fait de cette allégeance et de cette discipline des partis fédéraux, ce qui, en définitive, transforme le Sénat en une « chambre partisane au même titre que la Chambre des communes » (Pelletier, 2008 : 180).

Aux sources de ce problème se trouve, de nouveau, l'influence ou la tentation impériale qui caractérise le droit constitutionnel canadien. L'erreur aura été d'avoir « copié » le mauvais modèle, soit celui de la Chambre des lords britannique, propre au fonctionnement d'un État unitaire, attaché à ses traditions aristocratiques et fortement centralisé. Marc Chevrier rappelle que l'objectif des Pères canadiens à l'endroit des institutions législatives fédérales était de « reproduire au Canada la trilogie *King-Lords-Commons*, rêve ancien qui remonte à l'introduction du parlementarisme au Canada en 1791 » (2006 : 46-48).

Encore une fois, il en résulte un décalage entre, d'un côté, le modèle fédéral qui commande certaines exigences relatives au fonctionnement des institutions politiques et, d'un autre côté, l'attachement très enraciné de certains au modèle impérial britannique qui vient, en quelque sorte, « pervertir » le fonctionnement des institutions fédérales (Vaughan, 2003 : 111).

1.3 La transformation de la « tutelle » britannique en « tutelle » fédérale

Du reste, les institutions britanniques ont non seulement inspiré leur équivalent canadien, mais elles sont aussi devenues, par la force des choses, des actrices privilégiées jouissant d'un rôle prédominant dans le dispositif institutionnel. À l'origine, les conflits de souveraineté anticipés entre les provinces et le gouvernement fédéral devaient trouver leur solution dans le fait que les autorités britanniques demeuraient l'ultime arbitre. D'une part, le Comité judiciaire du Conseil privé de Londres agissait, jusqu'en 1949, comme tribunal de dernière instance pour le Canada. D'autre part, avant l'adoption du *Statut de Westminster de 1931* et, surtout, de la *Loi de 1982 sur le Canada*, le Parlement britannique demeurait l'un des trois titulaires du partage des compétences législatives mis en place par la Constitution canadienne de 1867 (Hurley, 1996 : 7). Ce dernier disposait de la compétence de « légiférer pour le Canada »

dans des matières telles que les affaires étrangères jusqu'en 1931, et pour la plupart des modifications constitutionnelles précédant le rapatriement de la Constitution en 1982. L'importance de ce rôle d'arbitre des autorités britanniques s'est néanmoins atténuée au rythme de l'acquisition progressive de l'indépendance canadienne.

Paradoxalement, à mesure que la tutelle britannique s'est « évaporée », l'influence du modèle impérial s'est consolidée. En « héritant » de la plupart des pouvoirs autrefois conçus pour (et un temps exercés par) les autorités britanniques, les institutions centrales se sont forgé une position dominante : une Cour suprême nommée par Ottawa a remplacé le Comité judiciaire du Conseil privé, le pouvoir de réserve et de désaveu de l'exécutif britannique est devenu celui du premier ministre canadien, la nomination du lieutenant-gouverneur par le gouverneur général sur recommandation de l'exécutif britannique est dorénavant au choix du premier ministre fédéral, etc. Tendait ainsi à reproduire, à l'échelle des relations fédérales-provinciales, une autonomie subordonnée par une logique hiérarchique telle qu'elle existait entre Londres et ses dominions, l'acquisition progressive de la souveraineté canadienne n'a pas, pour autant, mis fin à l'influence structurelle du modèle impérial.

2 La triple confusion des sources qui découle de l'expérience coloniale

Au-delà du fonctionnement des institutions, l'influence du modèle impérial et les rapports hiérarchiques ou de subordination qui l'accompagnent ont des racines profondes dans l'aménagement même des sources de l'ordre juridique canadien. Encore une fois, la manière de penser et d'organiser le droit reste calquée sur un modèle britannique peu soucieux de la logique fédérative.

2.1 Le cumul des constitutions formelle et matérielle

Premièrement, l'influence coloniale entraîne une confusion terminologique et conceptuelle entre deux définitions de la constitution. D'un côté, la vision proprement britannique implique une constitution matérielle et organique, marquée par le légicentrisme et par la souveraineté parlementaire (Dicey, 1961). De l'autre, la

conception formelle de la Constitution suppose une rigidité qui se concrétise par une procédure spéciale de modification nécessitant le consentement du fédéral et d'un certain nombre de provinces, et, de ce fait, dotée d'un rang particulier dans la hiérarchie des normes.

Conséquence de la hiérarchisation entre les normes britanniques et les normes coloniales de même que de la mise en place, en 1867, d'une union fédérale et, en 1982, d'une charte supralégislative des droits et libertés, la conception formelle s'est progressivement imposée au Canada. Cela dit, ce choix n'a jamais été pleinement assumé (Chevrette, 1986 : 505). Cette ambivalence engendre une confusion terminologique importante, dans la mesure où les conceptions matérielle et formelle coexistent dans le même texte constitutionnel. Parfois souple, parfois rigide, la qualification des normes constitutionnelles canadiennes oscille selon le contexte. Dès lors, il n'y a ni constance ni cohérence quant à l'usage du terme « constitution » qui, dans les écrits, revêt tantôt un sens formel et hiérarchisant, tantôt un sens matériel inspiré du modèle britannique.

Bien que l'usage ne soit pas constant, la constitution, au sens fort du terme – la Constitution formelle – est le plus souvent associée à des aspects communs et uniformes au sein de la fédération (la *Charte canadienne des droits et libertés*, la charge de Reine, de gouverneur général et de lieutenant-gouverneur, le statut des cours supérieures, etc.), pendant que la constitution matérielle, pour plusieurs, synonyme de constitution des provinces au sens de l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, reste un ensemble de normes floues, éparses et, surtout, « molles² » parce que modifiables par simple loi. Aussi bien dire, à l'instar de certains partisans d'une forme de hiérarchie entre les ordres de gouvernement, que l'organisation des provinces, qui, à ce jour, épouse la logique de la constitution au sens matériel, est régie par des constitutions de second ordre, et ce, même si cette logique hiérarchique s'avère pourtant à l'opposé de l'égalité et de l'autonomie – sans subordination juridique – que suppose le fédéralisme.

² Le Québec a notamment utilisé cette disposition afin de modifier l'article 71 de la *Loi constitutionnelle de 1867* pour abolir sa seconde chambre législative : *Loi concernant le Conseil législatif*, S.Q. 1968, c. 9, art. 1.

2.2 Une constitution écrite et non écrite

Deuxièmement, l'influence britannique exhorte aussi à une forte différenciation entre normes constitutionnelles écrites et non écrites. Il faut dire que ni la Constitution de 1867 ni celle de 1982 n'ont été considérées comme le fruit d'une codification systématique des règles fondamentales relatives à l'organisation de la fédération canadienne (Taillon, 2016 : 300). Bien au contraire, ces textes ne sont, en vérité, que la transposition d'ententes politiques négociées sur des questions, où – précisément – le droit constitutionnel canadien s'éloignait du modèle britannique (fédéralisme et partage des compétences, charte des droits et libertés, droits linguistiques, procédure de révision constitutionnelle, etc.).

En d'autres termes, les normes constitutionnelles écrites ont été adoptées afin de garantir des compromis historiques propres à l'expérience canadienne en presumant que, pour le reste, l'adhésion au modèle colonial britannique restait entière (Berger, 2008 : 253). Autrement dit, pour toutes les autres questions institutionnelles, les Pères de la Confédération s'en remettaient – conformément à la tradition britannique – à des normes non écrites ayant, en quelque sorte, une valeur supplétive.

En pratique, le droit constitutionnel non écrit est « découvert » ou « créé » par les tribunaux. Cela emporte au moins trois conséquences. D'abord, l'accroissement de l'influence d'un pouvoir judiciaire qui épouse une logique moniste, soit celle d'un système intégré avec, au sommet, une Cour suprême qui a le dernier mot sur tout le contenu de cette constitution non écrite. Plus qu'un interprète de la Constitution, le pouvoir judiciaire en devient, au présent, son principal auteur. Ce rôle supplétif du juge « créateur » de normes non écrites permet non seulement de combler les lacunes de l'ordre constitutionnel, mais aussi d'introduire de la souplesse et de la fluidité, là où la rigidité et la complexité des négociations constitutionnelles ont considérablement freiné l'évolution du texte de la Constitution formelle (Chevrier, 2000).

Ensuite, sur le plan de la théorie du droit, l'importance du rôle joué par le droit constitutionnel non-écrit a pour effet de mettre l'accent sur la cohérence et sur la rationalité des normes constitutionnelles et néglige, par un jeu de vases communicants, l'idée d'une volonté et d'un compromis imparfait, mais néanmoins

fondateur d'une union entre plusieurs membres de cette fédération. Entre le droit comme produit de la raison et le droit comme acte de volonté (Bouchard, 2019), l'omniprésence des sources constitutionnelles non écrites mise sur la première dimension, au détriment de la seconde. Dédruit ou découvert par un raisonnement judiciaire, le droit constitutionnel non écrit s'impose alors comme un instrument de justification des fondements de l'ordre juridique. L'idée d'une Constitution comme pacte fondateur, si souvent associée au fédéralisme, tend donc à s'estomper. Pourtant, la codification de normes écrites et explicites est (toutes choses étant égales par ailleurs) mieux à même de garantir la prévisibilité et la sécurité juridique que requiert la coexistence de plusieurs peuples ou *demoi* au sein d'une même fédération. Le Québec a, du reste, souvent payé le prix des ambiguïtés qui entourent ces normes non écrites : l'affaire du rapatriement et du veto qu'il croyait détenir en est un bel exemple³. De même, le déclin de la Constitution perçue comme un pacte entre deux peuples fondateurs au profit d'une constitution de plus en plus fondée sur des principes constitutionnels non-écrits qualifiés d'implicites ou de sous-jacents témoigne de cet engouement pour une constitution élaborée par le juge⁴ (Cameron, 2002 : 89).

En outre, le fondement de cette constitution non écrite repose sur une rhétorique profondément « loyaliste » et imprégnée de l'idéal impérial. En effet, pour justifier l'élaboration de cette constitution non écrite, les tribunaux se tournent systématiquement vers le désormais célèbre passage du préambule de la Constitution de 1867, où il est question du « désir de contracter une Union fédérale pour ne former qu'une seule et même Puissance (*Dominion*) sous la couronne du Royaume-Uni de la Grande-Bretagne et d'Irlande, avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni ». En clair, cette intention se résume ainsi : la constitution non écrite du Canada s'inspire directement de celle du Royaume-Uni. Elle relève donc bien davantage d'un idéal impérial que de la théorie du fédéralisme. Certes, il faut bien

³ Renvoi sur l'opposition du Québec à une résolution pour modifier la Constitution, [1982] 2 R.C.S. 793.

⁴ Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale (Î.-P.-É.), [1997] 3 R.C.S. 3 ; Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 R.C.S. 217 ; *Motard c. Procureur général du Canada*, 2019 QCCA 1826.

composer avec les dispositions du partage des compétences qui organisent explicitement le fédéralisme, mais, à terme, le préambule est devenu le point d'ancrage à partir duquel les tribunaux dérivent du modèle impérial britannique l'existence de normes constitutionnelles non écrites.

2.3 La paraconstitutionnalité pour s'affranchir des règles constitutionnelles

Troisièmement, cette différenciation entre Constitution écrite et constitution non écrite s'avère d'autant plus essentielle en droit constitutionnel canadien que bien des normes non écrites ont en vérité pour fonction de neutraliser des dispositions constitutionnelles écrites. C'est le cas des conventions constitutionnelles, soit des règles politiques reconnues⁵, mais non sanctionnées par les tribunaux, et ce, parce que leur contenu entre directement en contradiction avec le texte de la Constitution. L'effet de ces conventions est généralement de restreindre l'étendue du pouvoir discrétionnaire dont dispose un organe constitué. Par exemple, bien que le texte de la Constitution de 1867 place toujours la Couronne au centre de l'exécutif, la règle voulant qu'elle n'agisse dorénavant que sur l'avis du premier ministre – issue de l'instauration du gouvernement responsable – a réussi à imprégner le comportement de l'unanimité des acteurs concernés lors de précédents pour se constituer en convention. Ainsi, un pouvoir discrétionnaire large, établi par les textes constitutionnels, se transforme en un pouvoir lié, exercé sous la dictée d'un tiers, le premier ministre en l'occurrence, qui jouit d'une légitimité démocratique.

⁵ La reconnaissance par les tribunaux d'une convention constitutionnelle suppose (1) l'existence de précédents ainsi que (2) la preuve que les acteurs politiques se sentent liés par ces précédents et (3) que cette pratique repose sur une « raison d'être », à savoir un principe constitutionnel (dans de nombreux cas, le fédéralisme) susceptible de donner une cohérence et une rationalité à la norme conventionnelle issue de la pratique. Voir le *Renvoi : Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, 876.

Plus généralement, ces sources, que nous qualifions de paraconstitutionnelles⁶ et qui incluent aussi les ententes intergouvernementales, permettent de faire évoluer ou respirer le texte de Constitution de concert avec les inévitables évolutions sociales, économiques et politiques survenues depuis 1867. Or, cette flexibilité et ce pragmatisme agissent parfois comme un couteau à double tranchant. C'est que ces sources laissent également une large part aux pratiques politiques et aux rapports de force au sein de la fédération. Sur le plan juridique, elles ont en définitive pour effet de valoriser non seulement les sources complémentaires et périphériques, mais aussi, et surtout, d'institutionnaliser des voies de contournement servant à s'affranchir des règles constitutionnelles écrites et formelles.

3 Un ordre constitutionnel sens dessus dessous

Une certaine confusion persiste sur les effets ou sur la portée juridique des différentes normes régissant l'organisation de la fédération, dans la mesure où l'on doit distinguer, d'une part, un droit constitutionnel juridiquement sanctionnable, mais pratiquement désuet et, d'autre part, des normes paraconstitutionnelles ou conventionnelles qui, elles, ne peuvent être sanctionnées par les tribunaux, mais sont néanmoins au cœur du dispositif institutionnel. Cette interaction complexe et, à bien des égards, ambivalente, entre droit constitutionnel écrit et droit conventionnel non écrit relève non seulement de l'héritage constitutionnel britannique, mais aussi d'un souci typiquement loyaliste de préserver certaines apparences. Il devient alors possible de cultiver une forme d'« hypocrisie » constitutionnelle qui consiste à faire semblant de maintenir les pouvoirs prévus par les textes pour, concrètement, les neutraliser sous l'effet des conventions constitutionnelles.

⁶ Le concept de « paraconstitutionnalité » est en partie inspiré de la définition qu'en donne Johanne Poirier (2015; ressource en ligne) dans ses recherches sur les ententes intergouvernementales. Pour reprendre ses mots, une « fonction paraconstitutionnelle désigne une fonction s'inscrivant en marge ou en complément de normes constitutionnelles. Il peut s'agir de contourner, compléter, interpréter, déjouer ou éviter les normes ou la nécessité de réformes institutionnelles ».

Ainsi, l'honneur est sauf, notamment en ce qui concerne les pouvoirs et les prérogatives de la Couronne.

De cette manière, par loyalisme ou par attachement profond des autorités politiques canadiennes à l'endroit du modèle impérial britannique, des textes constitutionnels bien souvent archaïques et n'ayant rien à voir avec les pratiques politiques contemporaines sont préservés, du moins officiellement. Or, les conventions constitutionnelles demeurent une source héritée et réfléchie à partir de l'Angleterre. Paradoxalement, on recourt donc de nouveau à un mécanisme qui provient d'un État unitaire, lequel est par ailleurs doté d'une constitution souple, pour tenter de rendre l'État canadien et sa constitution – autant formelle qu'informelle – plus conformes à l'idéal du fédéralisme (Heard, 2013 : 155-177).

3.1 Le « mille-feuille » constitutionnel

L'interaction qui découle de la coexistence de normes écrites et non écrites de même que la confusion terminologique qui accompagne l'usage du mot « constitution », selon l'acceptation formelle ou britannique, ont d'importantes conséquences sur la manière de conceptualiser l'ordre juridique canadien. Du coup, la conception d'une Constitution comme norme suprême, suivant la métaphore kelsenienne de la pyramide normative, devient, au Canada, concurrencée par d'autres métaphores également capables de rendre compte de la complexité des catégories de sources juridiques en présence.

Une première métaphore, fondée sur l'idée de continuité historique, réside dans l'image d'un ordre constitutionnel sédimenté, à l'instar d'un « mille-feuille ». Offrant le reflet d'une histoire constitutionnelle sans rupture, marquée par la continuité et par l'héritage des traditions du colonisateur britannique, cette métaphore du mille-feuille constitutionnel véhicule bien l'idée d'un ordre juridique stratifié, où s'accumulent des couches successives de normes constitutionnelles écrites et non écrites forgées par les organes législatifs, exécutifs et judiciaires du Royaume-Uni, du fédéral et des provinces. Cette continuité historique permet d'insister sur l'acquisition progressive de l'indépendance canadienne (Brun *et al.*, 2014 : 68-69). Par contraste avec les pays de l'Europe continentale, la Constitution canadienne apparaît alors

comme une trajectoire sans rupture⁷ (Chevrier, 2006 : 27), mais aussi sans effort de codification systématique des règles constitutives et fondamentales de l'État.

3.2 La constitution « île flottante »

Une seconde métaphore consiste à concevoir l'ordre juridique canadien comme une « île flottante ». Il s'agit d'une conception matérielle et pragmatique de la Constitution, où le droit constitutionnel se veut composé d'un petit noyau de normes écrites, supra-législatives ou formelles qui, comme la « meringue » ou le blanc d'œuf poché dans la célèbre pâtisserie, baigne dans un « magma » de crème anglaise, où l'on retrouve un ensemble hétérogène de normes de nature constitutionnelle. Parmi celles-ci figurent les conventions constitutionnelles, les autres normes non écrites de la Constitution (notamment les principes constitutionnels et les coutumes parlementaires britanniques que forment les privilèges et immunités parlementaires), les droits ancestraux des peuples autochtones, les nombreuses ententes intergouvernementales conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces – dont l'existence ou le statut n'est, en aucun temps, régi par la Constitution formelle –, les lois quasi-constitutionnelles de même que les lois ordinaires au contenu matériellement constitutionnel qui « complètent » le texte de la Constitution.

Cette métaphore de l'île flottante arrive à rendre compte du rôle somme toute limité du texte constitutionnel qui, au Canada, n'a jamais eu la vocation de codifier l'ensemble des règles constitutives des pouvoirs publics. Elle permet aussi d'insister sur l'incidence déterminante des sources paraconstitutionnelles qui – en marge du texte de la Constitution – animent et encadrent le fonctionnement des institutions politiques de la fédération. Or, la précarité de ces réformes paraconstitutionnelles joue en faveur des rapports de force qui fluctuent au gré des circonstances bien plus que la primauté du droit. On tend alors vers des solutions largement

⁷ Cette approche minimise néanmoins deux grands moments fondateurs : celui de l'arrivée des Européens sur les traditions juridiques autochtones et celui de la Conquête britannique sur la Nouvelle-France. Par conséquent, le droit constitutionnel canadien a tendance à intégrer et à amalgamer ces traditions juridiques antérieures au régime britannique.

dictées par la conjoncture politique. L'image de l'île flottante est du reste révélatrice de l'ambivalence et du caractère hybride du droit constitutionnel canadien dans la mesure où elle témoigne, d'une part, de la présence d'un noyau de normes constitutionnelles écrites, formelles et modifiables suivant une procédure spéciale de modification aspirant à garantir l'organisation fédérale de l'État (Hogg, 2009 : 133) – le partage des compétences et la protection de droits individuels et collectifs jugés fondamentaux – et, d'autre part, de l'attachement du Canada à l'endroit de la conception britannique, matérielle et pragmatique de la Constitution.

Conclusion

Tout compte fait, au moment de rédiger la Constitution canadienne, les Pères de la Confédération ont fait preuve d'un certain mimétisme à l'endroit des institutions britanniques, autant législatives qu'exécutives ou judiciaires. En résulte un mélange des genres tout à fait particulier. En effet, si le fédéralisme participe du constitutionnalisme en soumettant les acteurs politiques à des normes suprêmes qui limitent leurs pouvoirs entre deux ordres de gouvernement, la large part de droit non-écrit dans l'ordre constitutionnel canadien conjuguée à des institutions modelées sur un État impérial unitaire lui semblent antinomiques (Morin et Woehrling, 1992 : 44). De ce mélange des traditions constitutionnelles surviennent d'importantes difficultés qui affectent les rapports de force qu'entretiennent les différents membres de la fédération, et qui, tôt ou tard, permettent au plus grand nombre ou au partenaire le plus puissant d'imposer sa loi.

Certes, le fédéralisme a tout de même réussi à se tailler une place. Depuis 1867, il représente une innovation institutionnelle considérable et une prise de distance par rapport au modèle unitaire et impérial britannique. L'idéal fédératif existe, c'est indéniable, mais il est concurrencé au Canada par une autre logique structurellement bien ancrée et qui consiste à calquer les relations entre Ottawa et les provinces sur le modèle d'autonomie hiérarchisée qui existait, jadis, entre Londres et ses dominions (Chevrier, 2020).

Évidemment, des dispositions comme celles relatives au partage des compétences de même que le préambule de la Constitution de 1867 tentent d'en concrétiser les formes. En outre, le fédéralisme

est reconnu par les tribunaux comme un principe constitutionnel sous-jacent⁸, et il sert aussi de fondement à plusieurs conventions constitutionnelles, comme la tenue de conférences fédérales-provinciales ou l'alternance entre francophones et anglophones au poste de gouverneur général ou à celui de juge en chef de la Cour suprême.

Néanmoins, même protégé par les sources écrites et non écrites du droit constitutionnel canadien, le fédéralisme demeure « précaire » au Canada, parce que concurrencé par le modèle impérial britannique inscrit dans l'ADN même de l'ordre juridique canadien. Il faut une vigilance politique de tous les instants pour rappeler l'importance d'une égalité et d'une autonomie – sans subordination – entre les partenaires de la fédération. Trop souvent, les tribunaux renoncent à cette tâche, comme en témoignent les motifs de la juge Deschamps dans le *Renvoi relatif à l'assurance-emploi* : « le maintien de l'équilibre entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux relève avant tout des gouvernements » (par. 10).

Comme bien d'autres systèmes, le fédéralisme canadien est assurément perfectible. Néanmoins, l'incapacité des élites politiques canadiennes à s'entendre sur le contenu d'une réforme substantielle de la Constitution combinée à un certain conservatisme institutionnel tiré d'une forme de fidélité au modèle britannique et à l'extrême rigidité des procédures de révision constitutionnelle adoptées en 1982, sans l'accord du Québec, laissent bien évidemment peu d'espoir de réforme (Taillon, 2007). Contrairement à la plupart des autres démocraties constitutionnelles, le Canada – incapable de mener à terme des changements significatifs à sa Constitution – semble donc dangereusement condamné au statu quo.

Lectures suggérées

Bonenfant, J.-C., 1969, *La naissance de la Confédération*. Montréal, Éditions Leméac.

⁸ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 R.C.S. 217, par. 54.

Chevrier, M., 2020, *L'empire en marche. Des peuples sans qualités, de Vienne à Ottawa*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Heard, A., 2013, *Canadian Constitutional Conventions. The Marriage of Law & Politics*, Deuxième édition. Don Mills, Oxford University Press.

Smith, D. E., 1991, « Empire, Crown and Canadian Federalism », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 24 (3) : 451-473.

Taillon, P., 2016, « Une Constitution en désuétude. Les réformes paraconstitutionnelles et la "déhiérarchisation" de la Constitution au Canada », dans L. Lalonde et S. Bernatchez avec la coll. de G. Azzaria (dir.), *La norme juridique « reformatée ». Perspectives québécoises des notions de force normative et de sources revisitées*. Sherbrooke, Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, pp. 297-355.

Références

Berger, B. L., 2008, « White Fire: Structural Indeterminacy, Constitutional Design and the Constitution Behind the Text », *Journal of Comparative Law*, 3 (1) : 249-288.

Bonenfant, J.-C., 1963, « L'esprit de 1867 », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 17 (1) : 19-38.

Bouchard, K., 2019, *Aux origines du constitutionnalisme de common law contemporain*, Thèse de doctorat. Québec, Faculté des études supérieures et postdoctorales, Université Laval.

Brouillet, E., 2005, *La négation de la nation. L'identité culturelle québécoise et le fédéralisme canadien*. Sillery, Septentrion.

Brouillet, E., A.-G. Gagnon et G. Laforest (dir.), 2016, *La Conférence de Québec de 1864, 150 ans plus tard. Comprendre l'émergence de la fédération canadienne*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Brouillet, E., 2019, « La légitimité fédérative du processus de nomination des juges à la Cour suprême du Canada », dans F. Mathieu et D. Guénette (dir.), *Ré-imaginer le Canada : vers un État multinational?*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. *Diversité et démocratie*, pp. 49-64.

Brun, H. et G. Tremblay, 2001, *Droit constitutionnel*, Quatrième édition. Cowansville, Éditions Yvon Blais.

Brun, H., G. Tremblay et E. Brouillet, 2014, *Droit constitutionnel*, Sixième édition. Cowansville, Éditions Yvon Blais.

Burelle, A., 1995, *Le mal canadien : essai de diagnostic et esquisse d'une thérapie*. Saint-Laurent, Fides.

Cameron, J., 2002, « The Written Word and the Constitution's Vital Unstated Assumptions », dans P. Thibault, B. Pelletier et L. Perret (dir.), *Les mélanges Gérard-A. Beaudoin : les défis du constitutionnalisme*. Montréal, Éditions Yvon Blais, pp. 89-114.

Chevrette, F., 1986, « Les trois visages du constitutionnalisme canadien », *Revue juridique Thémis*, 20 : 505-514.

Chevrier, M., 2000, « Le juge et la conservation du régime politique au Canada », *Politique et Sociétés*, 19 (2-3) : 65-87.

Chevrier, M., 2006, « La genèse de l'idée fédérale chez les pères fondateurs américains et canadiens », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 19-61.

Chevrier, M., 2020, *L'empire en marche. Des peuples sans qualités, de Vienne à Ottawa*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Dicey, A. V., 1961, *Introduction to the Study of the Constitution*. Londres, MacMillan.

Duplé, N., 2010, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux*, Cinquième édition. Montréal, Wilson et Lafleur.

Ged, M., 1995, *Britain and the Origins of Canadian Confederation, 1837-1867*. Vancouver, University of British Columbia Press.

Knox, B. A., 1971, « The Rise of Colonial Federation as an Object of British Policy, 1850-1870 », *Journal of British Studies*, 11 (1) : 92-112.

Heard, A., 2013, *Canadian Constitutional Conventions. The Marriage of Law & Politics*, Deuxième édition. Don Mills, Oxford University Press.

Hogg, P. W., 2009, *Constitutional Law of Canada*, Édition pour les étudiants. Toronto, Carswell.

Hurley, J. R., 1996, *La modification de la Constitution du Canada. Historique, processus, problèmes et perspectives d'avenir*. Ottawa, Groupe Communication Canada.

Morin, J.-Y. et J. Woehrling, 1992, *Les constitutions du Canada et du Québec du régime français à nos jours*. Montréal, Éditions Thémis.

Morton, F. L., 2002, *Law, Politics and the Judicial Process in Canada*, Troisième édition. Calgary, University of Calgary Press.

Pelletier, R., 2008, *Le Québec et le fédéralisme canadien : un regard critique*. Québec, Les Presses de l'Université Laval, coll. *Prisme*.

Poirier, J., 2015, « Quand le non-droit fait la loi : les ententes entre partenaires fédéraux et l'hypothèse du pluralisme juridique », *Site collaboratif de recherches sur l'avenir du droit public*, Centre de droit public de l'ULB, disponible [en ligne] : <[http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/index.php?id=14&tx_ttnews\[pointer\]=1&cHash=bf631284bo](http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/index.php?id=14&tx_ttnews[pointer]=1&cHash=bf631284bo)>.

Russell, P., 1968, « The Jurisdiction of the Supreme Court of Canada: Present policies and a programme for reform », *Osgoode Hall Law Journal*, 6 : 1-38.

Smith, D. E., 1991, « Empire, Crown and Canadian Federalism », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 24 (3) : 451-473.

Smith, J., 1988, « Canadian Confederation and the Influence of American Federalism », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 21 (3) : 443-464.

Taillon, P., 2007, *Les nouveaux obstacles juridiques au renouvellement du fédéralisme canadien*, Étude préparée pour le compte de l'Institut de recherche sur le Québec. Montréal, Institut de recherche sur le Québec.

Taillon, P., 2016, « Une Constitution en désuétude. Les réformes paraconstitutionnelles et la "déhiérarchisation" de la Constitution au Canada », dans L. Lalonde et S. Bernatchez avec la coll. de G. Azzaria (dir.), *La norme juridique « reformatée ». Perspectives québécoises des notions de force normative et de sources revisitées*. Sherbrooke, Éditions Revue de droit de l'Université de Sherbrooke, pp. 297-355.

Vaughan, F., 2003, *Canadian Federalist Experiment: From Defiant Monarchy to Reluctant Republic*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Wheare, K. C., 1947, *Federal Government*, Troisième édition. Londres, Oxford University Press.

Woehrling, J., 2000-2001, « Convergences et divergences entre fédéralisme et protection des droits et libertés : l'exemple des États-Unis et du Canada », *McGill Law Journal*, 46 : 21-68.

Chapitre 20

RÉÉQUILIBRER LA CITOYENNETÉ FÉDÉRALE AU CANADA

James BICKERTON

Résumé

Dans les fédérations multinationales, les tensions autour des identités nationales, des droits ou encore des modalités du partage du pouvoir sont endémiques et ne sont jamais définitivement résolues. Au Canada, les crises constitutionnelle et fiscale des années 1990 ont contribué à la remise en question de la légitimité même du « pacte fédéral », au cœur du régime de citoyenneté canadien. Dans ce contexte, le gouvernement fédéral a entrepris d'introduire un certain nombre de réformes institutionnelles, programmatiques, fiscales et symboliques, afin d'atteindre un équilibre renouvelé entre les pôles de l'unité nationale et de l'aménagement de la diversité. Cette vision politique pragmatique,

truffée d'asymétries et d'ambiguïtés, a permis au Canada de se reconstruire et de redéfinir son rapport vis-à-vis du fédéralisme.

* * *

James Bickerton est professeur de science politique à St. Francis Xavier University, en Nouvelle-Écosse, au Canada. Ses recherches portent sur le fédéralisme, le régionalisme et la politique électorale, avec un intérêt particulier pour leur manifestation au Canada. Parmi ses publications récentes, on peut citer « Diversity Accommodation as a Strategy of National Unity : The Case of Canada » dans Alain-G. Gagnon et Michael Burgess, *Revisiting Unity and Diversity in Federal Countries* (Brill/Nijhoff, 2018), et, en tant que co-directeur avec Alain-G. Gagnon, *Canadian Politics*, 7^e édition (University of Toronto Press, 2020).

Tel que le suggère Jane Jenson (1998), un régime de citoyenneté comporte trois dimensions principales : (1) une identité nationale et un sentiment d'appartenance, (2) des droits pour les citoyens, et (3) un ensemble de règles et d'institutions représentatives régissant les rapports entre les citoyens et l'État. Dans les fédérations multinationales, comme c'est le cas du Canada, les tensions autour des identités nationales, des droits et des privilèges ou encore des modalités du partage du pouvoir sont endémiques; elles ont un impact sur le régime de citoyenneté, et elles peuvent même contribuer à le remettre en cause.

Dans le contexte de la fédération canadienne, cette contestation politique – qui s'est manifestée par le truchement de diverses réformes constitutionnelles, institutionnelles, juridiques et programmatiques – a conduit à l'introduction de nouveaux éléments au sein du régime de citoyenneté. À la fois spectaculaires et subtils, ces changements reflètent et consolident les mutations du « pacte fédéral » qui sous-tend ledit régime de citoyenneté. Si le Canada apparaît comme un cas-type pour les experts en études fédérales, c'est notamment parce qu'il incarne ce « fragile équilibre » entre l'unité nationale et l'aménagement de la diversité, que les démocraties multinationales cherchent toujours à atteindre.

1 Reconstruire la citoyenneté canadienne : le fédéralisme de la Charte

Pendant les deux décennies qui suivent l'élection du gouvernement libéral réformiste de Jean Lesage au Québec, lequel a lancé en 1960 la « Révolution tranquille » dans cette province, le Canada a été préoccupé par la question de la réforme de son ordre constitutionnel. La pression pour parvenir à un accord s'était accrue encore davantage à l'issue de l'élection du Parti québécois (PQ), en 1976, qui s'était engagé à organiser un référendum sur l'indépendance. Pendant la campagne référendaire qui a suivi, les forces fédéralistes du Premier ministre Pierre Trudeau (qui ont finalement été victorieuses) ont promis aux Québécois qu'un vote pour demeurer au sein du Canada ne serait pas considéré comme un appui au *statu quo*, mais plutôt comme un vote en faveur d'un changement constitutionnel. Cependant, en fin de compte, le Québec ne figure pas parmi les signataires de la *Loi constitution-*

nelle de 1982, qui consacre le rapatriement de la Constitution canadienne vieille de 115 ans tout en la réformant avec l'adoption d'une Charte des droits et libertés, des droits autochtones, et d'une formule d'amendement. De l'avis de plusieurs experts, l'exclusion, de l'accord final, du principal protagoniste en faveur du changement constitutionnel était un « acte dangereux », qui risquait d'aliéner à long terme le Québec sur le plan constitutionnel (Banting et Simeon, 1983).

La *Charte canadienne des droits et libertés* a donné à la Cour suprême du Canada un rôle de premier plan dans le contrôle judiciaire, en tant qu'ultime arbitre dans l'interprétation de la nouvelle Constitution. Presque immédiatement, elle est apparue comme un élément central de l'identité nationale des Canadiens de langue anglophone et une source d'intégration et d'unité politiques (McRoberts, 1995). Le terme « fédéralisme de la Charte » est ainsi entré dans la grammaire des Canadiens : les constitutionnalistes l'employaient pour souligner l'apport de ce document, sur le plan institutionnel, à la légitimité démocratique revendiquée par l'État canadien. La Charte est même devenue un puissant symbole de l'égalité entre tous et d'une citoyenneté fondée sur les droits, capable d'alimenter le sentiment d'une identité nationale commune pour tous les Canadiens (leur communauté nationale imaginée) (Cairns, 1995; LaSelva, 1996).

Au Québec, cependant, la Charte n'a pas contribué au renforcement de l'identité canadienne. Au lieu de cela, comme le craignaient des experts, c'est un sentiment de trahison, de ressentiment et d'aliénation constitutionnelle qui émergea (Laforest, 1992). Les Québécois francophones ont réagi en délaissant leur appui massif, centenaire, au Parti libéral fédéral; et en se rangeant plutôt derrière la promesse du chef de l'opposition, Brian Mulroney, de trouver un moyen pour le Québec de réintégrer la famille constitutionnelle canadienne dans « l'honneur et l'enthousiasme ». L'Accord du lac Meech de 1987 (qui proposait notamment de désigner le Québec comme une « société distincte ») a traduit concrètement les prémisses de cette promesse. Son échec à obtenir le soutien provincial nécessaire à sa ratification allait toutefois déclencher l'une des décennies les plus acrimonieuses de l'histoire de la fédération sur le plan politique, et pousser le pays au bord du précipice de la désintégration nationale (McRoberts, 2019).

2 Dans l'œil de la tempête

Dans les années 1990, la fédération canadienne s'est trouvée confrontée à un certain nombre de crises qui se sont chevauchées. Les « rondes constitutionnelles » se sont ainsi succédées dans la première moitié de la décennie, culminant avec un second référendum québécois sur l'indépendance, en 1995. Au même moment, une grave crise fiscale, déclenchée par l'augmentation de la dette et des déficits publics, a conduit le gouvernement fédéral à réduire les transferts intergouvernementaux pour les programmes sociaux, ce qui a provoqué une réaction amère et durable des provinces. Le système de partis a été bouleversé par l'effondrement du Parti progressiste-conservateur, remplacé dans l'Ouest canadien par le Parti réformiste, néo-libéral et populiste, et au Québec par le Bloc québécois, qui est devenu le jumeau souverainiste du PQ sur la scène fédérale (Bickerton, Gagnon et Smith, 2002). À cette tempête politique s'ajoute le militantisme croissant des peuples autochtones. La décennie s'est amorcée par un long affrontement armé prolongé à Oka, au Québec, impliquant des protestataires des Premières nations et l'armée canadienne, ce qui a mené à la création de la Commission royale sur les peuples autochtones (Simeon, Robinson et Wallner, 2014).

Les fractures politiques créées par ces événements ont mis à rude épreuve la capacité du fédéralisme canadien et de ses institutions à s'adapter aux circonstances changeantes. Compte tenu des profondes divisions qui ont fait surface – surtout celles qui découlent des nationalismes rivaux (canadien, québécois, autochtone) –, il n'était pas clair si et comment la fédération pouvait être refondée sur une base plus coopérative et plus stable. La pression en faveur d'un nouvel accord constitutionnel qui aborderait de front ces questions a chuté de façon décisive avec l'échec de l'entente de Charlottetown, lors des référendums d'octobre 1992. Trois ans plus tard, une mince victoire fédéraliste lors du deuxième référendum sur l'indépendance du Québec a fait bifurquer la poursuite d'une sorte de réconciliation vers des moyens non constitutionnels de reconnaissance et d'accommodement des nations minoritaires au Canada. Si la garantie des droits et libertés individuels de la Charte a renforcé l'identité et l'unité des Canadiens de langue anglophone, elle n'a pas répondu aux revendications d'identité et d'autonomie des Québécois, ni aux demandes d'autonomie gouvernementale et

de reconnaissance des droits des peuples autochtones (Gibbins, 2014).

En pleine crise de légitimité, de nouvelles initiatives ont été entreprises par les autorités fédérales. Prises dans leur ensemble, ces initiatives représentent un effort louable dans la recherche de « compromis atteignables » (Requejo, 2010) afin de restaurer et maintenir la stabilité politique au sein de la fédération. La nécessité d'un rééquilibrage a été ressentie par les élites fédérales, elles qui craignaient l'impact de l'aliénation des nations minoritaires. Cette appréhension était alimentée par les deux tentatives avortées de réforme constitutionnelle et qui ont culminé avec la quasi-sécession du Québec lors du référendum de 1995, ainsi que par le militantisme croissant des Autochtones, frustrés devant l'inaction des autorités publiques à faire respecter leurs traités et leurs droits garantis par la constitution de 1982.

3 Rééquilibrer les finances fédérales

Il a fallu du temps pour que se cicatrisent les plaies ouvertes par l'acrimonie intergouvernementale, générée notamment par les réductions unilatérales des transferts fédéraux dans les années 1990. Pour ce faire, la première étape a été l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS) de 1998, par laquelle le gouvernement fédéral a accepté le principe du nécessaire consentement des provinces avant d'élaborer tout nouveau programme social pan-canadien. Bien que l'intérêt à long terme de l'accord ait été négligeable, ce geste symbolisait la reconnaissance par le gouvernement fédéral de l'importance de rétablir une certaine confiance intergouvernementale. À cet effet, les trois accords sur la santé, négociés entre 2000 et 2004, lesquels ont engagé le gouvernement central à restaurer la part traditionnelle du fédéral dans le financement des soins de santé au Canada, sont plus significatifs. Enfin, il y a eu la résolution du « déséquilibre fiscal » structurel, qui était revendiquée par plusieurs provinces, avec le Québec comme principal représentant. L'argument était le suivant : puisqu'à l'époque il enregistrait d'importants excédents budgétaires, le gouvernement central devrait transférer plus d'argent (ou une marge fiscale équivalente) aux provinces, qui ont des compétences constitutionnelles coûteuses à assumer et qui, année après année,

sont aux prises avec des déficits fiscaux importants (Bickerton, 2008). La renégociation en 2007 du programme fédéral de péréquation, qui a été une manne financière pour le Québec, a finalement mis fin au contentieux.

Toutefois, ces nouvelles dépenses n'ont pas rétabli pleinement le rôle traditionnel de surveillance du gouvernement fédéral dans le domaine des politiques sociales. Selon une échelle de référence de 20 points mesurant le degré de décentralisation constitutionnelle, politique et fiscale, le Canada, en 2008, obtenait le plus haut score de décentralisation parmi les neuf fédérations de l'OCDE (Requejo, 2010); un classement corroboré par une comparaison transnationale des parts de dépenses des gouvernements régionaux (OCDE, 2014 : 32). En effet, les provinces canadiennes étaient devenues les gouvernements subétatiques les plus puissants et les plus autonomes des pays démocratiques. À ce titre, le Québec apparaissait comme le plus autonome de ces gouvernements, en raison du contenu distinctif de ses politiques et programmes et de l'asymétrie dans la portée de la gouvernance, qui le distingue en pratique des autres provinces canadiennes (Gagnon, 2014).

4 Rééquilibrer le statut des nations minoritaires

Une des principales objections du Québec à la Constitution de 1982 relevait de la perte du veto historique de la province sur les changements constitutionnels formels, et de l'échec à consolider son statut en tant que l'un des deux peuples fondateurs du Canada. Alors que le Parlement fédéral a étendu son propre veto législatif au Québec peu après le référendum de 1995, une concession similaire accordée aux autres régions canadiennes a rendu toute réforme constitutionnelle encore plus improbable. Cette impasse a été contrebalancée par le *Renvoi relatif à la sécession du Québec* de 1998, qui a renforcé le rôle de la Cour suprême en préservant, voire en augmentant, l'importance fondamentale du principe du fédéralisme dans l'ordre constitutionnel canadien. Il est pertinent de noter que la vision constitutionnelle de la Cour éclairera ses décisions sur les litiges constitutionnels et son interprétation des droits garantis par la Charte lorsqu'ils menacent de limiter l'expression de la diversité (Kelly, 2008). Et si la loi fédérale de 1999 sur la clarté a imposé la validation par le Parlement de tout éventuel résultat

d'un référendum d'autodétermination, cela a été contrebalancé à nouveau par l'adoption quasi unanime par le Parlement fédéral de la résolution de 2006 reconnaissant les Québécois comme une nation au sein du Canada. Parallèlement, en lien avec des questions courantes en matière de relations intergouvernementales, la reconnaissance informelle du statut distinct du Québec impliquait la pratique fédérale bien établie de traiter les préoccupations du Québec « avec une sensibilité particulière » par rapport à celles des autres provinces (Savoie, 1999; Gibbins, 2014).

L'attrait du projet souverainiste au Québec réside principalement dans le domaine de l'identité : le sentiment d'appartenance des Québécois à une nation qui n'a pas son propre État indépendant. Néanmoins, la « faiblesse » relative du sentiment d'identité nationale au Canada et son système fédéral hautement décentralisé ont permis à la nation québécoise et à l'État québécois de rester imbriqués, quoique pas toujours confortablement, au sein de la nation et de l'État canadiens. Cet état de fait est devenu progressivement acceptable pour la plupart des Québécois, comme l'indique la forte baisse de popularité des partis souverainistes au Québec, dont la manifestation la plus récente est l'effondrement du soutien au PQ lors des élections provinciales de 2018 (Hannay *et al.*, 2018).

5 Rééquilibrer la réconciliation avec les Peuples autochtones

Tout comme il y a eu d'importantes initiatives afin de rééquilibrer le régime de citoyenneté canadien vis-à-vis de la place du Québec face à ses dimensions identitaires, de droits et de représentation, il y a aussi eu des réponses qui ont été formulées eu égard aux demandes des Peuples autochtones. Au premier chef, on pense bien sûr à la Commission royale sur les peuples autochtones (1991-1996). Une Politique sur le droit inhérent à l'autodétermination des peuples autochtones au Canada et la signature de plusieurs traités d'importance ont suivi, bien que l'aménagement global des revendications territoriales et d'autonomie gouvernementale ait été un processus extrêmement lent et décevant (Papillon, 2014).

Plus récemment, des progrès ont été réalisés avec la création de la Commission de Vérité et Réconciliation (CVR), laquelle a pour vocation de jeter une lumière nouvelle sur les séquelles des pen-

sionnats indiens. L'engagement du gouvernement à donner suite à chacune de ses 94 recommandations pourrait marquer un tournant dans les relations entre Autochtones et Allochtones (PM, 2015). Cela pourrait également mener au remplacement du ministère des Affaires autochtones (anciennement le ministère des Affaires indiennes) par deux ministères fédéraux dotés de nouveaux mandats : Relations Couronne-Autochtones et Services aux Autochtones. À cet égard, il est réaliste de penser que des progrès mais peut-être aussi des reculs continueront d'être enregistrés, à mesure que les Canadiens et leurs gouvernements consentiront à introduire un troisième ordre de gouvernement autochtone au sein de la fédération canadienne, tout en assurant la compatibilité entre la citoyenneté autochtone et la citoyenneté canadienne.

Conclusion

Depuis le deuxième référendum québécois en 1995, le régime canadien de citoyenneté a continué d'évoluer par le truchement de nouvelles pratiques et innovations institutionnelles, d'interprétations judiciaires originales, de déclarations politiques, de changements législatifs et de transformations identitaires. En particulier, les jugements de la Cour suprême ont donné la priorité au principe fédéral et ont succombé à une certaine conception plurinationale du Canada. De plus, la Cour a évolué vers une interprétation large des droits des Autochtones, qui a fait progresser leur projet de longue haleine pour une autonomie gouvernementale, leurs revendications territoriales globales et la réalisation d'un partenariat plus équitable avec les Canadiens non autochtones.

La « diversité profonde » que l'on trouve au sein des États multinationaux exige une conception de l'unité nationale qui se concentre sur la gestion des « déficits de légitimité ». Ce défi de gouvernance découle d'abord du défi démocratique universel de protéger les conditions de réalisation de la liberté individuelle, de la dignité et de l'égalité de toutes et tous au sein de l'État. Le deuxième défi se rapporte au rôle de l'État dans la protection et la garantie des conditions du pluralisme culturel. L'équilibre entre « l'unité et l'aménagement de la diversité », qui est au cœur du fédéralisme, exige que les déficits dans les deux domaines – démocratique et culturel – soient traités sur un pied d'égalité, même si les exigences

pour satisfaire l'un entrent parfois en conflit avec les conditions nécessaires pour garantir l'autre (Requejo, 2010). Ce processus est celui de l'« art du possible » : bricoler, par le dialogue et la négociation, une série de compromis nécessaires, ce qui comporte son lot d'asymétries, d'ambiguïtés, de silences et de mises en « béance constitutionnelle » (Simeon et Conway, 2001). Assurer l'unité nationale et la stabilité politique dans les États multinationaux démocratiques appelle à un processus complexe, exigeant une vision politique pragmatique, qui se « contente » d'un juste milieu entre les différents types de régime. C'est ainsi que le Canada a reconstruit et rééquilibré sa propre déclinaison du fédéralisme.

Lectures suggérées

Bakvis, H. et G. Skogstad (dir.), 2012, *Canadian Federalism*, Troisième édition. Toronto, Oxford University Press.

Brown, D., H. Bakvis et G. Baier, 2019, *Contested Federalism: Certainty and Ambiguity in the Canadian Federation*, Deuxième édition. Toronto, Oxford University Press.

Cairns, A., 1995, *Reconfigurations: Canadian Citizenship and Constitutional Change: Selected Essays*. Toronto, McClelland and Stewart.

McRoberts, K., 2019, *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Deuxième édition. Toronto, Oxford University Press.

Simeon, R., I. Robinson et J. Wallner, 2014, « The Dynamics of Canadian Federalism », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Sixième édition. Toronto, University of Toronto Press, pp. 65-92.

Références

Banting, K. et R. Simeon (dir.), 1983, *And No One Cheered: Federalism, Democracy and the Constitution Act*. Toronto, Methuen.

Bickerton, J., 2008, « Equalization, Regional Development and Political Trust: The Section 36/Atlantic Accords Controversy », *Constitutional Forum*, 17 (3): 99-111.

Bickerton, J., A.-G. Gagnon et P. Smith, 2002, *Partis politiques et comportement électoral au Canada : filiations et affiliations*, Montréal, Boréal.

Cairns, A., 1995, « The Case for Charter Federalism », dans A. Cairns, *Reconfigurations*. Toronto, McClelland and Stewart, pp. 186-193.

Cameron, D. et R. Simeon, 2002, « Intergovernmental Relations in Canada: The Emergence of Collaborative Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 32 (2) : 49-72.

Gagnon, A.-G., 2014, « Five Faces of Quebec: Shifting Small Worlds and Evolving Political Dynamics », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Sixième édition. Toronto, University of Toronto Press, pp. 93-112.

Gibbins, R., 2004, « Constitutional Politics », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Quatrième édition. Peterborough, Broadview Press, pp. 127-144.

Hannay, C. et al., 2018, « Quebec Election 2018: Coalition Avenir Québec wins historic majority », *Globe and Mail*, disponible [en ligne] : <https://www.theglobeandmail.com/politics/article-quebec-election-2018-live-updates/>.

Jenson, J., 1998, « Recognizing the Difference: Distinct Societies, Citizenship Regimes and Partnership », dans R. Gibbins et G. Laforest (dir.), *Beyond the Impasse: Toward Reconciliation*. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, pp. 215-240.

Kelly, J., 2008, « The Courts, the Charter and Federalism », dans H. Bakvis et G. Skogstad (dir.), *Canadian Federalism: Performance, Effectiveness, Legitimacy*, Deuxième édition. Don Mills, Oxford University Press, pp. 41-62.

LaSelva, S., 1996, *The Moral Foundations of Canadian Federalism: Paradoxes, Achievements and Tragedies of Nationhood*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Laforest, G., 1992, *Trudeau et la fin d'un rêve canadien*. Québec, Septentrion.

McRoberts, K., 1995, *Beyond Quebec: Taking Stock of English Canada*. Montréal et Kingston, McGill Queen's University Press.

McRoberts, K., 2019, *Misconceiving Canada: The Struggle for National Unity*, Deuxième édition. Toronto, Oxford University Press.

OECD, 2014, *OECD Regional Outlook 2014: Regions and Cities: Where Policies and People Meet*, disponible [en ligne] : <https://www.oecd.org/regional/oecd-regional-outlook-2014-9789264201415-en.htm>.

Papillon, M., 2014, « The Rise (and Fall?) of Aboriginal Self-Government », dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Sixième édition. Toronto, University of Toronto Press, pp. 113-131.

PM, 2015, *Statement by Prime Minister on release of the Final Report of the Truth and Reconciliation Commission*, disponible [en ligne] : <<https://pm.gc.ca/en/news/statements/2015/12/15/statement-prime-minister-release-final-report-truth-and-reconciliation>>.

Requejo, F., 2010, « Federalism and Democracy: The Case of Minority Nations – A Federalist Deficit », dans M. Burgess et A.-G. Gagnon (dir.), *Federal Democracies*. New York, Routledge, pp. 275-298.

Savoie, D., 1999, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto: University of Toronto Press.

Simeon, R. et D. P. Conway, 2001, « Federalism and the Management of Conflict in Multinational Societies », dans A.-G. Gagnon et J. Tully (dir.), *Multinational Democracies*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 338-365.

Simeon, R. et I. Robinson, 2004, « The Dynamics of Canadian Federalism » dans J. Bickerton et A.-G. Gagnon (dir.), *Canadian Politics*, Quatrième édition. Peterborough, Broadview Press, pp. 101-126.

Chapitre 21

LES FÉDÉRALISMES PAR TRAITÉS ET LES PEUPLES AUTOCHTONES AU CANADA : UNE VOIE VERS LA RÉCONCILIATION OU UNE UTOPIE PHILOSOPHIQUE?

Simon DABIN

Résumé

Pourfendu par les uns, défendu par les autres comme une voie prometteuse pour asseoir les fondements de la réconciliation, le fédéralisme par traités connaît plusieurs acceptions dans la littérature scientifique. Ce chapitre se propose non pas d'en donner une définition stricte et arrêtée, mais plutôt de le saisir au moyen d'une typologie que nous faisons découler de l'expérience canadienne. Ce

faisant, notre objectif consistera à clarifier le sens et la portée des différentes définitions que l'on retrouve au sein de la littérature décoloniale. À partir de perspectives historique et philosophique, nous identifions deux grands types de fédéralisme par traités. Le premier est celui qui se pratique au Canada : il se comprend comme un fédéralisme communautarien, dont les origines remontent à la construction de l'État canadien par l'intermédiaire de divers traités. Quant au second, il se comprend davantage comme un fédéralisme pluraliste qui permettrait véritablement l'expression des cultures juridiques autochtones.

* * *

Simon Dabin complète actuellement une thèse de doctorat en science politique à l'Université de Montréal, où il enseigne également le cours *Politique et gouverne des peuples autochtones*. Ses recherches portent principalement sur la participation des Autochtones au sein des institutions démocratiques canadiennes.

« Il est important pour tous les Canadiens de comprendre que sans traités, le Canada n'a aucune légitimité comme nation. Les traités conclus entre les nations autochtones et la Couronne établissaient les fondements constitutionnels et juridiques de ce pays » (Commission de Vérité et Réconciliation, 2015 : 207). Par ces mots, la Commission de Vérité et Réconciliation, dans son rapport de 2015 *Honorer la vérité, réconcilier pour l'avenir*, résume malgré elle le caractère paradoxal, ou plutôt contradictoire du fédéralisme par traités qu'elle promeut.

Il y a paradoxe, car cette phrase alimente ultimement les critiques que certains auteurs autochtones décoloniaux¹ adressent au fédéralisme par traités. Suivant cette acception, le fédéralisme par traités est effectivement compris comme un instrument venant non seulement légitimer l'existence de la nation canadienne, mais *a fortiori* le colonialisme canadien (Kulchyski, 2005 : 229-273). En fait, la plupart de ces auteurs rejettent toute velléité de réforme des institutions canadiennes : l'État canadien étant un État colonial d'établissement, les nations autochtones devraient le considérer comme un État envahisseur et étranger, et par conséquent affirmer leur autodétermination en dehors de ses structures (Alfred, 2005; Corn tassell, 2008; Coulthard, 2014).

Pour autant, force est de reconnaître que la Commission de Vérité et Réconciliation promeut également une autre conception du

¹ Par « décolonial », nous faisons référence à ce courant dans la littérature scientifique ou militante qui décrit (et décrie) le colonialisme d'établissement dans le but de le dépasser. Concernant notre usage du terme générique Autochtone dans ce chapitre : « Autochtone » ne nie pas ici la diversité linguistique, historique, culturelle, sociétale etc. des personnes ou des groupes qui s'identifient ou qui sont identifiés comme tels (Dabin, 2019 : 31). Il ne nie pas non plus leur droit inaliénable à l'autodéfinition individuelle et collective. Si nous utilisons ce terme, c'est parce que nous nous situons dans un courant de pensée particulier de la littérature post- ou décolonial, lequel considère que le colonialisme représente, entre autres, une relation identitaire entre les colonisateurs et les Autochtones. Les premiers comme les seconds se définissent et agissent en fonction de cette relation. En utilisant le terme « Autochtone », nous voulons souligner cette relation et donc insister sur le fait que si nous pouvons encore parler d'Autochtones, c'est qu'il existe encore des colonisateurs. Autrement formulé, si nous pouvons encore utiliser le terme Autochtone, c'est que l'État canadien demeure un État colonial d'établissement.

fédéralisme par traités, qui s'accorde alors avec la pensée d'autres auteurs. Tout aussi décoloniaux que les premiers, ceux-ci voient dans le fédéralisme par traités l'occasion de redéfinir les relations entre Autochtones et Allochtones au Canada. De même, ces auteurs prennent aussi en compte les effets du colonialisme d'établissement sur les autodéterminations autochtones, mais ils arrivent à un jugement différent. En bref, selon eux, l'État canadien, en tant qu'État colonial d'établissement, a forgé une relation d'interdépendance avec les nations autochtones (Morgenssen, 2011 : 51). Pour cette raison, toute expression d'autodétermination des Autochtones forcera les structures coloniales à changer substantiellement. Ainsi, il est possible de réformer les institutions canadiennes pour qu'elles en viennent à favoriser les expressions d'autodétermination autochtones, passant d'une relation d'interdépendance mortifère à une relation d'interdépendance vertueuse (Mills, 2017 : 242).

L'enjeu, toutefois, est que le fédéralisme par traités n'est pas défini de la même manière chez ces différents auteurs. On peut comprendre le fédéralisme par traités à la lumière des pratiques institutionnelles au Canada; nous allons en préciser les contours dans la prochaine section. Mais il existe aussi un fédéralisme par traités qui nous apparaît beaucoup plus porteur, et qui se pense, en fait, en opposition au premier. Ce chapitre présente les tenants et aboutissants de ces deux types de fédéralisme par traités, en nous inspirant notamment de la brillante catégorisation des fédéralismes offerte par Dimitrios Karmis (2006)².

Afin d'éviter toute ambiguïté, précisons que la déclinaison *communautarienne* du fédéralisme par traités repose d'abord et avant tout sur des fondations empiriques et historiques : il s'agit de théoriser un phénomène passé, qui s'inscrit dans une trajectoire sociopolitique particulière. Quant à la seconde déclinaison, le fédéralisme par traités de type *pluraliste*, il n'a pas tant pour vocation de représenter une réalité existante, que de proposer une

² Pour plus de détail au sujet de la classification de Dimitrios Karmis, et pour des définitions explicites des fédéralismes de type communautarien et de type pluraliste, voir le chapitre de Félix Mathieu et Alain-G. Gagnon au sein du présent ouvrage.

théorie politique *normative*, afin de (re)diriger la trajectoire socio-politique d'un système politique.

1 Le fédéralisme par traités de type communautarien : entre (re)lectures historiques et descriptions contemporaines

Le fédéralisme de type communautarien tel que défini par Dimitrios Karmis (2006) est un fédéralisme qui repose d'abord et avant tout sur un *pacte* entre communautés auparavant souveraines. Qui plus est, ce fédéralisme s'exprimera différemment en fonction du traité dont il est question. C'est-à-dire que, comme le précise Julie Jai (2018 : 106), « [l]e degré selon lequel un traité répond aux besoins des signataires autochtones est directement lié au rapport de force qui fut établi entre les parties au moment d'en négocier les termes ». C'est pourquoi il semble important d'adopter une perspective historique et descriptive afin de bien saisir les contours de ce type de fédéralisme.

De nos jours, il est généralement admis que la première période de colonisation britannique et française (entre 1603 et 1815) en est une d'alliances (économiques et militaires, pour l'essentiel) entre les puissances européennes et certaines puissances autochtones³ (Rodon, 2019 : 26). Plusieurs auteurs parlent alors de cette époque en faisant référence aux « traités de nations à nations » conclus entre les puissances européennes et les puissances autochtones. Pour notre propos, il n'est pas nécessaire de revenir sur les raisons qui ont conduit à la signature de ces traités ni d'expliquer en long et en large pourquoi ils sont si nombreux. Ce qui importe, toutefois, c'est de comprendre que les premières relations entre colonisateurs britanniques (et français) et nations autochtones étaient (relativement) égalitaires. Pour les tenants du fédéralisme par

³ Il est important de préciser que, si les scientifiques s'accordent pour dire que la première période de la colonisation en est une d'alliances, la temporalité de cette période ne fait pas consensus au Canada, notamment quant à la borne temporelle supérieure de celle-ci. La date de 1815 n'est cependant pas arbitraire : la guerre de 1812, opposant le Canada (et plus largement l'Empire britannique) aux États-Unis, apparaît comme la dernière grande alliance militaire entre les autorités britanniques et certaines nations autochtones.

traités de type communautarien, ce fait est essentiel. Il s'incarnerait notamment dans la Proclamation royale de 1763 (établie après la guerre de Sept Ans pour régir l'Empire britannique sur le continent américain) et dans le Traité de Niagara de 1764.

Les dispositions de la Proclamation royale – négociées entre autres avec dix représentants de puissances autochtones (Edelson, 2017 : 159-196) – établissaient la nécessité de maintenir la paix avec les nations autochtones; reconnaissaient que des puissances autochtones autonomes possédaient de vastes territoires (tout en affirmant la souveraineté de la Couronne sur ces territoires); interdisaient la colonisation de ces territoires par les sujets britanniques, à moins qu'ils n'aient expressément obtenu l'accord de la Couronne; et, plus important encore, prévoyaient un arrangement « quasi-fédéral » par lequel les relations entre les Autochtones et la Couronne britannique devaient être administrées moyennant des traités devant être perpétuellement renégociés et renouvelés par des sessions annuelles (Slattery, 2015 : 22-3). Si, pour les Autochtones, la Proclamation royale n'a jamais été réellement mise en œuvre, il demeure que, selon Terry Fenge et Jim Aldrige (2015 : 195), elle représente un point tournant dans l'évolution du fédéralisme par traités au Canada.

À la suite de la Proclamation royale, des centaines de traités ont été conclus entre la Couronne britannique et les nations autochtones (Asch, 2014 : 76). Toutefois, à compter de la fin du XVIII^e siècle, le déséquilibre des forces militaires et démographiques, au profit des Européens, va modifier considérablement la pratique des traités. Pour les nations autochtones, qui sont de plus en plus affaiblies, les traités leur offrent de maigres compensations et protections *de jure* de leurs territoires, déjà envahis *de facto*. À l'inverse, pour les autorités de l'« État » canadien alors en formation, les traités apparaissent comme l'une des solutions afin de coloniser le territoire à moindre coût (Jai, 2017 : 123). Les traités numérotés (c'est-à-dire les traités conclus entre 1871 et 1921) peuvent ainsi être considérés comme les illustrations les plus manifestes de ces pratiques coloniales.

Certes, les tenants du fédéralisme par traités de type communautarien constatent les faits : ils reconnaissent que les traités signés après 1763-1764 l'étaient entre des acteurs de moins en moins égaux, que les Autochtones étaient de plus en plus contraints

de les signer, lesquels étaient d'ailleurs généralement rédigés dans le langage et au bénéfice des colonisateurs. Néanmoins, ils souhaitent que l'on réévalue et réinterprète ces traités, à l'aune des circonstances dans lesquelles ils ont été conclus et en fonction de l'esprit dans lequel les signataires ont entrepris de coopérer (Asch, 2014). Or, il faut tout de même admettre que les parties signataires autochtones n'ont jamais véritablement compris ces traités comme étant des cessions de leurs terres au profit de la Couronne. Plutôt, ces documents devaient servir, selon eux, à établir des partages de territoires et de souverainetés (Cohen, 1960 : 283; Jai, 2017 : 124-30). Pour appuyer ce point, Jim Reynolds (2018 : 13) rapporte que le principe d'« extinction » (*extinguishment*) n'existait pas dans les cultures autochtones. Dans les circonstances, on imagine mal comment les signataires autochtones ont pu consentir à céder leur territoire en toute conscience. En conséquence, ces traités devraient être (re)considérés comme des *partages* de « souveraineté », devant garantir une autonomie aux populations autochtones signataires. Ces traités prendraient alors l'allure d'une « Magna Carta Autochtone », pour reprendre la formule de Harold Cardinal (1969 : 24), se fondant ainsi sur l'esprit et les dispositions prévues par la Proclamation royale de 1763 et le Traité de Niagara de 1764. Ceci étant, s'il est une chose de proposer une relecture de ces traités, il en est une autre de promouvoir la pratique (existante) des traités modernes.

Le premier traité moderne fut la Convention de la Baie-James et du Nord québécois, signé au Québec en 1975 (Gagnon et Rocher, 2002). Il fut consenti à la suite d'un retour en force des Autochtones sur la scène politique canadienne et internationale (Jenson et Papillon, 2000). En effet, les mouvements dits de résurgences autochtones, à travers le monde, qui déburent à partir des années 1960, ont poussé un certain nombre d'États coloniaux d'établissement à modifier leurs politiques à l'endroit des Autochtones (Coulthard, 2014).

Au Canada, et en ce qui concerne le fédéralisme par traités de type communautarien précisément, on retrouve les fondements normatifs et constitutionnels de ce changement d'attitude dans un jugement important de la Cour Suprême de 1973 : l'arrêt *Calder*. Sans pour autant donner raison sur le fond aux parties autochtones, la Cour a alors reconnu en substance que les « droits ancestraux

existaient toujours [...]. [C]ela voulait dire que la Proclamation royale de 1763 s'appliquait et que la Couronne devait négocier la cession de tous les territoires autochtones pour lesquels la Couronne n'avait pas signé de traité » (Rodon, 2019 : 152). L'appel à négocier et à établir des traités entre le gouvernement fédéral, les provinces et nations autochtones non-signataires de traités « historiques »⁴ a par la suite été clarifié et réitéré par la Cour Suprême. Selon Félix Hoehn (2012), cela a ouvert la voie à l'établissement d'un « paradigme jurisprudentiel » porté sur la « réconciliation des souverainetés » autochtones et canadienne. Sans nécessairement parler d'un changement de paradigme au sens fort du terme, force est de reconnaître que, depuis 1973, et encore plus fortement après la constitutionnalisation des droits issus des traités dans l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, le fédéralisme canadien, par l'établissement des traités dits modernes, a fait preuve d'innovation et montre une fois de plus son caractère « flexible » (Cairns, 1979; Green, 2004).

Chaque traité moderne signé depuis 1973 (on en compte 26 à ce jour, lesquels trouvent application sur environ 45% de la superficie totale du pays) est unique, et nous n'avons guère l'espace ici pour revenir ni sur les contextes de leurs signatures ni sur leurs dispositions particulières. Ce qu'il faut retenir, toutefois, c'est qu'ils établissent *a minima* des dévolutions et partages de compétences entre les pouvoirs fédéraux et provinciaux et les nations autochtones. *A maxima*, pour les tenants du fédéralisme par traités de type communautarien, les traités modernes permettent la mise en place de gouvernements autochtones autonomes. En conséquence, le fédéralisme par traités modernes établirait un véritable nouvel ordre de gouvernement au sein de la fédération canadienne, « afin d'inclure concrètement les peuples autochtones comme partenaires constitutifs de l'État fédéral » (Grabien et Mehaffey, 2017 : 180).

À la lumière de ces quelques références historiques et de la pratique contemporaine, il nous apparaît indéniable que ce fédéralisme par traités est d'une nature communautarienne. En effet, ce qui est au cœur de cette déclinaison du fédéralisme est une idée de

⁴ On entend par « traités historiques » les traités signés après 1764, et plus spécifiquement les fameux traités numérotés, conclus entre 1871 et 1921.

« pacte » entre communautés souveraines (cf. Karmis, 2006). Le fédéralisme communautaire, en ce sens, attribue une supériorité morale aux entités fédérées, et suppose que le pouvoir (con)fédéral émane d'une alliance volontaire entre ces différentes communautés.

En bref, les défenseurs de ce type de fédéralisme voient la Proclamation royale comme un acte « fondateur » pour les relations entre les nations autochtones et la « nation canadienne » (qui n'existe pas encore en 1763, du moins pas comme nous l'entendons aujourd'hui), et proposent d'interpréter les traités historiques comme cette « Magna Carta Autochtone ». Dès lors, nous comprenons bien pourquoi ils souhaitent que le Canada ne repose plus sur le mythe d'un pacte entre deux peuples fondateurs (français et anglais), mais plutôt sur un pacte entre ces deux nations et les nations autochtones. Mais plus important encore, en privilégiant une lecture symbolique des traités modernes, ces auteurs illustrent bien que, le plus important, à leurs yeux, est la valeur morale de l'existence de ces traités et des structures qu'ils mettent en place, et non leurs effets historiques concrets. Pour eux, « [n]égocier et mettre en œuvre ces traités revient à *pratiquer* la réconciliation » (Fenge et Aldridge, 2015 : 195). Ainsi, le fédéralisme par traités de type communautaire peut se comprendre comme une pratique institutionnelle par laquelle les Autochtones consentent à se joindre au Canada, en tant que partenaires à part entière du fédéralisme canadien (Poelzner et Coates, 2015 : 52).

2 Le fédéralisme par traités de type pluraliste : (r)évolution philosophique et juridique

Le fédéralisme pluraliste est un fédéralisme qui met l'accent sur la capacité des institutions fédérées à permettre l'expression des particularités culturelles et juridiques des nations constitutives de l'État fédéral (Karmis, 2006). Lorsqu'il est conjugué avec la pratique des traités eu égard aux peuples autochtones, il repose sur trois principes directeurs : (1) les identités autochtones sont multiples; (2) leurs cultures juridiques et politiques se manifestent de manière différenciée; et (3) celles-ci s'érigent sur des bases différentes au constitutionnalisme libéral, mais elles n'en sont pas moins légitimes. Afin de préciser les contours théoriques de cette

déclinaison du fédéralisme, et ce qui le distingue clairement de sa variante communautarienne, il apparaît ici nécessaire d'adopter une approche qui s'ancre dans la philosophie politique bien davantage que dans l'histoire.

Tout d'abord, il faut souligner qu'à l'instar des penseurs qui ont été qualifiés – bien que de manière maladroite, selon nous – de « traditionalistes »⁵, les tenants du fédéralisme par traités de type pluraliste insistent sur les manières différenciées en fonction desquelles les Autochtones et les Allochtones entreprennent de saisir le monde dans lequel ils évoluent et de s'y situer. De manière synthétique, nous dirons que le monde vécu à l'*occidental* repose généralement sur une philosophie du temps particulière, une conception linéaire de celui-ci, où l'individu est appelé à s'émanciper de son « état de nature », et ainsi ne plus dépendre de son environnement, pour progresser, pour « évoluer ». Il s'agit d'une vision anthropocentrique de l'univers.

En ce qui concerne la vision du monde vécu ancrée dans une perspective autochtone, celle-ci reposerait davantage sur une philosophie de l'espace : l'individu dépend et fait partie de l'univers qui l'entoure. C'est une projection holistique du monde, qui s'accorde avec une conception circulaire du temps (Deloria, 2003). L'originalité de ces deux visions différenciées du monde vécu se traduit notamment par la manière dont on imagine, puis fonde les sources du droit (cf. Borrows, 2010). Concrètement, elles sont productrices des cultures juridiques autochtones et allochtones : les droits autochtones prennent une dimension collective, ils sont non-contraignants, tournés vers la responsabilité et l'aide mutuelle; alors que le droit allochtone à l'*occidental* est individuel, il est contraignant et se préoccupe principalement de la protection des individus envers eux-mêmes et les autres (Reynolds, 2018 : 178-179).

Pour ces raisons précisément, John Borrows (2017 : 17-38) met en garde contre les narratifs portés par les tenants d'un fédéralisme par traités de type communautarien. Selon lui, plutôt que de penser le Canada comme une nation issue de traités, il faut considérer les

⁵ Il s'agit des penseurs qui considèrent qu'il est impossible de décoloniser les États coloniaux de l'intérieur. Selon cette perspective, les nations autochtones doivent affirmer leurs autodéterminations en dehors des structures et des sociétés coloniales.

traités post-1763/1764 pour ce qu'ils sont : des trahisons. Ce serait le cas d'autant plus qu'ils ne respectaient pas ni ne permettaient l'expression des cultures juridiques autochtones (Macklem, 2016 : 23). Dans les faits, les traités modernes comme les traités historiques créent des gouvernements autochtones qui sont des « créatures » des États coloniaux. Plus précisément, ces gouvernements sont soumis à un régime constitutionnel auquel les Autochtones n'ont pas consenti; qui plus est, la manière dont ces structures institutionnelles sont mises en place dépendent largement du bon vouloir de l'État central (Borrows, 2017 : 17-38). Au final, selon plusieurs, les élites autochtones qui acceptent d'évoluer au sein de ces gouvernements se résignent à contraindre leur capacité d'action par les structures coloniales, illégitimes (Semb, 2001; White, 2006). Ainsi, leur capacité à obtenir des gains en matière d'autonomie dépendrait largement de leur degré d'intégration aux valeurs et aux volontés des États coloniaux (Vars, Mörkenstam, Josefsen et Nilsson, 2016).

Cela ne signifie pas pour autant qu'il faille abandonner l'idée d'un fédéralisme par traités. Selon les penseurs « pluralistes », il est envisageable de négocier des traités avec le Canada, d'abord parce que si les ontologies autochtones et allochtones sont différentes, elles ne sont pas incommensurables. Formulé autrement, il est possible de penser une philosophie constitutionnelle qui permettrait aux traités « d'assurer la reconnaissance des spécificités autochtones, tout en jetant les fondements nécessaires pour une coexistence pacifique, bien que parallèle » (Polezner et Coates, 2015 : 48).

Cette philosophie constitutionnelle est promue notamment par James Tully (1999) dans son ouvrage phare *Une étrange multiplicité : le constitutionnalisme à une époque de diversité*. On peut la comprendre en mettant l'accent sur trois conventions, qui devraient guider toutes négociations de traités : (1) la reconnaissance mutuelle (soit le fait que chaque partie au traité reconnaisse l'autre comme un partenaire égal qui s'autodétermine selon ses propres normes); (2) la continuité (soit le fait que les Autochtones n'ont pas à abandonner leur souveraineté pour conclure des traités); et (3) le consentement (soit le fait que tout changement aux termes du traité doive préalablement avoir été discuté par toutes les parties et obtenir le consentement de tous) (Tully, 1999).

Au regard de cette philosophie, ce fédéralisme par traités peut être considéré comme étant véritablement pluraliste, puisqu'il cherche à fonder le pacte (con)fédéral sur les bases les plus inclusives possible, en favorisant notamment l'asymétrie institutionnelle (Karmis, 2006 : 79). Une telle flexibilité institutionnelle apparaît très importante pour que les cultures et les identités des nations autochtones puissent pleinement s'exprimer, et qu'elles puissent être habilitées politiquement et constitutionnellement. Le pluralisme juridique qui en émanerait alors pourrait être plus ou moins développé. Dans tous les cas, le plus important pour les défenseurs de cette approche reste que les traités sont à même de permettre la coexistence pacifique et pluraliste de souverainetés pleines et entières au Canada.

Conclusion

Le fédéralisme par traités, peu importe la déclinaison avec laquelle il s'accorde, n'est pas l'apanage du Canada : de différentes manières, ce phénomène est pratiqué aux États-Unis, en Australie, au Mexique, en Nouvelle-Zélande, pour ne nommer que quelques cas. Par exemple, dès 1975, la Nouvelle-Zélande a mis en place un tribunal qui a pour mandat de réinterpréter et concilier les différentes conceptions juridiques et politiques au sein du Traité de Waitangi, conclu entre les colonisateurs anglais et les nations Maori en 1840 (Rodon, 2019 : 267-270). Pour plusieurs nations autochtones, mais aussi pour les États, le fédéralisme par traité apparaît donc comme une modalité optimale afin d'ouvrir la voie vers la réconciliation. Or, les défis qu'il pose restent nombreux.

Concernant le fédéralisme par traités de type communautarien, les travaux de Christopher Alcantara (2013) font état de toute la complexité qui est inhérente aux processus de négociations. Surtout, Alcantara (2013) montre comment les différents points de vue et objectifs portés par les parties aux négociations font émerger des conflits extrêmement difficiles à résoudre. De même, les gouvernements autochtones autonomes qui sont créés par les traités sont souvent jugés insuffisants.

Concernant le fédéralisme par traités de type pluraliste, la principale difficulté réside dans l'acceptabilité des Allochtones des termes sur lesquels ils reposent : la philosophie constitutionnelle et le

pluralisme juridique qu'elle emporte. Un autre défi de taille est à trouver du côté des Autochtones eux-mêmes : si les droits autochtones doivent ressurgir, s'affirmer et coexister avec le droit canadien, les nombreuses et douloureuses années de colonialisme engagent les Autochtones à redécouvrir leurs droits ainsi que les sources de ceux-ci, alors que cette même entreprise impose éventuellement une redéfinition de leurs modalités opératoires (cf. Borrows, 2010).

Le juge en chef de la Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Delgamuukw*, en 1997, affirmait ceci pour parler des Autochtones et des Canadiens : « Nous sommes tous là pour rester ». Les penseurs du fédéralisme par traités reconnaissent cette réalité. Qu'ils le pensent à partir d'un prisme communautarien ou pluraliste, ils envisagent toujours un fédéralisme qui permette la coexistence harmonieuse des Autochtones et des Allochtones. Néanmoins, selon une perspective décoloniale, il importe de préciser que ce sera aux nations autochtones, dans toute la diversité qui les caractérise, de choisir si le fédéralisme par traités est effectivement une voie vers la réconciliation.

Lectures suggérées

Alfred, T., 2005, *Wasase: Indigenous Pathways of Action and Freedom*. Toronto, University of Toronto Press.

Borrows, J. et M Coyle (dir), 2017, *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. Toronto, University of Toronto Press.

Fenge, T et J. Aldridge, 2015 (dir), *Keeping Promises: The Royal Proclamation of 1763, Aboriginal Rights, and Treaties in Canada*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Tully, J., 1999, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Références

Alcantara, C., 2013, *Negotiating the Deal: Comprehensive Land Claims Agreements in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.

- Alfred, T., 2005, *Wasase: Indigenous Pathways of Action and Freedom*. Toronto, University of Toronto Press.
- Asch, A., 2014, *On Being Here to Stay: Treaties and Aboriginal Rights in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.
- Borrows, J., 2010, *Canada's Indigenous Constitution*. Toronto, University of Toronto Press.
- Borrows, J., 2017, « Canada's Colonial Constitution », dans J. Borrows et M. Coyle (dir), *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 17-38
- Cairns, A. C., 1979, « The Government and Societies of Canadian Federalism », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 10 (3) : 695-725.
- Cardinal, H., 1969, *The Unjust Society: The Tragedy of Canada's Indians*. Edmonton, Hurtig.
- Cohen, F., 1960, *The Legal Conscience*. New Haven, Yale University Press.
- Corntassel, J., 2008, *Forced Federalism: Contemporary Challenges to Indigenous Nationhood*. Norman, University of Oklahoma Press.
- Coulthard, G.-S., 2014, *Red Skin White Masks*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Dabin, S., 2019, « Suis-je un colonisateur : savoir s'identifier pour mieux se décoloniser quand on est allochtone », *Revue Possibles*, 43 (2) : 29-40.
- Deloria, V., 2003, *God is Red: A Native View of Religion*. Golden, Fulcrum Publishing.
- Edelson, S. M., 2017, *The New Map of Empire: How Britain Imagined America Before Independence*. Cambridge, Harvard University Press.
- Fenge, T. et J. Aldridge (dir.), 2015, *Keeping Promises: The Royal Proclamation of 1763, Aboriginal Rights, and Treaties in Canada*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.
- Gagnon, A.-G. et G. Rocher (dir.), 2002, *Regard sur la Convention de la Baie-James et du Nord québécois*. Montréal, Québec Amérique.
- Graben, S. et M. Mehaffey, 2017 « Negotiating Self-Government Over and Over and Over Again: Interpreting Contemporary Treaties », dans J. Borrows et M. Coyle (dir), *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. Toronto, University of Toronto Press, pp.164-185.

Green, J., 2004, « Autodétermination, citoyenneté et fédéralisme : pour une relecture autochtone du palimpseste canadien », *Politique et Sociétés*, 23 (1) : 9-32.

Hoehn, F., 2012, *Reconciling Sovereignties: Aboriginal Nations and Canada*. Saskatoon, Native Law Center.

Jai, J., 2017, « Bargains Made in Bad Times: How Principles From Modern Treaties can Reinvigorate Historic Treaties », dans J. Borrows et M. Coyle (dir.), *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 105-148.

Jenson, J. et M. Papillon, 2000, « Challenging the Citizenship Regime: The James Bay Cree and Transnational action », *Politics & Society*, 28 (2) : 245-264.

Karmis, D., 2006, « Les multiples voix de la tradition fédérale et la tourmente du fédéralisme canadien », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Les Presses de l'Université de Montréal, pp. 64-86.

Kulchyski, P., 2005, *Like the Sound of a Drum: Aboriginal Cultural Politics in Denendeh and Nunavut*. Winnipeg, University of Manitoba Press.

Macklem, P., 2016, « Indigenous Peoples and the Ethos of Legal Pluralism in Canada », dans P. Macklem et Sanderson D (dir.), *From Recognition to Reconciliation: Essays on the Constitutional Entrenchment of Aboriginal and Treaty Rights*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 17-34.

Mills, A., 2017, « What is a Treaty? On Contract and Mutual Aid », dans J. Borrows et M. Coyle (dir.), *The Right Relationship: Reimagining the Implementation of Historical Treaties*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 208-247.

Morgenssen, L., 2011, *Spaces Between Us: Queer Settler Colonialism and Indigenous Decolonization*. Minneapolis, University of Minnesota Press.

Poelzer, G. et K. Coates, 2015, *From Treaty Peoples to Treaty Nation: A Road Map for All Canadians*. Vancouver et Toronto, University of British Columbia Press.

Reynolds, J., 2018, *Aboriginal Peoples and the Law: A Critical Introduction*. University of British Columbia Press.

Rodon, T., 2019, *Les Apories des politiques autochtones au Canada*. Québec, Presses de l'Université du Québec, coll. Politeia.

Semb, A.-J., 2001, « How Norms Affect Policy – The Case of Sami Policy in Norway », *International Journal on Minority and Group Rights*, 8 (2) : 177-222.

Slattery, B., 2015, « The Royal Proclamation of 1763 and the Aboriginal Constitution » dans T. Fenge et J. Aldridge (dir), *Keeping Promises: The Royal Proclamation of 1763, Aboriginal Rights, and Treaties in Canada*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 14-32.

Tully, J., 1999, *Une étrange multiplicité. Le constitutionnalisme à une époque de diversité*. Québec, Les Presses de l'Université Laval.

Vars, L. S., U. Mörkenstam, E. Josefsen et R. Nilsson, 2016, « The Nordic Sámediggi and the Limits of Indigenous Self-Determination », *Journal of Indigenous Peoples Rights*, (1) : 6-46.

White, G., 2006, « Traditional Aboriginal Values in a Westminster Parliament: The Legislative Assembly of Nunavut », *The Journal of Legislative Studies* 12 (1) : 8-31.

Chapitre 22

LES TROIS DÉCLINAISONS DU FÉDÉRALISME AMÉRICAIN

John KINCAID

Résumé

Donald Trump est un président transgressif, élu par une minorité d'électeurs, qui a fait son chemin jusqu'à la Maison-Blanche grâce à l'une des institutions caractéristiques du fédéralisme américain : le Collège électoral. Pourtant, le système fédéral des États-Unis met généralement en place un certain nombre d'obstacles aux comportements transgressifs, grâce à un mélange complexe de dualisme, de coopération intergouvernementale et de coercition nationale. Le dualisme constitutionnel du système accorde une certaine place à l'élaboration de politiques autonomes de la part des États, alors que les structures intergouvernementales de mise en œuvre de politiques publiques limitent la capacité d'un président à altérer profondément la dimension coopérative de ce sys-

tème. Malgré tout, une tendance se dessine à long terme, soit celle d'une plus grande centralisation et d'une coercition grandissante du gouvernement central envers les États et les gouvernements locaux.

* * *

John Kincaid est le *Robert B. and Helen S. Meyner Professor of Government and Public Service*, au Collège Lafayette (États-Unis), de même que le directeur du *Meyner Center for the Study of State and Local Government*. Il a également été directeur général de la Commission consultative américaine sur les relations intergouvernementales. Il est l'auteur de nombreux articles sur le fédéralisme et les relations intergouvernementales, ainsi que le directeur de *Federalism* (4 volumes, 2011, Sage) et co-directeur de *The Routledge Handbook of Regionalism and Federalism* (avec John Loughlin et Wilfried Swenden, 2013, Routledge), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics* (avec Johanne Poirier et Cheryl Saunders, 2015, Oxford University Press), *Political Parties and Civil Society in Federal Countries* (avec Klaus Detterbeck et Wolfgang Renzsch, 2015, Oxford University Press) et *Courts in Federal Systems: Federalists or Unitarists?* (avec Nicholas Aroney, 2017, University of Toronto Press).

Lorsque l'on s'intéresse aux descriptions que les uns et les autres proposent du fédéralisme américain, cela ressemble souvent à la parabole des aveugles et de l'éléphant; c'est-à-dire qu'il est difficile de relier tous les éléments pour en faire un portrait cohérent. Cela s'explique notamment par le fait que le fédéralisme américain a évolué en une forme de système complexe, composé d'éléments qui semblent parfois compatibles, et d'autres fois incompatibles. Dans ces tentatives de décrire le modèle étatsunien, il arrive aussi souvent qu'un élément précis du système soit généralisé – parfois grossièrement – pour le représenter dans son ensemble. Stewart (1984) a compilé pas moins de 497 conceptions du fédéralisme américain, dont l'une des plus connues est celle de Grodzins (1966) et ses images du fédéralisme en « gâteau étagé » et en « gâteau marbré ».

De nos jours, les trois principales dimensions du fédéralisme américain sont le *dualisme*, la *coopération* et la *coercition*. Ces éléments sont généralement considérés sous la forme de trois phases historiques séquentielles : le fédéralisme dualiste ayant été la première, ensuite supplantée tour à tour par les deux autres (Corwin, 1950). Cette vision n'offre toutefois qu'un portrait partiel de la réalité, en ce que l'institutionnalisation de chaque phase crée ce que l'on appelle une forme de « dépendance au sentier » (*path dependency*), empêchant ainsi les phases subséquentes de la remplacer entièrement. Ces phases historiques peuvent être identifiées par leurs caractéristiques prédominantes, mais une nouvelle phase ne se met en place que de manière lente et progressive. Ainsi, même lorsqu'une nouvelle tendance apparaît comme dominante, la précédente continue de fonctionner, jusqu'à un certain degré, dans les intervalles de la nouvelle phase. Toutes ces phases ont eu un impact sur le fédéralisme, ainsi que sur l'administration et l'élaboration des politiques publiques aux États-Unis.

1 Le fédéralisme dualiste

Les spécialistes soulignent souvent que, malgré la croissance des pouvoirs coercitifs relevant du gouvernement fédéral, à compter de la fin des années 1960, les États disposent toujours d'une autonomie politique considérable. Cette autonomie, ils l'exercent, par exemple, en légalisant le cannabis médical et récréatif (ce qui est

prohibé par le droit fédéral) ou l'aide médicale à mourir, en mettant en œuvre des initiatives liées au réchauffement climatique, au choix des programmes scolaires, aux règles entourant le droit à l'avortement, à la protection des consommateurs, aux certifications professionnelles ou encore à la réglementation liée aux véhicules autonomes. Les États américains peuvent également prendre des décisions avant-gardistes, comme le mariage entre conjoints de même sexe, qui sont ensuite adoptées par le gouvernement central (le fédéral) et imposées au reste des États.

La Constitution américaine est donc dualiste : des compétences limitées sont déléguées à l'ordre de gouvernement central et toutes les autres sont réservées aux États. À ce titre, la Constitution est muette sur des sujets tels que la protection des consommateurs, l'éducation, la protection de l'environnement, les soins de santé, les chartes corporatives et la gouvernance locale. Qui plus est, le gouvernement fédéral, comme chaque gouvernement d'État, est régi par sa propre constitution.

La Cour suprême des États-Unis a également confirmé, à plusieurs reprises, la déclinaison dualiste du fédéralisme américain. Dans *Sturges v. Crowninshield* (1819), la Cour a jugé que les États pouvaient agir dans les compétences déléguées exclusivement au Congrès, tant que ce dernier ne faisait pas usage de celles-ci, et que la Cour jugeait que cela ne violait pas les règles du commerce entre États. Dans *Prigg v. Pennsylvania* (1842), la Cour a indiqué que les États n'avaient pas l'obligation d'appliquer la *Fugitive Slave Act* de 1793. Les États non-esclavagistes pouvaient donc adopter des lois de « liberté personnelle », interdisant à leurs responsables publics d'appréhender des esclaves en fuite. L'arrêt *Prigg* a ensuite ouvert la voie à la doctrine anti-commandement de la Cour, articulée dans *Printz v. United States* (1997) pour la légalisation du cannabis par les États, et ce malgré la prohibition fédérale, et pour les villes et États sanctuaires qui refusent de coopérer avec les autorités fédérales d'immigration. Dans *Michigan v. Long* (1983), la Cour a aussi jugé que les décisions rendues par les cours supérieures des États renforçant la protection des droits individuels au-delà des standards mis en place par la Cour suprême et suivant le *Bill of Rights*, ne pouvaient pas faire l'objet d'un examen par elle lorsqu'elles se fondent sur une base constitutionnelle étatique « adéquate et indépendante » (*Collins et al.*, 1986).

Le système américain ne serait pas réellement *fédéral*, sans la persistance de cette double souveraineté, portée par le fédéralisme dualiste. Les États bénéficient encore d'une pleine autonomie dans certains domaines politiques, bien que leur nombre soit en décroissance. Ceci étant, la croissance de la polarisation partisane, depuis la fin des années 1960, et la présence de Donald Trump à la Maison-Blanche ont donné un nouveau souffle au fédéralisme dualiste. En effet, les États utilisent de plus en plus leur autonomie pour contrecarrer ou affaiblir les politiques fédérales qu'ils désavouent, ou pour remédier au manque d'action fédérale en certaines matières – comme de nombreux États l'ont fait en ce qui concerne la lutte aux changements climatiques. Cela est rendu possible, notamment, par le fait que les 50 États ont une forte capacité socio-économique. La Californie possède en effet, à elle seule, le cinquième PIB le plus important de la planète. Même l'État le plus pauvre de la fédération – le Mississippi – dispose d'un PIB par habitant qui le place au 24^e rang mondial.

2 Le fédéralisme coopératif

On dit souvent que le fédéralisme coopératif aux États-Unis a pris naissance dans les années 1930 (Clark, 1938), mais, dans les faits, la coopération intergouvernementale existe véritablement depuis 1789 (Elazar, 1962). Le Congrès a accédé à la demande des États, dès le *Judiciary Act* de 1789, en créant des cours fédérales de district à l'intérieur même des frontières des États. La coopération, au XIX^e siècle, incluait également des concessions foncières et financières, des dépenses dans divers secteurs de l'industrie, des prêts et des remises de prêts, des transferts de propriété fédérale, une assistance technique et un partage dans le domaine de la recherche et de l'information. En ce sens, on peut affirmer que « le droit du gouvernement fédéral de transférer des terres du domaine fédéral et des fonds du trésor fédéral aux États n'a jamais vraiment été remis en question » (Macdonald, 1928 : 1).

Le fédéralisme *coopératif* sous-entend que le gouvernement fédéral a la volonté de négocier et marchander avec les fonctionnaires des États et des gouvernements locaux quant à la formulation des politiques fédérales, et à leur mise en œuvre par les États et les municipalités. À ce titre, le Congrès a régulièrement délégué des

responsabilités aux États, comme ce fut le cas en 1866, dans une loi de financement des mesures étatiques de quarantaine, dans laquelle le Congrès enjoignait au secrétaire au Trésor de ne pas « ajouter, modifier ou outrepasser aucune loi des États » (Maxey, 1908 : 622).

Cette approche a ensuite évolué au cours du XX^e siècle, lorsque le Congrès se mit à diriger et réguler de plus en plus la gouvernance des États au moyen d'aides monétaires directes. Le programme du *New Deal*, mis en œuvre par le Président Franklin D. Roosevelt, fut annonciateur d'un changement majeur concernant le fédéralisme coopératif. De 1930 à 1940, le nombre de concessions accordées aux États augmenta de 107% (Dilger, 2017), alors que les dépenses fédérales en matière d'aide aux États augmentèrent de 2006% (Maxwell, 1952).

Pour autant, la nature de la coopération fut progressivement redéfinie – notamment au cours des années 1960 –, suivant le désir d'une part croissante d'États de coopérer avec le gouvernement fédéral (et non le contraire). Un tel souhait était en partie alimenté par la croyance que le gouvernement fédéral possédait une expertise supérieure à celle des États. C'est pourquoi le « fédéralisme coopératif » contemporain peut être décrit comme permettant, « au niveau national, l'uniformité des normes [...], tout en facilitant un dialogue [...] quant à la mise en œuvre des normes par les États » (Bader, 2014 : 164). L'école fédéraliste nationaliste accueille favorablement cette évolution du fédéralisme coopératif qui, selon elle, permet aux États de « bénéficier d'un pouvoir en tant qu'agents du gouvernement national » (Gerken, 2014 : 1893). Mais ceci est également le signe que la dimension la plus *fédérale* du fédéralisme coopératif – c'est-à-dire la volonté des élus fédéraux de traiter les représentants des gouvernements des États comme des partenaires dans l'élaboration des politiques publiques – s'est atrophiée, au point où la coopération intergouvernementale est aujourd'hui dominée par un marchandage entre les bureaucrates des ordres de gouvernement fédéral, étatique et local.

3 Le fédéralisme coercitif

Le fédéralisme coercitif (Kincaid, 1990) ou régulateur (U.S. Advisory, 1987), qui a émergé du « fédéralisme créatif » du Président

Lyndon B. Johnson dans les années 1960, décrit une dynamique où le gouvernement fédéral parvient à imposer, de manière unilatérale, sa volonté aux États et aux gouvernements locaux. Lorsque cela se produit, on constate qu'il n'existe que peu de limites constitutionnelles ou politiques au pouvoir fédéral, que les élus des États ne sont plus considérés comme des partenaires avec lesquels doivent négocier les responsables fédéraux dans l'élaboration des politiques publiques, et que les normes fédérales ont un impact direct sur la plupart des États (Kincaid, 2011). Le fédéralisme coercitif se caractérise donc par un niveau sans précédent de conditions reliées à l'aide fédérale, de mandats fédéraux qui s'ingèrent dans les affaires internes des États, de prépondérance fédérale sur les politiques étatiques, et d'ordonnances de cours fédérales modifiant les institutions et les politiques des États.

Le fédéralisme coercitif est devenu l'élément dominant de l'ère contemporaine aux États-Unis. Il se veut notamment une réponse aux mouvements sociaux revendiquant une intervention accrue du fédéral dans les politiques étatiques et locales et ce, afin de protéger les droits individuels, l'environnement, ainsi qu'un certain nombre d'autres droits de nature sociale. Le fédéralisme coercitif génère également des incitatifs fiscaux pour que les États s'engagent dans des programmes de redistribution – bien que la fonction redistributive soit, en principe, de compétence fédérale (Musgrave, 1959).

L'évolution du système partisan a également contribué à renforcer le fédéralisme coercitif, et à consolider un bipartisme qui vient assourdir les voix qui s'élèvent du côté des représentants des États. Les arrêts de la Cour suprême affirmant le principe « une personne, une voix », dans les années 1960, ont également accentué cette tendance. La convention nationale présidentielle des Démocrates de 1968 en représente l'étape décisive : de nombreux Américains insatisfaits du processus se révoltèrent alors contre les dirigeants du parti, des règles nationales furent imposées aux antennes du parti dans les États, et les délégués à la convention perdirent du poids dans la représentation au sein de l'organisation partisane, et ce en faveur des groupes identitaires (par exemple, les minorités et les femmes).

Les Républicains emboîtèrent ensuite le pas. La prolifération d'élections primaires, après 1968, vint affaiblir un peu plus le

rapport de force des leaders locaux dans la structure républicaine. Cela a ensuite conduit à l'avènement de campagnes électorales centrées sur *un* candidat, financées par des individus, des gros donateurs, et des intérêts nationaux. Le résultat de l'opération est un renforcement de la polarisation électorale, étant donné que le militantisme partisan ou thématique se mit à avoir une influence décisive sur le résultat des primaires. On assiste alors à une diminution importante de l'influence des élus locaux et de ceux des États, qui avaient, jusqu'alors et depuis les premiers jours de la République, contrôlé une grande part de la vie des partis.

Deux autres facteurs additionnels vinrent renforcer le fédéralisme coercitif. Les syndicats de la fonction publique jouèrent un rôle prédominant en ce sens, en revendiquant une intervention fédérale substantielle en leur faveur (Kincaid, 1993), comme le reflète très bien l'une des décisions les plus mémorables du XX^e siècle en matière de fédéralisme : *Garcia v. San Antonio Metropolitan Transit Authority* (1985). Celle-ci imposa aux États de s'appuyer sur le processus politique national pour protéger leurs compétences, plutôt que sur le 10^e amendement de la Constitution.

Le fédéralisme coercitif fut également facilité par le déclin des démocrates dans le Sud du pays, dans les années 1960; qui jusqu'alors avaient pourtant exercé une force considérable au Congrès. Les représentants du Sud avaient en effet joué un rôle important dans la protection des prérogatives des États face aux intrusions du fédéral (Gibson, 2012).

Conclusion

Bien que les revirements politiques d'une administration présidentielle à l'autre soient devenus monnaie courante, étant donné la polarisation que connaît le système partisan américain, on observe néanmoins une certaine continuité dans les dynamiques fédérales. Cela est dû notamment à une certaine « dépendance au sentier », comme nous l'avons souligné précédemment. Bien que moins solide que par le passé, le fédéralisme dualiste permet encore aux États d'innover et de contrecarrer la présidence transgressive de Donald Trump. Le système bureaucratisé du fédéralisme coopératif permet également aux 1319 programmes de subventions de fonctionner indépendamment des interférences du Congrès ou de

la présidence. Le fédéralisme coercitif, aussi problématique soit-il, permet quant à lui de maintenir une protection uniforme des droits individuels et une équité sociale dans l'ensemble du pays.

Malgré tout, l'avenir du système américain sur le long terme semble plus incertain que jamais, étant donné que la centralisation exacerbée à laquelle on assiste en érode le dualisme, et que la phase coercitive est en train d'éliminer la dimension proprement fédérale du fédéralisme coopératif, réduisant le rôle des gouvernements des États à celui de simples agents du gouvernement fédéral.

Lectures suggérées

Banks, C. P., 2018, *Controversies in American Federalism and Public Policy*. Londres, Routledge.

Bloch, S. L. et V. C. Jackson, 2013, *Federalism: A Reference Guide to the United States Constitution*. Santa Barbara, Praeger.

Kincaid, J., 2019, « Dynamic De/Centralization in the United States, 1790-2010 », *Publius: The Journal of Federalism*, 49 (1) : 166-193.

Kincaid, J., 2018, « Why Coercion and Cooperation Coexist in American Federalism », dans C. W. Stenberg et D. K. Hamilton (dir.), *Intergovernmental Relations in Transition: Reflections and Directions*. New York, Routledge, pp. 35-57.

Références

Bader, C. K., 2014, « A Dynamic Defense of Cooperative Federalism », *Whittier Law Review*, 35 : 161-197.

Clark, J. P., 1938, *The Rise of a New Federalism: Federal-State Cooperation in the United States*. New York, Columbia University Press.

Collins, R. K. L., P. J. Galie et J. Kincaid, 1986, « State High Courts, State Constitutions, and Individual Rights Litigation Since 1980: A Judicial Survey », *Publius: The Journal of Federalism*, 16 (3) : 141-161.

Corwin, E. S., 1950, « The Passing of Dual Federalism », *Virginia Law Review*, 36 (1) : 1-23.

- Dilger, R. J., 2017, *Federal Grants to State and Local Governments: A Historical Perspective on Contemporary Issues*. Washington, Congressional Research Service.
- Elazar, D. J., 1962, *The American Partnership: Intergovernmental Cooperation in the Nineteenth Century United States*. Chicago, University of Chicago Press.
- Gerken, H. K., 2014, « Federalism as the New Nationalism: An Overview », *Yale Law Journal*, 123 : 1889-1918.
- Gibson, E. L., 2012, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York, Cambridge University Press.
- Grodzins, M., 1966, *The American System: A New Face of Government in the United States*. Chicago, Rand McNally.
- Kincaid, J., 2011, « The Rise of Social Welfare and Onward March of Coercive Federalism. » dans J. W. Meek et K. Thurmaier (dir.), *Networked Governance: The Future of Intergovernmental Management*. Los Angeles, Sage Publications, pp. 8-38.
- Kincaid, J., 1993. « Constitutional Federalism: Labor's Role in Displacing Places to Benefit Persons », *PS: Political Science & Politics*, 26 (2) : 172-177.
- Kincaid, J., 1990, « From Cooperative to Coercive Federalism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 509 (1) : 139-152.
- Macdonald, A. F., 1928, *Federal Aid: A Study of the American Subsidy System*. New York, Crowell.
- Maxey, E., 1908, « Federal Quarantine Laws », *Political Science Quarterly* 23 (4) : 617-636.
- Maxwell, J. A., 1952, *Federal Grants and the Business Cycle*. Cambridge, National Bureau of Economic Research.
- Musgrave, R., 1959, *The Theory of Public Finance*. New York, McGraw-Hill.
- Stewart, W. H., 1984, *Concepts of Federalism*. Lanham, University Press of America.
- U.S. Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1984, *Regulatory Federalism: Policy, Process, Impact and Reform*. Washington, ACIR.

Chapitre 23

L'OMBRE PAISIBLE DU FÉDÉRALISME AUSTRALIEN

Alan FENNA

*Résumé*¹

Le présent article offre un survol du fédéralisme australien, de ses origines, de sa conception, de ses caractéristiques, de son évolution et de ses problèmes. Le thème central est le suivant : ce système qu'on a voulu, puis conçu de manière décentralisée, est devenu de plus en plus centralisé dans la pratique, dû à l'absence notable d'une « société fédérale ». Les principales problématiques du fédéralisme australien sont le fédéralisme fiscal et les relations intergouvernementales.

¹ L'auteur souhaite remercier chaleureusement Josée Bergeron pour son aide dans la préparation et la révision de ce chapitre.

* * *

Alan Fenna est professeur de science politique à l'Institut de politique publique John Curtin de l'Université Curtin, en Australie-Occidentale. Ses publications portent sur le fédéralisme australien, le fédéralisme comparé, la politique australienne et son gouvernement, les politiques industrielles et économiques, les politiques sociales et le système fiscal, et les politiques publiques de façon générale. Il est co-auteur, avec Thomas O. Hueglin, de la monographie *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (2015, deuxième édition, University of Toronto Press).

Le Commonwealth d'Australie est une des fédérations parmi les moins complexes au monde. Il s'agit du cas le plus pur de fédération dite agrégative, formée en 1901 par l'union démocratique et volontaire de six unités constituantes, qui en font encore partie aujourd'hui. Elle est organisée suivant un modèle classique : chaque État possède sa propre constitution, ainsi que toutes les compétences législatives et administratives relatives aux domaines qui leur sont assignés. Une législature nationale bicamérale permet une représentation égale des États au sein du Sénat; la Constitution ne peut être modifiée qu'avec l'appui de la majorité des électeurs dans la majorité des États; et la Cour suprême, ou Haute cour d'Australie, dispose de l'autorité pour trancher les conflits juridiques liés aux compétences entre partenaires fédéraux. Bien que l'Australie ait connu un cas de sécessionnisme au cours de son histoire, il fut de courte durée et le pays n'en garde pas de traumatisme existentiel².

Ceci étant, ne pas être complexe ne signifie pas nécessairement une bonne chose; pas davantage d'ailleurs que le fait d'entrer parfaitement dans le cadre du « bon fédéralisme », en satisfaisant à un certain nombre de critères institutionnels prédéfinis. En outre, si l'Australie n'a pas connu de traumatisme ou de crise existentielle, c'est parce qu'elle ne comporte pas d'éléments de *plurinationalisme*. En fait, nous pouvons même aller plus loin : bien qu'il existe évidemment des différences entre les États, il demeure qu'en « termes relatifs le fédéralisme australien est territorialement ou spatialement homogène » (Aroney, Prasser et Taylor, 2012 : 273). Or, n'ayant pas été confronté à de telles tensions ou différences fondamentales entre ses parties, il semble que le principe fédéral se soit graduellement érodé en Australie au cours des 120 années qui se sont écoulées depuis sa création (Fenna, 2019). Le processus de centralisation qu'a connu le fédéralisme australien lui a donné une teinte plus sombre. Cela signifie aussi que les débats académiques portant sur ce sujet ont surtout cherché à savoir si l'Australie devrait être de nature fédérale ou non (Fenna, 2009).

² En 1933, les électeurs d'Australie-Occidentale votèrent à 66 % en faveur de la sécession, mais il n'existait pas alors de voies légales permettant d'aller de l'avant, et le mouvement s'étiola rapidement en raison notamment des concessions financières consenties par le Commonwealth (Craven, 1986; Lecours et Béland, 2019).

Mais cette ambivalence n'est somme toute pas entièrement négative, puisqu'on peut considérer qu'il y a pire situation qu'un fédéralisme anémique; soit un fédéralisme « chargé » (*fraught federalism*). Les principales problématiques auxquelles le fédéralisme australien est actuellement confronté concernent trois éléments : la relation financière entre le Commonwealth (l'État central) et les États; la situation d'entremêlement des compétences quant à plusieurs enjeux de politiques publiques; et les déséquilibres fiscaux horizontaux et verticaux.

1 À l'origine

La fédéralisation de l'Australie est le fruit d'un long développement, connaissant peu de contraintes ou de besoins urgents, et la nouvelle union qui en résulta fut conçue en termes particulièrement décentralisés. Le processus débuta en 1890, lorsque les délégués de chaque colonie arrivèrent à un commun accord sur l'ébauche d'une constitution. Peu après, toutefois, le processus connut un certain ralentissement, pour ensuite être remis au goût du jour plus tard dans la même décennie. Lorsque le consentement des États fut obtenu par voie référendaire, la constitution ainsi proposée fut envoyée à Londres pour être ratifiée, en 1900. Les États gardèrent les pleins pouvoirs législatifs, sauf dans un petit nombre de domaines, alors que le Commonwealth fut doté d'une liste limitée de compétences, lesquelles étaient clairement énumérées. Les responsabilités des États étaient nombreuses et substantielles, et dans la plupart des cas, implicitement exclusives. Dans le langage de K. C. Wheare, il s'agissait d'un modèle « coordonné » ou de fédéralisme « dualiste », dans lequel chaque ordre de gouvernement évolue dans sa propre sphère (Zines, 1986). Les compétences concurrentes étaient limitées aux quelques compétences du Commonwealth qui ne lui avaient pas été assignées de manière exclusive. Hormis les « droits de douane et de régie », les États disposaient également des pleins pouvoirs en matière d'imposition.

2 Que se passa-t-il?

De nos jours, ces caractéristiques n'existent presque plus. À cet égard, une décision cruciale de la Haute cour en 1920 – c'est-à-dire

l'affaire *Engineers*³ – marque un tournant historique, après quoi la centralisation devint le mot d'ordre (Galligan, 1987; Aroney, 2017). Dans sa décision, la Cour jugea que la Constitution devait être interprétée au même titre qu'une loi ordinaire, et non comme un contrat fédéral, ne donnant ainsi aucune garantie aux compétences réservées, en principe, aux États. Les décisions de la Haute cour privèrent également les États du droit de prélever des taxes commerciales. Par la suite, et toujours avec l'assentiment de la Haute cour, les exigences de la guerre conduisirent le Commonwealth, en 1942, à prendre le contrôle exclusif du système d'imposition pour les particuliers et les entreprises⁴. Depuis, le Commonwealth bénéficie d'une position de supériorité financière, et les États sont devenus dépendants en bonne partie des transferts intergouvernementaux (Fenna, 2008).

Vers le milieu des années 1970, un vaste système de transferts conditionnels ou « liés » a donné au Commonwealth un rôle dominant dans la plupart des domaines qui étaient l'objet d'une juridiction exclusive des États. Qui plus est, vers la fin des années 1980, l'interprétation juridique a établi que les compétences du Commonwealth en matière de politique étrangère lui donnaient carte blanche pour intervenir dans tout domaine de juridiction étatique qui était liée à un traité international. Au cours des premières années du nouveau millénaire, il apparut évident que d'autres compétences feraient l'objet d'interprétations très larges.

La plupart des efforts réalisés au fil du temps pour centraliser le système, au moyen d'un amendement constitutionnel, ne réussirent pas à passer le test référendaire, sauf pour deux d'entre eux qui furent notables : le premier, en 1946, a attribué au Commonwealth des compétences importantes dans le domaine des politiques sociales, et le second, en 1967, a donné l'autorité au Parlement du Commonwealth de voter des lois concernant les peuples autochtones. Cependant, les contraintes provenant de la difficulté à modifier la Constitution furent largement compensées par une combinaison d'interprétations juridiques permissives, et par l'usage proactif du pouvoir de dépenser.

³ *The Amalgamated Society of Engineers v Adelaide Steamship Co Ltd.* (1920) 28 CLR 129.

⁴ *The State of South Australia v the Commonwealth* (1942) 65 CLR 373.

3 Mi-figue mi-raisin

Cependant, ces dynamiques n'engendrèrent ni la mort des États ni la disparition du système fédéral australien. Elles illustrent néanmoins une mutation vers un système fédéral profondément entremêlé et dominé par le Commonwealth (Fenna et Phillimore, 2015). Le Conseil des gouvernements australiens (*Council of Australian Governments*, ou COAG), soit un modèle de fédéralisme coopératif ou collaboratif, préside aux arrangements intergouvernementaux. Cependant, le COAG organise des rencontres brèves et occasionnelles, où l'ordre du jour est contrôlé par le Commonwealth; lequel avalise aussi toutes les décisions (Phillimore et Fenna, 2017). Étant donné que les États sont dépendants du Commonwealth pour près de la moitié de leurs revenus et que ce dernier dispose d'un certain nombre d'autres atouts, le système se caractérise par un « intergouvernementalisme directif » sous l'hégémonie du Commonwealth. Dans la première décennie du XXI^e siècle, les États ont certes réussi à mettre en place leur propre organe de coordination intergouvernemental, soit le Conseil de la fédération australienne (*Council for the Australian Federation*, ou CAF); mais celui-ci devint rapidement caduc.

Le caractère coordonné (ou « *coordinate* », au sens où l'entendait K. C. Wheare) du fédéralisme australien a donc disparu depuis longtemps. Bien que le système ait conservé certains éléments importants de ses origines dualistes, ceux-ci ont été ensevelis sous des éléments qui se rapprochent surtout d'un fédéralisme administratif dans lequel le gouvernement central dispose d'un large contrôle politique dans tous les domaines importants, et où les États se contentent d'appliquer et d'administrer les politiques centrales, tout en disposant d'une certaine marge de manœuvre. Dans plusieurs domaines politiques, comme celui de l'éducation, l'hégémonie du Commonwealth a conduit à un système coordonné au niveau national (Savage, 2016; Hinz, 2018). Ainsi, nous sommes face à un système de fédéralisme administratif dans lequel les États n'ont qu'une influence minimale sur la direction politique empruntée par le gouvernement central. Bien que l'Australie dispose d'une chambre haute forte et dynamique, son Sénat n'a rien à voir avec un *Bundesrat* à l'allemande. Cette chambre, élue au suffrage universel, est dominée par les partis et non par les régions. Elle n'est donc pas une « chambre des États » à proprement parler.

4 Des problématiques pérennes

Deux réformes fiscales ont en quelque sorte amélioré la situation. En 1999, le Commonwealth accepta de remplacer les subventions générales annuelles aux États par la redistribution des profits issus de la nouvelle TVA nationale, la taxe sur les biens et services (*Goods and Services Tax*, ou GST). En 2009, le Commonwealth remplaça également un très grand nombre de transferts liés et hautement conditionnels destinés aux entités fédérées, par une poignée de transferts « en blocs » (Treasury, 2009; Fenna et Anderson, 2012). Les transferts, alloués pour des « objectifs spécifiques », sont devenus plus nombreux. En retour, les États ont dû s'engager à coopérer dans l'établissement d'un régime de surveillance de leurs performances (Fenna, 2014). Or, après quelques années, cet effort d'étalonnage fut par la suite supprimé par le Commonwealth, sans opposition des États.

L'octroi des revenus de la GST aux États a libéré ces derniers de leur dépendance aux décisions budgétaires annuelles du Commonwealth, mais les problèmes existants n'ont pas pour autant été résolus. Au contraire, de nouveaux problèmes sont survenus. Premièrement, bien que les recettes de la GST soient immunisées contre les décisions budgétaires du Commonwealth, le nombre de transferts liés demeure important et entièrement sous le contrôle du Commonwealth. Deuxièmement, les revenus de la GST n'ont pas augmenté aussi rapidement que ce qui avait été prévu initialement. Enfin, le système formel de péréquation présidant à la répartition de ces revenus se trouve être beaucoup plus litigieux que ce n'était le cas lors de la création de la GST.

Dans ce contexte, et sous la responsabilité de la Commission des subventions du Commonwealth (*Commonwealth Grants Commission*, ou CGC), l'augmentation des redevances sur les ressources en Australie-Occidentale lors du boom minier a fait chuter proportionnellement la part de GST qui revenait à cet État – au point où il ne recevait que 30 % de sa part per capita (Spasovejic et Nicholas, 2013; CGC, 2017). La question fut transmise à l'agence de recherche économique du gouvernement du Commonwealth, qui recommanda une édulcoration substantielle du système australien de péréquation (PC, 2018). Bien que cette recommandation ait été

rejetée par le gouvernement, elle a néanmoins fourni les bases d'une réforme en vue d'arriver à un compromis (Morrison, 2018).

La gestion du haut degré de déséquilibre fiscal vertical du fédéralisme australien est un problème persistant, dont la résolution est d'autant moins probable que toute réforme qui s'y attaquerait dépendrait de la volonté du Commonwealth de réduire son pouvoir fiscal vis-à-vis des États (Fenna, 2017). Le Commonwealth fait régulièrement des consultations sur le système fédéral et présente également des idées de réformes, mais qui sont généralement réduites à néant – comme la récente consultation sur la Réforme de la fédération, lancée en 2014, puis arrêtée soudainement en 2016 (PMC, 2015).

5 Le fédéralisme australien mis à l'épreuve

Lorsque la pandémie de la COVID-19 a frappé, au début de 2020, le fédéralisme australien a été mis à rude épreuve. Le manque de coordination et les conflits caractérisant les relations intergouvernementales auraient pu constituer des entraves à une réponse efficace de la part des autorités publiques. Certains ont fait valoir que le système australien de compétences fragmentées serait inadéquat pour faire face à une telle urgence (Howse, 2004; cf. Bennett, Carney et Bailey, 2012) et peu d'analystes d'ailleurs considéraient que le système fédéral s'était distingué par son efficacité lors de la gestion de la récente crise des feux de brousse. De plus, à l'issue de cet événement, le premier ministre avait demandé un renforcement des pouvoirs du Commonwealth en matière de pouvoirs d'urgence (PM, 2020a). Dans cette optique, la crise sanitaire aurait pu précipiter une nouvelle dérive vers la centralisation des pouvoirs en Australie.

Mais rien de cela ne s'est concrétisé. En fait, d'aucuns ont reconnu l'efficacité du système, tant pour son fonctionnement que pour la coopération ainsi entraînée. La réponse à la COVID-19 a démontré à la fois l'importance des entités fédérées et aussi le potentiel d'une véritable collaboration intergouvernementale en Australie. Certes, des frictions sont apparues. Toutefois, elles n'ont fait que révéler l'inévitable tension entre la nécessité des mesures de protection préventive à adopter et les coûts qui y sont associés. Néanmoins,

cette tension a eu peu de conséquences adverses quant à la réponse des autorités publiques dans la gestion de la pandémie.

Dans ce contexte, le COAG a été écarté au profit d'une forme de fédéralisme exécutif beaucoup plus dynamique : le « National Cabinet » (ou Cabinet national), composé du premier ministre du Commonwealth et des premiers ministres des États et des Territoires. Le Cabinet se réunit hebdomadairement et semble se caractériser par un processus décisionnel fondé sur le consensus. Le Commonwealth est doté de pouvoirs substantiels en vertu de la *Biosecurity Act 2015* (*Loi sur la biosécurité*, 2015), mais ce sont les États qui ont ouvert la voie en imposant des mesures de contrôle, alors que quatre des entités fédérées ont même fermé leurs frontières internes. Par ailleurs, malgré le phénomène bien réel de centralisation qui est à l'œuvre dans le fédéralisme australien, ce sont les États et les Territoires qui gèrent les hôpitaux et les systèmes scolaires publics, la police et les services d'urgence. Ils ont également la compétence principale en matière de santé publique, ainsi qu'en droit pénal et civil. Ce sont aussi les États qui délivrent les licences et qui réglementent le fonctionnement de milliers d'entreprises, d'organisations et de services publics qui sont tous des sites potentiels de contagion. En outre, ils gèrent des milliers d'autres installations publiques qui présentent également des risques élevés de transmission communautaire du virus. Les États disposent chacun de leurs mesures législatives concernant la santé publique et possèdent leurs propres lois sur la gestion des urgences. Ils ont toujours assumé la responsabilité première lors des situations de crise.

Or, le principal problème qui s'est développé dans la gestion de la pandémie découle de la mauvaise coordination entre la *Australian Border Force* (Force frontalière australienne) et les contrôles portuaires des États à l'égard des bateaux de croisière. Néanmoins, plutôt que de nuire à l'élaboration d'une réponse efficace, le conflit qui en a résulté a simplement reflété l'inquiétude du Commonwealth quant à la réponse jugée trop agressive des États dans l'imposition de mesures préventives. Cela n'a rien de surprenant : alors que les États étaient en première ligne pour affronter la pandémie, le Commonwealth avait engagé des sommes considérables pour maintenir l'économie en vie pendant le coma induit par les mesures mises en place. Par ailleurs, si la *Biosecurity*

Act donne au Commonwealth le pouvoir de fermer les activités économiques, sociales et politiques, elle ne lui permettait toutefois pas de forcer les États à les rouvrir.

Alors que la crise se résorbe, le premier ministre a annoncé (PM, 2020b), de manière tout à fait spectaculaire, que le COAG avait maintenant fait son temps, et qu'il serait remplacé par le Cabinet national, qui allait se consacrer à la mise en œuvre d'un objectif unique : créer des emplois.

Ainsi, le fédéralisme australien doit être repensé. Or, on ne peut qu'être sceptique à l'égard de la poursuite de l'unité exceptionnelle qui s'est forgée entre les divers gouvernements, en réponse à des circonstances tout aussi exceptionnelles, une fois que les différences idéologiques et intergouvernementales des temps normaux reviendront, et que les gouvernements prendront la pleine mesure des conséquences fiscales de leurs décisions.

Conclusion

À bien des égards, le fédéralisme australien est un succès, et les transformations importantes qu'il a connues sur plus d'un siècle ne sont guère surprenantes. Elles illustrent une adaptation naturelle aux besoins d'une société qui s'est toujours caractérisée par des traits unitaires forts et qui, grâce à la modernisation et à la mondialisation, génère continuellement de nouvelles pressions en faveur d'une uniformité et d'une centralisation des normes et des programmes. L'enchevêtrement qui en découle crée des besoins de réformes et parfois même des initiatives réformistes; ceci étant, ces dernières vont rarement se concrétiser. Rationaliser les arrangements intergouvernementaux en Australie représente donc une tâche et un défi qu'il faudra poursuivre sur le long terme.

Lectures suggérées

Appleby, G., N. Aroney et T. John (dir.), 2012, *The Future of Australian Federalism: comparative and interdisciplinary perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bruerton, M., T. Arklay, R. Hollander et R. Levy (dir.), 2017, *A People's Federation*. Leichhardt, Federation Press.

CEDA (dir.), 2014, *A Federation for the 21st Century*. Melbourne, The Committee for Economic Development of Australia.

Kildea, P., A. Lynch, et G. Williams (dir.), 2012, *Tomorrow's Federation: reforming Australian government*. Leichhardt, Federation Press.

Références

Aroney, N., 2017, « The High Court of Australia: Textual Unitarism vs Structural Federalism », dans N. Aroney et J. Kincaid (dir.), *Courts in Federal Systems: Federalists or Unitarists?*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 29-68.

Aroney, N., S. Prasser et A. Taylor, 2012, « Federal Diversity in Australia: A Counter Narrative », dans G. Appleby, N. Aroney et T. John (dir.), *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 272-299.

Bennett, B., T. Carney, et R. Bailey, 2012, « Emergency Powers & Pandemics: Federalism and the Management of Public Health Emergencies in Australia », *University of Tasmania Law Review*, 31 (1) : 37-57.

CGC, 2017, *The Principle of HFE and its Implementation*. Canberra, Commonwealth Grants Commission.

Craven, G., 1986, *Secession: The Ultimate States Right*. Carlton, Melbourne University Press.

Fenna, A., 2008, « Commonwealth Fiscal Power and Australia Federalism », *University of New South Wales Law Journal*, 31 (2): 509-529.

Fenna, A., 2009, « Federalism », dans R. A. W. Rhodes (dir.), *The Australian Study of Politics*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 146-159.

Fenna, A., 2014, « Performance Comparison in Australian Federalism », dans Committee for Economic Development of Australia (dir.), *A Federation for the 21st Century*. Melbourne, The Committee for Economic Development of Australia, pp. 94-100.

Fenna, A., 2017, « The Fiscal Predicament of Australian Federalism », dans M. Bruerton, T. Arklay, R. Hollander et R. Levy (dir.), *A People's Federation*. Leichhardt, Federation Press, pp. 134-146.

Fenna, A., 2019, « The Centralization of Australian Federalism 1901-2010: Measurement and Interpretation », *Publius: The Journal of Federalism*, 49 (1) : 30-56.

Fenna, A. et G. Anderson, 2012, « The Rudd Reforms and the Future of Australian Federalism », dans G. Appleby, N. Aroney et T. John (dir.), *The Future of Australian Federalism: Comparative and Interdisciplinary Perspectives*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 393-413.

Fenna, A. et J. Phillimore, 2015, « Intergovernmental Relations in Australia: New Modes, Old Realities », dans F. Palermo et E. Alber (dir.), *Federalism As Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*. Leiden, Brill, pp. 192-212.

Galligan, B., 1987, *Politics of the High Court: A Study of the Judicial Branch of Government in Australia*. St Lucia, QLD, University of Queensland Press.

Hinz, B., 2018, « Schooling Policy in Australia: Concurrent, Complex, and Contested », dans K. K. Wong, F. Knüpling, M. Kölling et D. Chebenova (dir.), *Federalism and Education: Ongoing Challenges and Policy Strategies in Ten Countries*. Charlotte, Information Age Publishing, pp. 19-42.

Howse, G., 2004, « Managing Emerging Infectious Diseases: Is a Federal System an Impediment to Effective Laws? », *Australia and New Zealand Health Policy* 1 (1).

Lecours, A. et D. Béland, 2019, « From Secessionism to Regionalism: the Changing Nature of Territorial Politics in Western Australia », *Regional & Federal Studies*, 29 (1) : 25-44.

Morrison, S., 2018, « All Better Off from Fairer Way to Share the GST », Office of the Treasurer, disponible [en ligne] : <sjm.ministers.treasury.gov.au/media-release/069-2018/>.

PC, 2018, « Horizontal Fiscal Equalisation », *Inquiry Reports*. Melbourne, Productivity Commission.

Phillimore, J. et A. Fenna, 2017, « Intergovernmental Councils and Centralization in Australian Federalism », *Regional & Federal Studies*, 27 (5) : 597-621.

PM (Prime Minister), 2020a, « Address, National Press Club », Canberra, disponible [en ligne] : <<https://www.pm.gov.au/media/address-national-press-club>>.

PM (Prime Minister), 2020b, « Media Release », disponible [en ligne] : <<https://www.pm.gov.au/media/update-following-national-cabinet-meeting>>.

PMC – Department of the Prime Minister and Cabinet, 2015, *Reform of the Federation Green Paper*. Canberra, Commonwealth of Australia.

Savage, G. C., 2016, « Who's Steering the Ship? National Curriculum Reform and the Re-shaping of Australian Federalism », *Journal of Education Policy*, 31 (6) : 833–850.

Spasovejic, J. et M. Nicholas, 2013, « Fiscal Equalisation in Australia », *Australian Journal of Public Administration*, 72 (3) : 316–329.

Treasury, Department of the, 2009, *Budget Paper No. 3: Australia's federal relations 2009–10*. Canberra, Commonwealth of Australia.

Zines, L., 1986, « The Federal Balance and the Position of the States », dans G. Craven (dir.), *The Convention Debates 1891–1898: Commentaries, Indices and Guide*. Sydney, Legal Books, pp. 75–87.

Chapitre 24

LE FÉDÉRALISME EN ALLEMAGNE : UNE VUE D'EN BAS

Wolfgang RENZSCH

Résumé

On peut difficilement parler d'un « esprit fédéral » en ce qui concerne l'Allemagne. Pour la plupart, les citoyens allemands n'ont qu'une connaissance limitée des compétences propres à chaque juridiction. Lorsque les choses ne fonctionnent pas – ce qui est actuellement le cas pour le champ de l'éducation dans la plupart des *Länder* – la classe politique suggère des solutions centralisées, et la population fait de même. Cette apathie vis-à-vis de l'ordre fédéral trouve son origine dans la formation de l'Empire allemand, en 1871 : l'entente était que les États allemands (qui sont devenus les *Länder* en 1919) voulaient des normes fédérales communes, mais que la mise en œuvre de celles-ci demeure entre leurs mains. Cette conception est toujours valide à ce jour. La Loi fondamentale

prévoit que « les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre ». Néanmoins, subsiste aujourd'hui un clivage entre le Nord et l'Est protestants « prussiens », et le Sud catholique. Cette division est elle-même superposée à un clivage économique sous-jacent; le Sud étant plus riche et prospère que le Nord, et bien plus encore que l'Est. Par conséquent, le Nord et l'Est ont tendance à s'appuyer plus fortement sur le gouvernement fédéral, alors que le Sud revendique plus d'autonomie et d'indépendance pour les *Länder*.

* * *

Wolfgang Renzsch est professeur émérite à l'Université Otto-von-Guericke, à Magdebourg, en Allemagne. Il fut aussi titulaire de la Chaire de science politique, ainsi que d'une Chaire Jean Monnet pour l'intégration européenne, à cette même université. Ses intérêts de recherche et ses publications portent sur un grand nombre de sujets, incluant les partis politiques dans les systèmes multi-niveaux, ainsi que le développement du fédéralisme en Allemagne.

La chancelière de la République fédérale d'Allemagne, Angela Merkel, déclarait le 7 septembre 2016 devant le Parlement allemand, le *Deutscher Bundestag*, que « le citoyen allemand ne s'intéresse pas aux questions de juridiction et de compétences, il ne souhaite qu'un *accès direct* à l'administration publique » (*Deutscher Bundestag*, 2016). De toute évidence, une telle observation est on ne peut plus correcte : la population allemande n'a généralement que faire des responsabilités propres à chaque ordre de gouvernement – tant que les choses fonctionnent rondement. Mais lorsque l'administration publique n'est pas aussi efficace que ce qui est attendu d'elle, les demandes de centralisation affluent. Les parents sont, par exemple, souvent irrités par les différences qui persistent entre les systèmes scolaires des différents *Länder*. Par conséquent, les classes politiques des deux ordres ont demandé la création d'un système d'examen qui soit uniforme et centralisé.

Prenons un exemple encore plus récent : les *Länder* ont négligé de préparer leurs étudiants à l'ère numérique. Face à cette question, le gouvernement fédéral a voulu soutenir financièrement les *Länder* afin qu'ils puissent mettre en place des infrastructures numériques innovantes dans leurs écoles. Or, ceci devait faire l'objet d'une révision constitutionnelle, étant donné que l'éducation et la scolarité font partie des champs de compétence des *Länder*. Cette entreprise est ainsi passée bien près de se solder par un échec, à la suite du refus du plan fédéral par les seize *Länder*. Les plus influents d'entre-eux rejetèrent la proposition parce qu'ils craignaient qu'elle ouvre la voie à une ingérence fédérale accrue dans les domaines liés à l'éducation alors que les *Länder* les plus pauvres la rejetèrent parce que le gouvernement fédéral demandait un cofinancement du programme (à la hauteur de 50% pour les *Länder*), ce qui, selon ces derniers, aurait représenté un fardeau fiscal qu'il leur était impossible de porter. Un compromis fut finalement atteint, puisque les *Länder* ne souhaitaient pas laisser aller les 5,5 milliards d'euros offerts par le gouvernement fédéral dans le cadre de ce projet.

1 L'« esprit fédéral » existe-t-il en Allemagne?

Daniel Elazar (1987 : 12) définit le fédéralisme par l'équation de l'autonomie gouvernementale (*self-rule*) et de la gouvernance

partagée (*shared rule*). Si elle devait être située sur un spectre entre ces deux extrêmes, l'Allemagne se retrouverait très proche du pôle de la gouvernance partagée. On peut expliquer cette dynamique en retournant à la constitution de Bismarck pour l'Empire allemand de 1871. La logique sous-jacente à ce premier État allemand fédéral était d'arriver à un accord quant aux politiques impériales tout en s'assurant du consentement des *Länder*. C'est pourquoi on préconisa de laisser à ces derniers – ou, plus précisément, à leurs administrations – la compétence d'appliquer concrètement les lois de l'État. Il s'agit là d'un système fédéral complètement différent des types anglo-saxons et nord-américains (et suisse), qui sont pour leur part érigé sur la notion de « compartiments étanches » entre les champs de compétence des divers ordres de gouvernement. Le modèle allemand (comme celui de l'Autriche ou de l'Union européenne) ne se conforme pas à l'idée d'une congruence institutionnelle (ou d'équivalence fiscale), mais suit plutôt celle d'une séparation des responsabilités : le travail législatif est laissé à l'ordre du gouvernement fédéral, et l'exécution de la loi fédérale relève des entités fédérées.

L'Empire allemand mit en place un certain nombre de politiques telles qu'une monnaie unique, un marché national intégré, un code civil, un droit commercial et criminel unifié, et il a donné naissance au système de sécurité sociale le plus progressiste de son époque. Toutes ces mesures furent décidées au moyen d'un processus de prise de décision partagée entre le parlement impérial et les gouvernements des États (à l'époque encore féodaux) au sein du *Bundesrat* (le Conseil fédéral). L'application de ces mesures demeurait de la responsabilité des administrations des États. La dépendance de l'Empire vis-à-vis des États fut d'autant plus prononcée que le Premier ministre prussien fut aussi simultanément le chancelier de l'Empire pendant de nombreuses années.

Cet arrangement institutionnel – une prise de décision partagée au sein du *Bundesrat* fédéral et une exécution par les gouvernements des *Länder* – a survécu à toutes les catastrophes qu'a pu connaître l'Allemagne. La Loi fondamentale (*Grundgesetz*) de 1949 prévoit, à son article 83 : « Sauf disposition contraire prévue ou admise par la présente Loi fondamentale, les *Länder* exécutent les lois fédérales à titre de compétence propre ».

La participation des *Länder* au travail législatif fédéral découle de deux sources : premièrement, les nombreux articles de la Loi fondamentale autorisant le gouvernement fédéral à légiférer en requérant l'approbation du *Bundesrat*. Deuxièmement, il s'agit de la clause générale de l'article 84 (2) de la Loi fondamentale : « Le Gouvernement fédéral peut édicter des prescriptions administratives générales avec l'approbation du *Bundesrat* ». Étant donné que les lois fédérales qui ne s'accompagnent pas de règles administratives sont extrêmement rares, dans la pratique, la quasi-totalité des lois fédérales qui sont appliquées par les *Länder* doivent préalablement obtenir le consentement de ces derniers au sein du *Bundesrat*. Au final, cela représente environ 60% de toutes les lois fédérales.

De manière générale, le *Bundesrat* est une chambre législative unique en son genre. Elle n'est pas élue et, depuis 1871, elle est l'organe qui rassemble les gouvernements des *Länder*. En réalité, elle constitue une arène politique fédérale pour les Ministres-présidents des *Länder*. Ces derniers sont ainsi devenus des acteurs clés dans le processus décisionnel fédéral, et certains parmi eux ont même participé aux négociations visant à la création de coalitions fédérales. Leur rôle au sein du processus politique fédéral est lié au fait qu'ils sont responsables de l'exécution des lois fédérales. Ils les exécutent « de leur propre chef », ce qui implique qu'ils doivent assumer le poids budgétaire lié à la mise en œuvre de la législation fédérale. L'ordre de gouvernement devant payer pour l'exécution des lois n'est donc pas celui qui est à l'origine de la loi, mais celui qui la met en place.

Mais l'ordre de gouvernement fédéral ne fait pas que dominer le travail législatif; les *Länder* ont également consenti à coordonner ce qui leur reste de compétences législatives, dans les domaines de l'éducation, de la police, de la gouvernance locale et de la culture. En ce qui concerne l'éducation, par exemple, les *Länder* ont établi, en 1948 – c'est-à-dire avant même la création de la République fédérale –, la Conférence permanente des ministres de l'Éducation et des Affaires culturelles (KMK), dont le but est de mettre en place des normes communes et de coordonner leurs politiques en la matière. Dans le domaine de la sécurité nationale, l'ordre de gouvernement fédéral a également acquis certaines compétences, notamment dans les cas relatifs au terrorisme et au crime organisé.

De manière générale, la police demeure toutefois entre les mains des gouvernements des *Länder*. Pour autant, on constate que les lois des seize *Länder* dans ce domaine sont relativement similaires, ce qui découle notamment d'une politique d'harmonisation implantée par la Conférence des directeurs de police des *Länder*.

Des différences plus notables sont observables en ce qui concerne la régulation de la gouvernance locale. Certains *Länder* exercent un contrôle serré sur leurs gouvernements locaux, tandis que d'autres leur accordent plus d'autonomie. La finance locale est aussi différenciée, mais cela est principalement dû à des degrés d'agglomération eux-mêmes variables d'un contexte à l'autre. Les politiques culturelles sont quant à elles liées aux événements locaux : expositions, festivals de musique, théâtres, etc. Elles sont peu régulées par des textes de loi, étant plutôt de type administratif et liées aux budgets disponibles.

Ceci étant, les questions qui préoccupent les chercheurs ne revêtent que peu d'importance pour les citoyens ordinaires. Lorsqu'ils doivent faire affaire avec l'administration publique, ces derniers consultent leur administration locale – la *Rathaus* – où presque tout (à part les impôts) peut être régulé, indépendamment de la source de droit applicable. Lorsque les citoyens sont touchés, de manière positive ou négative, c'est par le gouvernement, peu importe le visage local ou central qu'il prend. S'il fallait leur demander lequel des ordres de gouvernement est responsable d'un domaine *x* ou *y*, la réponse la plus probable dans la majorité des cas serait : « je ne sais pas ».

Par conséquent, la majorité de la population n'est souvent pas en mesure de voir que le fédéralisme, en tant que système politique décentralisé, a son lot d'avantages. De fait, le fédéralisme n'est ni apprécié, ni considéré à sa juste valeur, et n'est perçu que comme un système à la fois onéreux et qui ralentit la prise de décision. En bref : l'esprit fédéral n'existe pas.

2 Les perspectives des *Länder*

Il n'est pas vraiment possible de parler « d'une » perspective qui soit propre aux *Länder*. Au contraire, les perspectives sont nettement différenciées, et dépendantes de la situation financière et du

contexte historique, religieux et géographique propre à chaque *Land*. De nos jours, et de manière générale, les *Länder* méridionaux de la Bavière, du Bade-Wurtemberg et de la Hesse – parfois avec la Saxe et la Rhénanie du Nord-Westphalie – ont tendance à insister sur leurs droits en matière d'autonomie, alors que les *Länder* du Nord, qui sont assez petits en comparaison (à l'exception de la Basse-Saxe), ont plutôt tendance à laisser le gouvernement fédéral influencer les dynamiques de leur vie politique, en échange d'un partage du fardeau financier, en recevant plus de transferts fédéraux pour la mise en œuvre de leurs politiques. On peut expliquer cette distinction au sein des *Länder* en fonction d'au moins quatre éléments.

Lorsque l'Empire allemand fut fondé, en 1871, l'objectif prioritaire n'était pas de créer un ordre fédéral entre entités « égales ». Au contraire, la Prusse aurait préféré un État-nation centralisé, à l'image de la France ou du Royaume-Uni. Les États du nord de l'Allemagne avaient été soit conquis par la Prusse (Hanovre et la Hesse) ou bien ils avaient « volontairement » accepté leur dépendance (Brunswick et Oldenbourg) et ne devinrent des États autonomes que de façade. Mais une telle solution n'était pas acceptable pour les États du Sud. Pour les défenseurs prussiens d'un État-nation allemand, le fédéralisme était le prix à payer pour s'assurer du soutien des États méridionaux. Pour ces derniers, le fédéralisme était vu comme un frein à la domination prussienne. Par conséquent, dès le début, les différentes factions avaient des conceptions différenciées du fédéralisme. Chaque fois, toutefois, ces conceptions étaient toutes plus ou moins négatives : dans tous les cas, le fédéralisme était perçu soit comme une étape devant mener à quelque chose d'autre, soit comme un moindre mal devant une situation alternative jugée encore plus négativement.

Le clivage Nord-Sud a ensuite été amplifié par la question des affiliations religieuses. La Prusse et le Nord étaient principalement protestants, alors que le Sud restait surtout catholique. Du point de vue de l'Allemagne du Sud, le fédéralisme permettait une autonomie religieuse, qui avait été remise en cause par Bismarck lorsqu'il s'était opposé aux « ultramontains » et à « l'Internationale noire », c'est-à-dire ceux et celles « de l'autre côté des montagnes », représentant l'Église catholique. Cette division fut aussi alimentée en 1815 par l'acquisition, par la Prusse, des provinces

principalement catholiques de la Rhénanie et de la Westphalie. L'enjeu de la religion devint donc partie intégrante du débat fédéral.

Ce clivage eut un impact sur l'orientation politique du nouvel Empire allemand : le conservatisme protestant prussien dominait les provinces du Nord mais fut bientôt confronté au mouvement ouvrier émergent et aux sociaux-démocrates. Ces derniers formèrent le plus important parti politique du pays – ils détiennent d'ailleurs toujours un certain soutien populaire en Allemagne du Nord, bien que ce soutien soit en phase de déclin. Au Sud, le conservatisme catholique domina partout, sauf dans le Sud-Ouest, où s'imposèrent les forces libérales et démocrates-bourgeoises. Depuis 2011, le Bade-Wurtemberg est dirigé par un Ministre-président membre du Parti vert. En quelque sorte, ceci reflète l'héritage libéral et démocratique propre à l'Allemagne du Sud-Ouest du XIX^e siècle. Malgré des mouvements migratoires internes, notamment à la suite de la Deuxième Guerre mondiale, puis de l'unification du pays, la coloration politique du territoire trahit ses origines historiques.

Enfin, l'économie : au Sud, on retrouve à la fois des économies traditionnellement fortes (Bade-Wurtemberg et Hesse) et des économies s'étant renforcées dans les dernières décennies (Bavière). De l'autre côté, le Nord soit a souffert d'un déclin économique considérable (Rhénanie du Nord-Westphalie et Brême), soit qu'il est resté comparativement faible (Basse-Saxe et Schleswig-Holstein). Seule la ville-État d'Hambourg a conservé son économie traditionnellement forte. Au début des années 1990, l'Est désindustrialisé faisait figure de fardeau économique pour le reste du pays. Ce clivage a été la source de beaucoup de ressentiment, notamment dans les provinces du Sud, qui estiment payer trop cher pour l'Est pauvre. Inversement, l'Est se considère maltraité et mal accepté par le Sud.

Cette infrastructure historique sous-jacente au fédéralisme allemand a également pu être observée lors des procédures qui ont mené aux deux réformes fédérales de 2006 et 2009. Les *Länder* du Sud désiraient limiter la coopération entre l'ordre de gouvernement fédéral et les *Länder*, tout en renforçant les compétences législatives des entités fédérées; alors que les *Länder* du Nord désiraient une plus grande coopération entre les deux ordres de

gouvernement. La première commission de réforme est passée bien près d'échouer, en raison de l'absence d'accord sur le rôle que devait jouer le gouvernement fédéral dans le domaine des politiques liées à la recherche scientifique. Un compromis fut finalement atteint, grâce à certaines ambiguïtés dans la formulation des textes, permettant aux deux camps de crier victoire. On notera la position pour le moins frappante, qui fut présentée à l'auteur de ces lignes lors d'une discussion privée, dans le bureau du Ministre-président d'un des plus petits *Länder* du Nord : « Nous n'avons aucun désir d'étendre nos pouvoirs législatifs. Nous n'avons ni ne pouvons nous offrir plus de personnel pour effectuer le travail lié à notre propre cadre législatif. Nous sommes dans une bien meilleure position lorsque c'est le gouvernement fédéral qui légifère, puis que nous puissions ensuite faire valoir nos intérêts spécifiques dans le cadre des procédures législatives en vigueur. »

Conclusion

Malgré l'existence d'un système complexe et élaboré de péréquation, le talon d'Achille du fédéralisme allemand demeure l'inégalité des ressources financières que connaissent les différents *Länder*. Alors que les plus riches (et les plus gros) sont en mesure de mener à bien leurs politiques, les plus pauvres (et généralement les plus petits) peinent à faire de même. Ces derniers en appellent donc à l'aide fédérale, même lorsque cela implique que le gouvernement fédéral en retire une influence additionnelle sur des domaines politiques qui sont constitutionnellement hors de sa portée. Par conséquent, le gouvernement fédéral parvient à mettre en œuvre une politique du « *divide et impera* » (diviser pour mieux régner) contre les *Länder*, et ce, grâce à des transferts monétaires additionnels. Au bout du compte, c'est l'esprit fédéral même de la République qui est mis en jeu.

De manière générale, en tant qu'État fédéral dénué d'esprit fédéral, l'Allemagne est souvent vue non pas comme une fédération de seize *Länder*, mais bien plutôt comme un pays coupé en deux : parfois le Nord s'oppose au Sud, d'autres fois l'Est s'oppose à l'Ouest. En Allemagne comme ailleurs, le fédéralisme connaît ainsi effectivement plusieurs déclinaisons.

Lectures suggérées

Benz, A. et G. Lehmbruch (dir.), 2013, *Föderalismus. Analysen aus entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektive*. Berlin, Springer Verlag.

Detterbeck, K., W. Renzsch et S. Schieren (dir.), 2010, *Föderalismus in Deutschland*, Munich, Oldenbourg Verlag.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Jeffrey, C. (dir.), 1998, *Recasting German Federalism. The Legacies of Unification*. Londres et New York, Pinter.

Jeffrey, C. (dir.), 2016, « Reframing German Federalism. Special Issue », *German Politics*, 25 (2).

Umbach, M. (dir.), 2002, *German Federalism. Past, Present, Future*. Londres, Palgrave Macmillan.

Références

Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll, 18. WP., 186. Sitzung, 07.09.2016, S. 18417 (D).

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

Chapitre 25

LA BELGIQUE : BRÈVE ESQUISSE D'UNE LONGUE HISTOIRE

Min REUCHAMPS

Résumé

La trajectoire de la Belgique depuis 1830 illustre la transformation progressive d'une dynamique linguistique en une dynamique identitaire, à travers la territorialisation des tensions politiques et la fédéralisation d'un État initialement construit sur des bases institutionnelles unitaires. Cet article se propose de raconter brièvement la longue histoire de stabilité et d'instabilité en Belgique.

*

*

*

Min Reuchamps est professeur de science politique à l'Université catholique de Louvain. Ses domaines de recherche et d'enseignement incluent le fédéralisme, la gouvernance à multiniveaux, la démocratie et ses différentes dimensions, les relations entre la langue et la politique (notamment à travers le rôle des métaphores), ainsi que les méthodes participatives et délibératives. Il a publié une douzaine d'ouvrages sur ces sujets et ses travaux sont parus dans de nombreuses revues internationales. Il a également contribué à la réalisation de deux CLOM (Cours en ligne ouvert et massif) – « Découvrir la science politique » (Louv3x) et « Pratiquer la méthode de recherche en sciences humaines et sociales » – disponibles gratuitement dans le monde entier sur la plateforme www.edx.org.

« De tous les peuples de la Gaule, les Belges sont les plus braves. » Cette citation, généralement attribuée à Jules César et datant du premier siècle avant notre ère, fait partie intégrante de la socialisation de base des élèves belges, qu'ils soient néerlandophones, francophones ou germanophones. Il serait cependant inexact de croire que les Belges de l'époque correspondaient géographiquement aux résidants de la Belgique actuelle : les tribus qui vivaient en Gaule belge occupaient un territoire bien plus vaste que la zone qui finira par devenir la Belgique, en 1830. Entre ces deux bornes temporelles, les segments de ce qui deviendra la Belgique ne furent jamais véritablement unis, même si certaines parties du territoire furent plus ou moins unifiées, sous l'autorité d'un même souverain, à certaines époques (Mabille, 2011).

1 Développements historiques

Après avoir été successivement sous l'emprise de l'Espagne, de l'Autriche et de la France, le (futur) territoire de la Belgique fut unifié par le Traité de Vienne de 1815 et inclus au Royaume-Uni néerlandais, alors dirigé par Guillaume I^{er}. Ses politiques religieuses (pro-protestantes) et linguistiques (pro-néerlandaises) furent rapidement contestées par un mouvement des élites des provinces du sud (Witte et Van Velthoven, 2000), entraînant la sécession de ces dernières, en 1830. Cela consacra l'accès de la Belgique à l'indépendance, état de fait qui fut bientôt reconnu par les pays limitrophes, de même que par les Pays-Bas, en 1839. C'est ainsi que la Belgique devint un pays à part entière (Deschouwer, 2012). Or, malgré qu'une double union (religieuse et linguistique) ait été à l'origine de la création de ce nouvel État, elle sera de courte durée. Les clivages religieux (entre l'Église et l'État) et linguistiques (entre les communautés flamande et francophone) façonneront durablement la vie politique belge (Fournier et Reuchamps, 2009).

Si la césure avec le Royaume des Pays-Bas fut alimentée par le rejet des politiques pro-protestantes du roi Guillaume I^{er}, l'union nationale des premières années de l'indépendance fut rapidement dépassée par la cristallisation des oppositions entre les Catholiques, favorables à une relation étroite entre l'Église et l'État, et les Libéraux, quant à eux partisans d'une séparation claire entre ces

deux pouvoirs (de Coorebyter, 2008). Ce clivage entraîna progressivement la consociationalisation de la société, renforcée à la fin du XIX^e siècle par la création du Parti ouvrier belge, dont l'objectif était de protéger les intérêts de la classe ouvrière contre les détenteurs de capital. Le Parti ouvrier se joignit à certains Libéraux en faveur de la séparation entre l'Église et l'État, mais également à des Catholiques membres du mouvement ouvrier chrétien. Cet entrelacement des clivages explique, au moins en partie, la dimension consociative de la vie politique belge (Caluwaerts et Reuchamps, 2020). Trois piliers (catholique, socialiste et, dans une moindre mesure, libéral) gouvernaient alors l'État. Ceux-ci coexistaient et organisaient l'existence de leurs membres, de leur naissance à leur mort (Lijphart, 1997). Les contacts politiques entre ces groupes se limitaient principalement aux relations de leurs élites respectives, qui parvenaient ainsi à régner sur un pays en paix, mais non moins divisé (Reuchamps *et al.*, 2017).

Le clivage linguistique vit le jour dès la création de l'État belge, en grande partie du fait que cet État était d'abord unitaire et surtout unilingue francophone, et ce même si la majorité de la population était flamande. Le premier recensement national, qui eut lieu en 1846, indique que sur une population globale de 4,3 millions d'individus, 57 % parlaient le néerlandais, 42 % parlaient le français et 1 % l'allemand (McRae, 1983). La seule langue officielle était pourtant le français, qui était également la langue utilisée exclusivement dans les domaines de la politique, de l'économie et de la culture (Caluwaerts et Reuchamps, 2014). Comme le souligne Deschouwer, « le choix du français comme seule langue officielle de la Belgique apparut comme un choix évident pour les élites politiques, mais le choix en question fut néanmoins en faveur d'une langue qui n'était pas parlée par une faible majorité de la population » (2012 : 30). Les conséquences de ce choix sur les Belges néerlandophones, qui ne pouvaient ainsi jamais utiliser leur langue natale lors des circonstances officielles, donnèrent naissance au mouvement flamand.

Né en réaction à l'unilinguisme belge, ce mouvement exigea la reconnaissance du néerlandais comme seconde langue officielle, au moins en Flandre. Ces revendications furent vivement rejetées par les élites belges, qui les jugèrent néfastes au développement de la nation belge – fondée sur le français comme *lingua franca*,

plutôt que sur les dialectes germaniques pratiqués dans le nord du pays ou sur les dialectes wallons parlés dans le sud (Dassargues *et al.*, 2014). Le rejet constant de ces revendications a aussi entraîné un raffermissement du mouvement flamand, qui va par ailleurs se consolider par la suite avec l'extension du droit de vote (Deschouwer, 1999-2000). Les premières lois linguistiques furent adoptées dans les années 1870, et autorisèrent l'utilisation du néerlandais dans les cours de justice et dans l'administration des provinces flamandes (Zolberg, 1974). Enfin, la loi sur l'égalité de 1898 reconnut le néerlandais comme langue officielle, le plaçant ainsi sur un pied d'égalité avec le français, malgré que ce dernier fût encore, à ce moment, la langue dominante du pays.

Adopté en 1921, le suffrage universel masculin ne parvint pas à déstabiliser la suprématie des élites francophones malgré l'influence grandissante des citoyens flamands qui avaient ainsi accédé au droit de vote (Reuchamps et Caluwaerts, 2014). Les revendications du mouvement flamand menèrent néanmoins à de nouvelles lois linguistiques dans les années 1920 et 1930, ce qui rendit possible l'utilisation du néerlandais pour les affaires judiciaires, administratives et éducatives. À la même époque, l'idée d'un bilinguisme généralisé à l'ensemble du pays fut rejetée à la fois par les francophones et les néerlandophones, les deux principales populations du pays, et surtout leurs élites, préférant assurer la protection de leur langue au sein de leurs propres territoires (Swenden et Jans, 2006).

On peut donc dire que la logique sous-jacente à ces lois fut *territoriale* : en fonction de la langue parlée par la majorité de sa population, une commune – c'est-à-dire la plus petite entité administrative belge – devait être incluse dans une région unilingue – de langue néerlandaise, française ou allemande –, à l'exception des communes bruxelloises, rassemblées au sein de la seule région bilingue du pays. C'est en partie pour cette raison que Bruxelles fut toujours au centre du problème (Reuchamps, 2008). Flamande à l'origine, elle fut rapidement francisée du fait de son rôle de capitale, attirant ainsi les élites et les fonctionnaires francophones (Witte et Van Velthoven, 2000). On comprend donc mieux pourquoi cette double problématique linguistique et territoriale est l'une des principales pierres d'achoppement de la vie politique belge, ayant conduit progressivement à la fédéralisation de la

Belgique en trois communautés (flamande, francophone et germanophone) et en trois régions (flamande – fusionnée avec la Communauté flamande –, wallonne et celle de Bruxelles-capitale).

2 La politique et l'identité belges aujourd'hui

La trajectoire de la Belgique depuis 1830, que nous venons de survoler, illustre la transformation progressive d'une dynamique linguistique en une dynamique identitaire, à travers la territorialisation de tensions politiques, puis la fédéralisation de l'État, à l'origine unitaire. La question que l'on doit se poser est maintenant la suivante : la fédéralisation de la Belgique a-t-elle permis d'apaiser les tensions identitaires, ou bien les a-t-elle accentuées ? Dans ce pays multinational comme dans bien d'autres, la question du fédéralisme se résume à la cohabitation des différents groupes nationaux qui constituent l'État (Reuchamps, 2009). Or, il serait réducteur de se limiter à la seule question de la coexistence pacifique des divers groupes, puisque l'enjeu est également d'organiser le pays de manière à leur assurer une participation commune au pouvoir, voire à encourager certaines formes de solidarité, tout en offrant un degré d'autonomie suffisant aux différentes entités pour qu'elles puissent poursuivre leurs propres objectifs (Deschouwer *et al.*, 2015).

Dans le but de creuser cette problématique, des enquêtes ont été menées, depuis 1979, pour mesurer les préférences identitaires des individus vivant en Flandre et en Wallonie (De Winter, 2007). Les données issues de ces enquêtes montrent qu'au moins un Belge sur deux se sent appartenir à la Belgique en premier lieu, et que ce sentiment reste relativement stable à travers le temps. En Flandre, la région la plus peuplée du pays, il est impossible d'identifier clairement un soutien ou un rejet clair de la Belgique. Néanmoins, on remarque que jusqu'en 1982, la majorité des Flamands se considéraient flamands en premier lieu. Ce sentiment semble s'être atténué avec le temps, et de plus en plus de Flamands se considèrent avant tout Belges. Le plus gros revirement en la matière s'est produit entre 1991 et 1995, où on observe une baisse de 15 % du soutien à l'identité flamande. Par conséquent, la fédéralisation de l'État ne semble pas, dans le cas présent, avoir accentué le sentiment d'appartenance aux régions, mais paraît plutôt l'avoir affaibli.

Cela ne signifie pas pour autant qu'un transfert du sentiment d'appartenance vers la Belgique se soit accompli, celui-ci s'étant au contraire redirigé vers l'échelon local.

En Wallonie, bien que les résultats aient été relativement similaires, on remarque une variation de degré : à différentes périodes, entre deux tiers et trois quarts des individus vivant en Wallonie s'identifiaient comme Belges avant tout. Cela équivaut à une différence de près de 20 % avec la Flandre (De Winter, 2007). Qui plus est, on remarque que, contrairement aux Flamands, depuis 1979, les Wallons se sont toujours sentis belges avant d'être Wallons. Pour autant, le sentiment d'appartenance à la Belgique semble rester stable dans les deux régions, même si le sentiment d'appartenance à la Région/Communauté diminue avec le temps en Wallonie comme en Flandre : cette proportion chute de 22,9 % à 13,9 % en moins de vingt ans. En Flandre, cette dégringolade se combine à une hausse du sentiment d'appartenance à l'échelon local, alors qu'en Wallonie, elle représente une hausse du sentiment d'appartenance à l'Europe.

Ces données mettent en lumière les dynamiques identitaires qui existent en Belgique et qui, loin d'être un simple phénomène marginal, représentent un aspect central de la transformation du pays (Deschouwer et Reuchamps, 2013). Ceci étant, aucune étude ne montre de gouffre identitaire entre les deux communautés principales du pays, soit les Flamands et les Francophones. À ce sujet, il est intéressant de remarquer que ces deux électorats ont connu à peu près les mêmes évolutions dans leurs sentiments d'appartenance, où l'on observe un dualisme identitaire à l'échelle du pays, avec une prédominance du sentiment d'appartenance à la Belgique (qui est plus ou moins prononcée en fonction des régions).

On peut donc dire que, sur le moyen terme, les facteurs identitaires ont contribué à la stabilité de la fédération belge – ou, plus précisément, qu'ils n'ont pas accentué son instabilité. Toutefois, ils n'ont pas pour autant contribué à l'unité du pays. En effet, ces éléments identitaires sont toujours bien présents dans les discours politiques et médiatiques, qui mettent souvent en scène une opposition entre deux pôles, renforcée par des facteurs socio-économiques (Perrez et Reuchamps, 2012).

L'histoire récente du fédéralisme belge semble démontrer que la dynamique politique du pays est un facteur de fragmentation plutôt que d'unité. De toute évidence, l'État unitaire de départ est devenu un État fédéral, mais cette évolution s'est fondée depuis le début sur un compromis ayant pour but de satisfaire chacune des parties. Pour prendre un exemple, les élites flamandes ont entrepris de fusionner la Communauté flamande et la Région flamande en une seule entité dotée d'un seul parlement et d'un seul gouvernement. De leur côté, les élites francophones ont décidé que la Communauté francophone (aussi appelée la Fédération de Bruxelles-Wallonie) serait le lien – linguistique – entre les francophones de Wallonie et de Bruxelles (Dodeigne *et al.*, 2013; Dodeigne *et al.*, 2015).

Ces choix reflètent des visions très différentes de ce que devrait être la Belgique : pour la plupart des élites flamandes, la Belgique devrait être constituée de deux Communautés – flamande et francophone – alors que pour la majeure partie des élites francophones, la Belgique devrait être basée sur trois régions – la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. C'est là qu'apparaît tout le paradoxe du fédéralisme belge : les Flamands préfèrent les liens linguistiques, offerts par la Communauté, mais ont besoin des Régions pour garantir des frontières claires et obtenir plus d'autonomie. Quant à eux, les francophones préfèrent une vision régionale, afin de pouvoir reconnaître Bruxelles comme une Région à part entière, mais ils ont tout de même besoin de la Communauté francophone, pour faire le lien entre Bruxelles et la Wallonie (Reuchamps, 2015).

Conclusion

En bref, il est clair que les dynamiques politiques en Belgique sont largement orientées par des visions différentes, voire opposées. Celles-ci apparaissent à la fois comme la cause et la conséquence de la fragmentation du système partisan en Belgique, de la disparition des partis panbelges et de la compétition centrifuge entre les systèmes de partis flamands et francophones. Or, si ces visions contrastées furent jusqu'à présent accommodées par l'architecture institutionnelle de la Belgique, cela ne marque pas pour autant la fin de l'histoire de ce pays.

Lectures suggérées

Caluwaerts, D. et M. Reuchamps, 2015, « Combining Federalism with Consociationalism: Is Belgian Consociational Federalism Digging its Own Grave? », *Ethnopolitics*, 14 (3) : 277-295.

Deschouwer, K., 2012, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Deuxième édition. Houndmills, Palgrave Macmillan.

Deschouwer, K. et M. Reuchamps, 2013, « The Belgian Federation at a Crossroad », *Regional & Federal Studies*, 23 (3) : 261-270.

Reuchamps, M., 2013, « The Current Challenges on the Belgian Federalism and the Sixth Reform of the State », dans A. López-Basaguren et L. Escajedo San-Epifanio (dir.), *The Ways of Federalism in Western Countries and the Horizons of Territorial Autonomy in Spain*. Heidelberg, Springer, pp. 375-392.

Swenden, W., M. Brans et L. De Winter (dir.), 2009, *The Politics of Belgium: Institutions and Policy Under Bipolar and Centrifugal Federalism*. Londres, Routledge.

Références

Caluwaerts, D. et M. Reuchamps, 2014, « Deliberative Stress in Linguistically Divided Belgium », dans J. Ugarriza et D. Caluwaerts (dir.), *Democratic Deliberation in Deeply Divided Societies. From Conflict to Common Ground*. Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 35-52.

Caluwaerts, D. et M. Reuchamps, 2020, « Still Consociational? Belgian Democracy, 50 Years After 'The Politics of Accommodation' », *Politics of the Low Countries*, 2 (1) : 28-50.

Dassargues, A., J. Perrez et M. Reuchamps, 2014, « Les relations entre langue et politique en Belgique : linguistiques ou communautaires? », *Revue internationale de politique comparée*, 21 (4) : 105-128.

de Coorebyter, V., 2008, « Clivages et partis en Belgique », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (15) : 7-95.

de Winter, L., 2007, « La recherche sur les identités ethno-territoriales en Belgique », *Revue internationale de politique comparée*, 14 (4) : 575-595.

Deschouwer, K., 1999-2000, « Comprendre le nationalisme flamand ». *Fédéralisme Régionalisme*, 1, disponible [en ligne] : <<https://popups.uliege.be/1374-3864/index.php?id=285>>.

Deschouwer, K., 2012, *The Politics of Belgium: Governing a Divided Society*, Deuxième édition. Houndmills, Palgrave Macmillan.

Deschouwer, K. et M. Reuchamps, 2013, « The Belgian Federation at a Crossroad », *Regional & Federal Studies*, 23 (3) : 261-270.

Deschouwer, K., L. De Winter, M. Reuchamps, D. Sinardet et J. Dodeigne, 2015, « Les attitudes communautaires et le vote », dans K. Deschouwer, P. Delwit, M. Hoogue, P. Baudewyns et S. Walgrave (dir.), *Décrypter l'électeur : le comportement électoral et les motivations de vote*. Louvain, Lannoo Campus, pp. 156-173.

Dodeigne, J., M. Reuchamps et D. Sinardet, 2013, « L'avenir du fédéralisme en Belgique. Visions des parlementaires fédéraux et régionaux avant l'accord sur la sixième réforme de l'État », *Revue nouvelle*, (6) : 40-55.

Dodeigne, J., M. Reuchamps et D. Sinardet, 2015, « Identités, préférences et attitudes des parlementaires envers le fédéralisme belge après la sixième réforme de l'État », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, (2278) : 5-51.

Fournier, B. et M. Reuchamps (dir.), 2009, *Le fédéralisme en Belgique et au Canada. Comparaison sociopolitique*. Bruxelles, De Boeck Université.

Lijphart, A., 1977, *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven, Yale University Press.

Mabille, X., 2011, *Nouvelle histoire politique de la Belgique*. Bruxelles, CRISP.

McRae, K. D., 1983, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies. Volume 2, Belgium*. Waterloo, Wilfrid Laurier University Press.

Perrez, J. et M. Reuchamps (dir.), 2012, *Les relations communautaires en Belgique : Approches politiques et linguistiques*. Louvain-la-Neuve, Academia-L'Harmattan.

Reuchamps, M., 2008, « La parité linguistique au sein des 'gouvernements' bruxellois », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 53 (2) : 181-199.

Reuchamps, M., 2009, « Le fédéralisme et ses deux sens – négatifs – en Belgique francophone », *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, 54 (4) : 557 : 540.

Reuchamps, M. (dir.), 2015, *Minority Nations in Multinational Federations: A Comparative Study of Quebec and Wallonia*. Abingdon et New York, Routledge.

Reuchamps, M. et D. Caluwaerts, 2014, « Le fédéralisme belge creuse-t-il sa propre tombe? », *Outre-Terre*, (40) : 45-58.

Reuchamps, M., D. Sinardet, J. Dodeigne et D. Caluwaerts, 2017, « Reforming Belgium's Federalism: Comparing the Views of MPs and Voters », *Government and Opposition*, 52 (3) : 460-482.

Swenden, W. et M. T. Jans, 2006, « 'Will it Stay or Will it Go?' Federalism and the Sustainability of Belgium », *West European Politics*, 29 (5) : 877-894.

Witte, E. et H. van Velthoven, 2000, *Language and Politics. The Situation in Belgium in a Historical Perspective*. Bruxelles, Virje Universiteit Brussel Press.

Zolberg, A. R., 1974, « The Making of Flemings and Walloons: Belgium: 1830-1914 », *Journal of Interdisciplinary History*, 5 (2) : 179-235.

Chapitre 26

LA RENAISSANCE DU FÉDÉRALISME EN SUISSE?

Nicolas SCHMITT

Résumé

La Suisse est souvent considérée comme un des meilleurs exemples de système fédéral stable. Depuis son avènement en 1848, le fédéralisme suisse a grandement contribué à la stabilité du pays, ainsi qu'à sa richesse et sa prospérité. Cela étant, et indépendamment de la réussite généralement attribuée à l'expérience fédérale suisse, les Suisses eux-mêmes ne ratent jamais une occasion d'examiner et de critiquer leur système fédéral. De telles occasions ont même été institutionnalisées sous la forme de « Conférences nationales sur le fédéralisme ». Elles avaient d'abord lieu tous les trois ans, et désormais aux quatre ans. Ces conférences constituent un forum de discussion autour de l'évolution du fédéralisme suisse, se concentrant principalement sur les inconvé-

nients et les faiblesses de ce système, plutôt que sur ses forces et ses bénéfices. Cependant, et pour la première fois depuis des années, la Conférence nationale de 2017 offrit un éclairage de ces thématiques sous un jour nettement plus positif. Le présent article se propose de détailler l'histoire et la complexité du fédéralisme suisse, de commenter le développement des Conférences nationales et de conclure par une brève discussion sur le fédéralisme à l'heure de la démocratie illibérale.

* * *

Nicolas Schmitt, PhD, enseigne à l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg, en Suisse. Ses nombreux intérêts de recherche lui ont permis de travailler à l'international sur des enjeux liés au fédéralisme et à la décentralisation. Il s'intéresse notamment au fonctionnement des autorités locales en Suisse, au fédéralisme comparé et à l'analyse des politiques publiques, sans négliger les sujets liés à la culture et à la langue. Il est membre de l'équipe suisse d'observateurs électoraux (il a participé à des missions en Afrique du Sud et en Bosnie-Herzégovine) et il a été professeur invité dans de nombreuses institutions. Nicolas Schmitt est l'auteur de plusieurs publications sur le fédéralisme et la décentralisation.

Découlant d'un subtil équilibre, mais non moins patiemment élaboré et reconnu comme une des pierres angulaires de l'architecture institutionnelle du pays, le fédéralisme suisse fait l'objet d'une attention, d'une analyse et d'une critique croissante depuis les trente dernières années. Plusieurs facteurs concourent à expliquer ce phénomène, notamment les ramifications et les effets de la globalisation, et tout particulièrement la tendance à favoriser les structures centralisées.

Se tient maintenant tous les quatre ans (tous les trois ans, jusqu'en 2017) en Suisse une « Conférence nationale sur le fédéralisme », dont l'objectif est de débattre en profondeur du système fédéral. Depuis plusieurs années, l'avenir même du fédéralisme a fait partie des principaux sujets de ces conférences. Or, pour la première fois, en 2017, plus de réponses que de questions ressortirent de la cinquième édition de ces rendez-vous. Cette nouvelle donne mérite d'être accueillie avec joie, car elle illustre à la fois le leadership dont les cantons font preuve et la résilience du fédéralisme, dans un contexte (global) d'insécurité et d'incertitude.

1 Le fédéralisme en Suisse : un bref récapitulatif historique

En 1291, les trois premiers cantons – Uri, Schwyz et Unterwald – formèrent une « alliance confédérale », ce pacte se référant d'ailleurs à une « *antiqua confoederatio* » plus ancienne, datant de 1273. Ces trois premiers cantons furent plus tard rejoints successivement par tous les autres. Les trois derniers – Genève, Neuchâtel et Valais – se joignirent à l'alliance à l'occasion du Pacte de 1815, qui fit suite à la défaite napoléonienne. Il fallut donc plus de 500 ans pour que soit complété le processus d'intégration de la Suisse. Qui plus est, la Suisse, telle que nous la connaissons aujourd'hui, commença à prendre forme peu après la courte guerre du Sonderbund de 1847, qui opposa les Protestants modernistes à la ligue séparatiste des conservateurs catholiques. Ses fondations reposent sur la première Constitution fédérale de 1848, qui se faisait alors le reflet de l'issue de la guerre du Sonderbund, et des révolutions populaires qui agitaient l'Europe de l'époque.

En 1874, une révision totale de la Constitution fut entreprise pour corriger les problèmes de la version de 1848, mais, même en béné-

ficiant de l'appui requis d'une double majorité (au sein du peuple et des cantons), elle ne modifia pas significativement le système suisse. Bien que sujette à 155 révisions partielles, cette Constitution resta néanmoins en place pour 125 ans. En 1999, une « mise à jour » du texte fut proposée pour moderniser le document constitutionnel et pour mettre de l'ordre dans ces nombreuses révisions. Le nouveau texte fut validé par un scrutin référendaire, le 18 avril 1999, et il entra en vigueur le 1^{er} janvier 2000. Pour l'essentiel, le système politique suisse demeure néanmoins inchangé depuis 1848.

Bien que la Constitution de 1848 ait été rejetée par sept cantons – certains citoyens craignaient son caractère « moderne » –, elle fut rapidement reconnue comme étant pleinement légitime. Les cantons furent en mesure de préserver leurs identités et spécificités respectives, tout en alimentant un certain patriotisme, en ce sens où l'on peut les considérer comme des micro-États. De même, le pays ayant été établi sur un fragile consensus d'après-guerre, les autorités fédérales ont toujours fait attention – et ont généralement réussi – à ne pas trop contrarier les cantons.

2 Pourquoi des Conférences nationales sur le fédéralisme?

Organisée conjointement par la Confédération (c'est-à-dire le gouvernement national suisse) et la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC/KdK), une conférence internationale sur le fédéralisme eut lieu à Saint-Gall, en août 2002, sous l'égide du Forum des fédérations. À la suite du succès de cette rencontre, il fut décidé – après proposition du canton de Saint-Gall – qu'un dialogue portant sur les questions épineuses du fédéralisme devrait être organisé à l'échelle de la Suisse dans son ensemble. En plus des cantons accueillant ce rassemblement, les organisateurs de ces conférences triennales sont le Conseil fédéral (le gouvernement), le Conseil des États (la chambre haute du Parlement), la CdC/KdK, ainsi que l'*establishment* politique du pays.

Les Conférences nationales sur le fédéralisme sont l'occasion de transcender le « fédéralisme quotidien », d'évaluer la réussite du système suisse et de mettre en lumière les nouvelles tendances qui se dessinent au sein du système. Plus précisément, elles ont le

mandat d'identifier des opportunités d'innovation potentielles pour le fédéralisme, de définir les freins possibles à cette même innovation et de participer au processus de prise de décision politique en vue de la mise en place des réformes projetées. Ces échanges réguliers ont pour objectif d'améliorer la compréhension du fédéralisme, et d'en faire un véritable sujet de préoccupation pour les acteurs politiques comme pour les citoyens plus largement.

Parmi les principaux enjeux qui découlent de ces conférences, il s'agit notamment d'examiner (1) la capacité des cantons à s'adapter aux défis du XXI^e siècle – notamment en ce qui a trait aux pressions qui émanent des dynamiques mondiales –, (2) le rôle des municipalités et des villes au sein du système, (3) les influences positives et négatives de la compétition entre les ordres de gouvernement, et (4) le rôle que joue le fédéralisme dans la vie quotidienne des citoyens suisses.

À ce jour, cinq conférences ont été organisées. Les thèmes de celles-ci reflètent néanmoins une certaine « anxiété » que l'on pourrait plus adéquatement décrire comme une « peur du lendemain ». Le fédéralisme y est présenté comme étant fragile, sujet à des problèmes et à des préoccupations sans précédent et, par conséquent, à un avenir incertain :

- Fribourg (2005) – « Le fédéralisme coopératif face à de nouveaux défis »
- Baden (AG, 2008) – « Le fédéralisme suisse sous la pression de l'efficacité : quelles perspectives? »
- Mendrisio (TI, 2011) – « Le fédéralisme et les nouveaux enjeux territoriaux »
- Soleure (2014) – « Le fédéralisme à l'épreuve de la cohésion et de la solidarité »
- Montreux (VD, 2017) – « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans? »

3 Les conférences nationales et la critique globale

La Suisse est un pays hautement démocratique, dans lequel les experts, mais également les citoyens, jouissent de l'opportunité de critiquer le système. Les critiques adressées au fédéralisme se concentrent généralement sur cinq points, qui apparaissent souvent comme des défis insurmontables. En s'inspirant des travaux du professeur Adrian Vatter (2006), nous pouvons en résumer les grands thèmes ainsi :

1. Les cantons sont trop petits et trop différents les uns par rapport aux autres (avec, par exemple, un ratio de peuplement de 93 pour 1 entre Zurich et Appenzell Rhodes-Intérieures);
2. Les *territoires politiques* de la citoyenneté correspondent de moins en moins aux *espaces fonctionnels* du travail ou des études;
3. La prolifération de structures parallèles (760 accords inter-cantonaux appelés « concordats » et 500 « conférences » inter-cantonaux à ce jour) complique la gestion du pays;
4. Les avantages accordés aux perdants de la guerre civile du Sonderbund sont trop généreux, et ils ont conféré un poids politique démesuré aux petits cantons catholiques de suisse central tels que ceux d'Obwald, de Nidwald, d'Appenzell, de Lucerne, de Zoug, d'Uri, du Schwytz.
5. Les tensions linguistiques ne se sont pas atténuées, notamment en Suisse allemande, où la compétition entre le français et l'anglais est particulièrement forte.

Plusieurs questions restent donc sans réponse : comment gérer ces critiques dans le contexte du fédéralisme suisse contemporain? Jusqu'à quel point est-il sage de les prendre en compte? Sont-elles symptomatiques d'une nouvelle ère de réforme? Représentent-elles seulement un syndrome masochiste où l'on cherche à donner du grain à moudre aux détracteurs du fédéralisme?

L'extrême fragmentation du pouvoir dans le pays signifie qu'il n'y a pas de « Grand Timonier » qui soit à même de pouvoir insuffler aux citoyens un sentiment de supériorité. Bien que l'Union démocratique du centre (UDC), un parti de droite, ait tenté de jouer ce

rôle, personne ne se consacre actuellement à « redonner à la Suisse sa grandeur » (*Make Switzerland Great Again...* en écho à la formule consacrée aux États-Unis de Donald Trump). Habituellement, une modestie inspirée par le protestantisme guide les autorités, qui sont ainsi ouvertes à des théories qui sont parfois originales si ce n'est farfelues, comme ce fut le cas avec l'idée d'une fusion des cantons. Cette « ouverture » fut à l'œuvre clairement lors des conférences de 2011 et 2014.

4 La cinquième conférence nationale de Montreux de 2017

Le thème de la cinquième conférence semble particulièrement provocateur : « La Suisse sera-t-elle encore fédéraliste dans 50 ans ? » Comme à l'habitude, juste avant l'ouverture de la Conférence, le quotidien *Le Temps* publia, sous le titre « Fédéralisme en déséquilibre », un article assez controversé, signé par Yelmarc Roulet :

Même s'il a montré sa pertinence depuis 170 ans, le modèle du fédéralisme suisse montre des faiblesses croissantes. [...] La 5^e Conférence nationale [...] met en lumière tant les insuffisances du système que la difficulté de retoucher une mécanique aussi délicate. [...] La prise en compte institutionnelle de la Suisse urbaine, à travers un statut réservé aux villes, une réforme du Conseil des États assurant leur présence ou toute autre solution, demeurent des enjeux cruciaux face auxquels il ne faut pas baisser les bras.

Mais, contrairement aux conférences précédentes, les débats de Montreux mirent en évidence une autre vision du fédéralisme suisse. De nombreux intervenants soulignèrent que la structure institutionnelle de la Suisse fonctionne de manière plutôt satisfaisante et que les vagues désirs pour une réforme en profondeur – qui sont évoqués ici et là depuis quelques décennies – ne sont plus vraiment à l'ordre du jour. Ils réaffirmèrent par ailleurs, sous le couvert d'un vaste consensus, que le fédéralisme suisse n'est pas trop lourd et parvient toujours à s'adapter devant les circonstances changeantes, et qu'il constitue, dès lors, un facteur de compétitivité et de prospérité. Pour le dire simplement : les potentielles imperfections du fédéralisme suisse sont considérées comme une source d'enrichissement plutôt que d'appauvrissement.

Parmi d'autres, le géographe et analyste politique germanophone Michael Hermann exprima ce changement de paradigme avec une clarté singulière. Notamment, il ne considère pas la nature apparemment inadéquate du système fédéral comme une faiblesse, mais il la perçoit plutôt comme l'occasion de montrer que les frontières intérieures historiques peuvent être à la source d'une forme d'intégration sociale et politique et, en tant que telle, permettre d'éviter les conflits que l'on observe dans d'autres systèmes fédéraux ou quasi-fédéraux, tels que la Belgique ou l'Espagne.

Il fit une remarque similaire concernant les différences de taille entre cantons : l'inconvénient de la disproportion serait contrebalancé par les possibilités qu'elle offre, permettant notamment d'éviter une planification unificatrice, et incitant plutôt à trouver des solutions simples et flexibles, adaptées à la diversité de la société actuelle.

Quant aux villes, qui apparemment ne semblent pas vouloir être traitées comme les autres municipalités, elles devraient comprendre que leurs résidents, citoyens et autorités bénéficient déjà d'un pouvoir disproportionné et de réels avantages comparatifs. Entre autres, et contrairement aux municipalités « normales », elles ont la possibilité de bénéficier d'un personnel administratif et politique professionnel, mieux formé à la gestion d'une communauté que ne le sont les bénévoles en place dans les autres municipalités.

Michael Hermann a d'ailleurs souligné la pertinence de cultiver les asymétries institutionnelles et les différences de tous genres, dans le but d'accroître la confiance générale dans la possibilité – voire la nécessité – de trouver des solutions politiques à la fois simples, adaptées, flexibles et résilientes. Il insista également sur l'importance des nombreux clivages (linguistiques, géographiques et financiers) qui traversent le pays, lesquels permettent une certaine variation dans les rapports de force entre les diverses minorités et majorités (qui se forment et se reforment continuellement), tout en limitant la confrontation directe entre des « groupes compacts ».

Le maire de Lausanne, Grégoire Junod, présenta une opinion similaire en s'exprimant au nom des villes. Plutôt, il serait préférable d'abandonner les réformes institutionnelles laborieuses, qui

visent par exemple à créer un statut spécial pour les grands centres urbains. Selon lui, il est préférable de miser sur des mesures plus pragmatiques, comme la mise en place d'approches concertées entre les villes pour trouver des solutions communes aux problèmes qui les concernent spécifiquement.

Pour la première fois, donc, des responsables politiques et des experts chantèrent les louanges d'un fédéralisme qui, entre autres choses, contribue à la prospérité de la Suisse et à la compétitivité de son économie, comme le rappelle une étude récente commandée par la *Fondation.ch* et l'Union des Banques cantonales. Le professeur Stéphane Garelli, spécialiste reconnu sur ce sujet, confirma que les processus de centralisation du pouvoir à grande échelle ont un effet démobilisateur sur les titulaires de charges publiques. Dans la pratique, la gestion à distance, portée par les technologies de la télécommunication, s'avère être une illusion d'efficacité et s'accompagne d'un risque considérable. *A contrario*, la proximité qui caractérise le fédéralisme représente un avantage qui permet notamment de faire l'expérience à petite échelle de solutions pour la gestion de conflits, par exemple, pour ensuite les appliquer plus largement si elles fonctionnent.

En ce sens, le fédéralisme représente une véritable force pour la Suisse. Du moins, c'est ce qui fut souligné par la *Déclaration de Montreux*, signée par la majorité des participants à la Conférence de 2017, laquelle se veut d'ailleurs un écho au document éponyme publié le 23 août 1947, par les représentants du « Mouvement universel pour une confédération mondiale ».

5 Le fédéralisme à l'heure de la démocratie illibérale

À l'heure où tant de pays se trouvent pris dans cette tendance favorisant les « gouvernements forts » et diverses formes de « démocratie illibérale », il importe d'insister sur les avantages conférés par le fédéralisme. Le fédéralisme crée un (incessant) mouvement dialectique entre la centralisation et la décentralisation. Par conséquent, il génère une capacité d'adaptation significative afin de faire face aux circonstances changeantes. Les deux premières fédérations au monde, à savoir les États-Unis et la Suisse, sont parmi les pays les plus stables, mais aussi les plus modernes : c'est là une

conséquence directe de la capacité du fédéralisme d'évoluer et de s'adapter.

Au final, nous n'avons pas vraiment besoin de changements d'une grande ampleur, ou d'une « révolution fédérale ». Le simple fait que le fédéralisme implique une multitude de partenaires, qui doivent se coordonner à différentes échelles, rend les mutations profondes plus difficiles à réaliser – même lorsqu'une volonté de changement politique est clairement présente. À insister trop longuement sur la nécessité du changement au sein des structures fédérales, on court le risque de donner des munitions aux politiciens qui s'opposent à toute forme de décentralisation. Pourquoi devrions-nous déclarer continuellement que le fédéralisme fait systématiquement face à de nouveaux défis et doit être réformé? Au contraire, pourquoi ne pas passer plus de temps à étudier les avantages qu'il confère aux fédérations?

Le changement de paradigme que nous expérimentons (peut-être!) aujourd'hui en Suisse pourrait encourager les spécialistes à diriger leurs recherches vers les avantages du fédéralisme et ses atouts pour la gouvernance.

Conclusion : défendre et promouvoir le fédéralisme

La cinquième Conférence nationale a permis d'illustrer le fait que le fédéralisme suisse conduit malgré tout à une forte stabilité politique. Cette stabilité donne lieu à une économie solide et stable et représente un facteur d'attractivité pour les entreprises internationales. Cet atout ne doit pas être sous-estimé, tout particulièrement à l'heure où certains États européens (pour ne pas parler d'autres États) sont agités par des revendications communautaires centrifuges. Plus encore, le fédéralisme suppose la possibilité d'un dialogue entre des autorités qui sont – géographiquement et culturellement – au diapason de leurs citoyens et capables de comprendre les problèmes et les besoins des entreprises s'étant installées sur leurs territoires.

L'étude du fédéralisme devrait donc se concentrer sur ses succès plutôt que de seulement souligner ses échecs. Elle devrait également éviter l'écueil que représente la notion de « changement continu ». Les détracteurs du fédéralisme aiment prétendre qu'il

est un système complexe, nécessitant continuellement des réformes, et qu'il coûte cher, aussi bien en termes d'efforts que monétairement (ce qui n'est pourtant pas le cas).

Si la recherche s'affairait à démontrer que le fédéralisme est un meilleur système de gouvernement que les autres modèles alternatifs, cela pourrait peut-être inspirer d'autres pays, experts et politiciens à s'intéresser davantage aux ressorts de la gouvernance fédérale. Un bon point de départ serait de souligner que le fédéralisme n'est pas une sorte de délire absurde, mais qu'il offre au contraire des structures capables de nourrir le lien nécessaire entre stabilité politique et succès économique.

Lectures suggérées

Belser, E. M., P. Hänni et B. Waldmann (dir.), 2011, *Föderalismus 2.0 – Denkanstösse und Ausblicke / Fédéralisme 2.0 – Réflexions et perspectives*. Berne, Stämpfli Verlag.

Mueller, S., 2016, « Switzerland: Federalism as an Ideology of Balance », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Londres et New York, Routledge, pp. 123-142.

Mueller, S. et A. Vatter, 2017, « Federalism and Decentralisation in Switzerland », dans F. Karlhofer et G. Pallaver (dir.), *Federal Power-Sharing in Europe*. Baden-Baden, Nomos, pp. 39-64.

Reflets de la 5e Conférence nationale sur le fédéralisme / Rückblick auf die 5. Nationale Föderalismuskonferenz, 2017, Office des affaires extérieures du canton de Vaud, Lausanne.

Waldmann B., E. M. Belser et R. Wiederkehr (dir.), 2017, *Staatsorganisationsrecht*. Zurich, Schulthess Verlag.

Références

Belser E. M. (dir.), 2015, *States Falling Apart? – Secessionist and Autonomy Movements in Europe*. Berne, Stämpfli.

Chenau J. P. (dir.), 1999, *La Suisse éclatée: quand les « fusiologues » jouent avec le feu*. Lausanne, Centre Patronal.

Feld, L. P. et C. A. Schaltegger, 2017, *Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz*. Zurich, NZZ Libro.

Hermann, M., 2016, *Was die Schweiz zusammenhält: vier Essays zu Politik und Gesellschaft eines eigentümlichen Landes*. Basel, Zytglogge.

Iff, A. et I. Stadelmann-Steffen, 2011, *Switzerland: Insights into a Paradigmatic Federation*. Ottawa, Forum des fédérations.

Vatter, A. (dir.), 2006, *Föderalismusreform – Wirkungsweise und Reformansätze föderativer Institutionen in der Schweiz*. Zurich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Chapitre 27

LES PRINCIPALES DIMENSIONS DU FÉDÉRALISME AUTRICHIEN

Peter BußJÄGER

Mirella JOHLER

Résumé

L'Autriche est généralement considérée comme une fédération plutôt centralisée, étant donné que son ordre constitutionnel accorde peu de compétences législatives aux *Länder*. Avec cette brève contribution, nous souhaitons brosser un portrait des principales caractéristiques et dimensions du fédéralisme autrichien. Cela nous permettra, en conclusion, de situer brièvement le système politique de l'Autriche par rapport à ce que l'on retrouve dans d'autres systèmes fédéraux ou décentralisés.

*

*

*

Peter Bußjäger est professeur à l'Institut de droit public, de l'État et des sciences de l'administration, à l'Université d'Innsbruck (Autriche). Il est également le directeur de l'*Institute of Federalism* et membre de la Cour d'État de la Principauté du Liechtenstein.

Mirella Johler a fait des études de droit et de science politique à l'Université d'Innsbruck. Ses travaux portent principalement sur le fédéralisme et le droit constitutionnel comparé.

Lorsqu'on compare la Fédération autrichienne à d'autres systèmes fédéraux, on remarque rapidement qu'il s'agit là d'un pays relativement « petit ». De même, les spécialistes s'entendent généralement sur le caractère plutôt centralisé de son régime politique. Néanmoins, une étude plus approfondie permet de faire ressortir le fait que les *Länder* autrichiens disposent tout de même de certains pouvoirs importants.

En fait, pour tout comparatiste qui souhaite analyser les différentes architectures étatiques dans le monde, il importe de ne pas faire des comparaisons qui reposeraient sur des « fondements hasardeux ». C'est pourquoi il est primordial de s'enquérir de certaines données essentielles, telles que la population, la superficie du territoire, le nombre d'entités subétatiques, etc. Il faut également tenir compte du fait qu'une entité fédérée n'est pas simplement une région au sein d'un État unitaire ou encore une unité administrative. À l'inverse, il ne faut pas non plus *sacraliser* cette distinction, et il est nécessaire d'accepter que la *nature* même des entités subétatiques ne détermine pas la logique institutionnelle qui est à l'œuvre dans un État donné. Par exemple, si les *Länder* dans l'État autrichien possèdent leur propre parlement (*Landtag*) (art. 2 de la Constitution fédérale), plusieurs régions qui évoluent au sein d'États unitaires disposent également d'une enceinte similaire¹. De plus, il est même possible que certains parlements régionaux disposent d'un plus grand éventail de compétences que ceux des entités fédérées autrichiennes. En ce sens, il importe d'être en mesure de bien saisir le contexte dans lequel prennent forme le fédéralisme ou la décentralisation.

1 Les fondements historiques de la République fédérale d'Autriche

La République fédérale d'Autriche existe depuis 1920. Elle peut donc être classée parmi les systèmes fédéraux européens « anciens » ou « établis ». Après l'effondrement, en 1918, de la monarchie austro-hongroise, dans le contexte de la Première Guerre mondiale, les « *Länder* » et les anciennes « Terres la couronne »

¹ À cet égard, voir la contribution d'Elisabeth Alber dans le présent ouvrage, au sujet de l'Italie et du Tyrol du Sud.

ont joué un rôle des plus déterminants dans la construction de la nouvelle République.

À l'époque, sept des neuf *Länder* actuels, qui sont mentionnés à l'Article 2 de la Constitution fédérale, représentaient déjà des entités existantes sous l'Empire austro-hongrois. Le Burgenland, qui faisait partie de la Hongrie, s'est finalement joint à l'Autriche, en 1921. De même, la capitale, Vienne, qui faisait partie de la Basse-Autriche, est devenue un *Land* à part entière, en 1922.

Les *Länder* furent d'ailleurs des acteurs clés du processus d'élaboration de la nouvelle constitution autrichienne. Cela n'est pas étranger au fait que la stabilité politique de la nouvelle République dépendait largement du soutien actif des anciennes Terres de la couronne. Au fil du temps, toutefois, le gouvernement central a cherché à consolider son pouvoir, ce qui a entraîné une diminution de l'influence politique des *Länder* au sein de l'État.

Sur le fond, la Constitution fédérale de 1920 est le résultat d'un compromis entre les forces partisans sociales-démocrates (SPÖ) et sociales-chrétiennes (ÖVP). Alors que les partisans du SPÖ étaient favorables à l'établissement d'un État unitaire fort, le ÖVP, lui, préférait un modèle fédéral, similaire à celui que connaissait alors la Suisse. La logique institutionnelle qui préside finalement à la structure de la Fédération autrichienne apparaît ainsi comme la synthèse de ces deux positions opposées. Dans les faits, toutefois, la constitution a toujours été marquée par de forts éléments unitaires. Dès le départ donc, cela a engendré un net déséquilibre des pouvoirs entre le centre et les *Länder*, et ce, au profit évidemment du centre.

Depuis, la Constitution fédérale a été modifiée à de nombreuses reprises. La plupart du temps, ces changements ont accentué la tendance *unitaire* du pays, à la suite de transferts de compétences des entités fédérées vers le centre. Les révisions constitutionnelles de 1925 et de 1929 furent particulièrement importantes en la matière : en plus d'avoir consacré l'entrée en vigueur des dispositions prévoyant la répartition fédérale des compétences, les domaines de la sécurité et de la police, par exemple, sont alors passés sous la juridiction du gouvernement central.

2 Les fondements institutionnels du fédéralisme autrichien

Formellement, l'article 2 de la Constitution fédérale précise que l'Autriche est un État fédéral composé de neuf *Länder* autonomes, c'est-à-dire le Burgenland, la Carinthie, la Basse-Autriche, la Haute-Autriche, Salzbourg, la Styrie, le Tyrol, le Vorarlberg et Vienne. Suivant le courant dominant dans la doctrine constitutionnelle du pays, l'article 2 doit être interprété comme un dispositif purement « programmatique », annonçant simplement la composition institutionnelle de l'État.

Néanmoins, le fédéralisme est tout de même inscrit aux côtés des autres principes fondamentaux de la Constitution fédérale, à savoir les principes démocratique, républicain, libéral, de même que ceux de la règle de droit et de la séparation des pouvoirs. Qui plus est, l'article 44 de la Constitution fédérale indique que la suppression ou la modification considérable de l'un de ces principes fondamentaux seraient considérées comme une révision totale de l'ordre constitutionnel, et impliqueraient donc que le changement soit approuvé par voie référendaire.

À la lumière des précédents consacrés par le travail de la Cour constitutionnelle fédérale, nous pouvons cerner le sens profond qu'on accorde au principe fédéral en tenant compte d'au moins quatre éléments caractéristiques de la logique institutionnelle du pays : la répartition des compétences législatives et administratives entre les ordres de gouvernement; la participation des *Länder* au travail législatif fédéral; l'autonomie constitutionnelle des *Länder*; et la participation des *Länder* à l'administration publique fédérale. Ceci étant, afin de s'accorder avec les fondements théoriques du fédéralisme, il importe, selon nous, d'ajouter à cette liste un cinquième élément : l'autonomie fiscale des *Länder*.

2.1 La répartition des compétences

En ce qui concerne la répartition des compétences entre les ordres de gouvernement, celle-ci est précisée aux articles 10 à 15 de la Constitution fédérale. Plus précisément, en Autriche, on distingue entre quatre ensembles de compétences législatives et exécutives : celles qui sont exclusives au gouvernement central (art. 10), celles

qui sont exclusives au gouvernement central, mais dont l'exécution est du ressort des *Länder* (art. 11), les législations-cadres fédérales qui doivent ensuite être mises en œuvre par les *Länder* (art. 12) et les compétences exclusives des *Länder* (art. 15). En fait, ce dernier ensemble de compétences concerne les pouvoirs résiduels; ainsi, les *Länder* sont responsables pour tous les domaines qui ne sont pas explicitement attribués au gouvernement central. Or, on constate toutefois que la vaste majorité des compétences se retrouve dans le champ de l'article 10. Elles sont ainsi exclusives au gouvernement central.

Concrètement, le gouvernement central est donc responsable des compétences fondamentales que sont, par exemple, les affaires extérieures, les questions de droit civil, les enjeux commerciaux et industriels, la législation du travail et de la santé publique. Quant à eux, les *Länder* détiennent des compétences, entre autres, dans les domaines de la construction, de la protection de la nature et de l'aménagement du territoire.

Selon l'article 13 de la Constitution, les compétences du gouvernement central et des *Länder* dans le domaine fiscal inscrites dans une loi constitutionnelle fédérale distincte, à savoir la *Loi constitutionnelle de finance* (1948). La *Loi* définit des formes abstraites de taxation et consacre l'autorité du législateur fédéral pour décider de la répartition des compétences en matière fiscale, qui est elle-même incorporée dans la *Loi d'ajustement financier* (*Finanzausgleichsgesetz*). Si cette dernière se doit d'être négociée entre la Fédération, les *Länder* et les communes, en pratique, la répartition des compétences en matière de finances publiques est conçue de manière éminemment centralisée. Ainsi, les *Länder* n'ont quasiment pas de véritables recettes fiscales autonomes.

2.2 Le *Bundesrat*

En Autriche, la gouvernance partagée est essentiellement pratiquée par l'intermédiaire du *Bundesrat*; cette seconde chambre représente l'outil institutionnel le plus important pour que les *Länder* puissent intervenir dans le processus législatif fédéral. Même s'il n'est pas précisé, dans la Constitution fédérale, que le *Bundesrat* doit servir à représenter les intérêts des entités fédérées au sein des organes institutionnels du centre (voir les art. 34 à

37 de la Constitution fédérale), c'est bien là le rôle qu'il joue. Les membres du *Bundesrat* sont élus par les parlementaires de chaque *Land*; et les *Länder* y sont représentés en proportion de leur poids démographique.

Le *Bundesrat* est considéré comme étant une institution faible. Cette évaluation s'appuie sur le fait que le *Bundesrat* exerce seulement quelques fonctions (faiblesse constitutionnelle), ainsi que sur le fait qu'il utilise rarement ces fonctions au sein du Conseil fédéral (faiblesse politique). Selon l'article 42 de la Constitution, le *Bundesrat* peut opposer son veto à un projet de loi de la Chambre basse (Conseil national). Toutefois, cette dernière peut outrepasser ce veto en votant à nouveau sur le projet de loi.

En plus de cette possibilité de suspendre la législation fédérale, un veto absolu est accordé au *Bundesrat* dans un nombre limité de cas. L'exemple le plus notoire est celui de l'article 44 al. 2 de la Constitution. Cette disposition revêt une importance particulière pour le système fédéral, car elle consacre un veto absolu dans les cas où des lois constitutionnelles ou des dispositions constitutionnelles contenues dans des lois ordinaires limiteraient les compétences des *Länder*.

2.3 L'autonomie constitutionnelle des *Länder*

Les *Länder* sont autonomes pour la mise en œuvre de leurs compétences propres (c'est-à-dire les pouvoirs résiduels). Qui plus est, ils peuvent codifier, dans leur constitution interne respective, tout ce qui ne contrevient pas aux dispositions prévues par la Constitution fédérale. En effet, selon l'article 99 de la Constitution fédérale, et suivant la jurisprudence qui émane des différents jugements de la Cour constitutionnelle, le contenu des constitutions internes des entités fédérées ne doit pas entrer en conflit avec la Constitution fédérale.

2.4 L'administration fédérale indirecte

Une autre facette de la logique fédérale en Autriche consiste en « l'administration fédérale indirecte » (art. 102 (1) de la Constitution fédérale). En bref, celle-ci a pour effet de confier aux *Länder* l'administration de matières de juridiction fédérale. Le cas échéant,

ce sont les gouverneurs des *Länder* qui agissent en tant qu'« administrateurs indirects », suivant les directives qui sont émises par le ministre fédéral compétent.

Néanmoins, selon l'article 102 (2) de la Constitution fédérale, il est possible, pour les autorités centrales, de contourner ce mécanisme – en ce qui concerne une longue liste d'exceptions –, avec pour conséquence que ce sont ces mêmes autorités centrales qui conservent le contrôle sur ces matières. Or, puisque ces mesures d'exception sont devenues très courantes, les spécialistes ont largement relativisé l'importance du principe de l'administration fédérale indirecte.

3 Le fédéralisme coopératif en Autriche

En général, la coopération formelle et informelle joue un rôle important dans le fédéralisme autrichien. Cela s'applique en particulier aux accords conclus conformément à l'article 15 (a) de la Constitution; ceux-ci sont probablement l'instrument le plus déterminant du fédéralisme coopératif en Autriche. Ces accords peuvent être conclus soit entre les *Länder*, soit entre la Fédération et tous les *Länder* ou seulement certains d'entre eux. Ils nécessitent toutefois un acte de mise en œuvre par les organes législatifs ou exécutifs compétents en la matière. En outre, des contrats entre la Fédération et les *Länder* peuvent aussi être fondés sur le droit privé, comme le prévoit l'article 17 de la Constitution, lequel détermine que la répartition des compétences n'affecte pas la capacité de la Fédération et des *Länder* à agir en vertu du droit privé.

La coopération informelle, de son côté, prend notamment appui sur la Conférence des gouverneurs des *Länder* (*Landeshauptleutekonferenz*). Ce modèle de coopération horizontale fonctionne comme un contrepoids relativement efficace à la puissance de l'ordre de gouvernement fédéral. En effet, malgré un processus continu de centralisation des pouvoirs législatifs, la Conférence des gouverneurs des *Länder* est devenue une plate-forme importante, notamment en ce qui concerne la péréquation financière et les négociations relatives au partage des coûts pour l'exécution du droit fédéral par les *Länder* et les municipalités.

Conclusion

Au-delà de la dichotomie technique, qui invite à distinguer entre les États de type unitaire et fédéral, il est possible de situer divers systèmes politiques le long d'un continuum de gradation. C'est-à-dire qu'il existe des États unitaires qui sont dotés d'imposants dispositifs en matière d'autonomie régionale et d'asymétrie institutionnelle, comme au Royaume-Uni, au Danemark, en Finlande ou au Portugal. Même au sein des États fédéraux, il existe une grande variation dans la manière dont l'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée sont pratiquées.

Concrètement, les fédérations et les divers systèmes politiques décentralisés peuvent être comparés selon un ensemble de variables, telles que le nombre d'entités subétatiques, leur taille, leur population respective, etc. À cet égard, plusieurs des cantons suisses, par exemple, ont une population bien inférieure en comparaison du *Land* le moins peuplé d'Autriche. Il en va de même pour ce qui est du Canada (Île-du-Prince-Édouard) ou de la Belgique (Communauté germanophone).

À ce titre, lorsqu'on la compare à d'autres systèmes fédéraux – par exemple, l'Allemagne, la Belgique ou la Suisse – et à des États relativement décentralisés – par exemple, le Royaume-Uni, les Pays-Bas ou la Suède –, force est de constater que la Fédération autrichienne ne ressort guère du lot. En ce sens, si les neuf *Länder* autrichiens sont relativement petits, ils se comparent tout de même avantageusement à plusieurs unités subétatiques suisses et belges. Qui plus est, alors qu'on observe souvent des variations considérables entre les entités fédérées au sein d'un même État, les différences entre les *Länder* autrichiens sont plutôt faibles.

Lectures suggérées

Bußjäger, P., 2017, « The New Austrian Administrative Court System: From 121 to 12. A Review of an Ambitious Reform », *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, (195) : 83-98.

Bußjäger, P. et M. Johler, 2018, « Distribution of Powers in Federal Systems », *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitution Law*. Oxford et New York, Oxford University Press.

Bußjäger, P., M. Johler et C. Schramek, 2018, « Federalism and Recent Political Dynamics in Austria », dans *Revista d'Estudis Autonomics i Federals*, (28) : 74-100.

Gamper, A. 2010, « Intergouvernementale Gesetzgebung », dans P. Bußjäger (dir.), *Kooperativer Föderalismus in Österreich. Beiträge zur Verflechtung von Bund und Ländern*. Vienne et Innsbruck, Braumüller, pp. 26-47.

Kalhofer, F. et G. Pallaver, 2013, « Strength Through Weakness. State Executive Power and Reform in Austria », *Swiss Political Science Review*, 19 (4) : 41-59.

Pernthaler, P., 2004, *Österreichisches Bundesstaatsrecht*. Vienne, Verlag Österreich.

Chapitre 28

L'AUTONOMIE DU TYROL DU SUD EN ITALIE : UNE ANALYSE CONTEXTUELLE

Elisabeth ALBER

Résumé

L'autonomie dont bénéficie le Tyrol du Sud au sein de l'Italie permet d'illustrer deux enjeux qui sont abondamment discutés dans les études fédérales et régionales. D'abord, en lien avec les processus d'élaboration (et de révision) d'un ordre constitutionnel, l'expérience du Tyrol du Sud témoigne des avantages qu'offre l'asymétrie institutionnelle sur le plan de la gestion des conflits liés à la présence de groupes minoritaires au sein d'un État souverain. Ensuite, la trajectoire du Tyrol du Sud montre comment l'autonomie politique peut contribuer à l'établissement d'une « bonne gouvernance » au sein d'une entité subétatique. En bref,

pour comprendre la logique qui préside à l'autonomie du Tyrol du Sud, avec ses 531 178 habitants, il faut tenir compte du poids démographique des différents groupes qui le composent : les germanophones, les italophones et les ladinophones, lesquels représentent respectivement 69,41%, 26,06% et 4,53% de sa population (selon le recensement de 2011). Conformément à la théorie consociative, l'autonomie du Tyrol du Sud fonctionne à partir d'un système de partage du pouvoir, inscrit dans le Deuxième statut d'autonomie (1972). Ce document prévoit un ensemble de règles qui combinent des éléments d'autonomie culturelle et d'autonomie territoriale, permettant aux trois groupes susmentionnés de préserver leur identité sociolinguistique, tout en favorisant le dialogue et la coopération intercommunautaire dans les domaines de la politique, de l'administration publique et de la justice. Dans cette brève contribution, nous allons discuter des tenants et aboutissants de l'autonomie dont bénéficie le Tyrol du Sud au sein de l'Italie, et évaluer leur impact sur l'aménagement des conflits liés à la présence de groupes minoritaires au sein d'un État.

* * *

Elisabeth Alber est chercheure principale à l'*Institute for Comparative Federalism* de l'*Eurac Research* de Bolzano/Bozen, au Tyrol du Sud, en Italie. Ses travaux portent principalement sur le fédéralisme et le régionalisme dans une perspective comparée, ainsi que sur les droits des minorités et la démocratie participative et délibérative. Avec Francesco Palermo, elle a codirigé *Federalism as Decision-Making. Changes in Structures, Procedures and Policies* (2015, Brill).

L'autonomie dont bénéficie le Tyrol du Sud au sein de l'Italie permet d'illustrer deux enjeux qui sont abondamment discutés dans les études fédérales et régionales. D'abord, en lien avec les processus d'élaboration (et de révision) d'un ordre constitutionnel, l'expérience du Tyrol du Sud témoigne des avantages qu'offre l'asymétrie institutionnelle sur le plan de la gestion des conflits liés à la présence de groupes minoritaires au sein d'un État souverain. Ensuite, la trajectoire du Tyrol du Sud illustre comment l'autonomie politique peut contribuer à l'établissement d'une « bonne gouvernance » au sein d'une entité subétatique.

En bref, pour comprendre la logique qui préside à l'autonomie du Tyrol du Sud, avec ses 531 178 habitants, il faut tenir compte du poids démographique des différents groupes qui le composent : les germanophones, les italophones et les ladinophones, lesquels représentent respectivement 69,41%, 26,06% et 4,53% de sa population (selon le recensement de 2011). Conformément à la théorie consociative, l'autonomie du Tyrol du Sud fonctionne à partir d'un système de partage du pouvoir, inscrit dans le Deuxième statut d'autonomie (1972). Ce document prévoit un ensemble de règles qui combinent des éléments d'autonomie culturelle et d'autonomie territoriale, permettant aux trois groupes susmentionnés de préserver leur identité sociolinguistique, tout en favorisant le dialogue et la coopération intercommunautaire dans les domaines de la politique, de l'administration publique et de la justice.

1 Lier le passé au présent

L'année 2019 a marqué le 100^e anniversaire de l'annexion du Tyrol du Sud par l'Italie (1919), le 80^e anniversaire de l'« Option » (1939) et le 50^e anniversaire de l'adoption de la « Proposition d'ensemble » (*Package*) (1969). Ces trois événements historiques ont eu un impact profond sur le Tyrol du Sud, soit la partie la plus septentrionale de l'Italie, limitrophe de l'Autriche et de la Suisse.

En 1919, tel que convenu dans le Traité de Saint-Germain, le territoire alpin au sud du col du Brenner a été accordé à l'Italie, malgré le « programme en 14 points » du Woodrow Wilson, qui suggérait un réaligement des frontières de l'Italie selon des « lignes de nationalité clairement reconnaissables » (point 9). Le 10 octobre 1920, le Tyrol du Sud, avec sa superficie de 7 398 km², est officiel-

lement cédé à l'Italie, et ce, contre la volonté de sa population majoritairement germanophone. Les gouvernements italiens de l'Après-guerre ont d'abord fait preuve d'une certaine sensibilité à l'égard des germanophones. Mais cela a changé avec l'avènement du fascisme. En effet, de 1922 à 1943, le Tyrol du Sud a été soumis à un programme d'italianisation qui a impliqué une tentative de déconstruction culturelle de l'identité austro-allemande.

En 1939, un programme de relocalisation de la population germanophone – l'*Option* – fut établi par Hitler et Mussolini, lequel visait à remodeler la structure démographique du Tyrol du Sud. Si les italophones (les Italiens en provenance d'autres régions d'Italie s'étant installés au Tyrol du Sud) n'avaient guère à prendre de décision, il en allait autrement pour les germanophones : ces derniers devaient choisir entre la relocalisation dans le Reich allemand, et ainsi conserver leur identité sociolinguistique, ou demeurer au Tyrol du Sud, mais en acceptant de *s'italianiser* complètement. L'*Option* a finalement été un échec retentissant, mais il reste qu'elle a considérablement affecté l'identité collective des Sud-Tyroliens. Elle a divisé la société et les familles entre ceux qui voulaient rester et s'engager dans la cause de l'autonomie et ceux qui souhaitent quitter leur territoire natal. Après la Deuxième Guerre mondiale, le Traité de paix de Paris (1947) a confirmé que le Tyrol du Sud, pour des raisons géopolitiques, continuerait à faire partie de l'Italie. Toutefois, l'*Accord Gruber-De Gasperi de 1946*, une annexe au Traité de paix, a permis d'ancrer les droits des minorités au niveau international en assurant aux germanophones des dispositions spéciales qui allaient garantir « l'égalité complète de leurs droits avec les habitants italophones » et préserver « le caractère ethnique et le développement culturel et économique de la composante germanophone » du Tyrol du Sud.

L'Accord a eu trois effets principaux sur le développement de la vie politique au Tyrol du Sud post-Deuxième Guerre mondiale (et avant le Deuxième statut d'autonomie de 1972). Premièrement, il justifie le maintien de la frontière du col du Brenner. Deuxièmement, il internationalise le conflit sud-tyrolien, en ce sens où il fait

de l'Autriche un « État protecteur »¹. Troisièmement, il a demandé à l'Italie de doter la Région spéciale du Trentin/Haut-Adige – et, en fin de compte, à ses deux parties constituantes : la province autonome de Bolzano/Bozen (Tyrol du Sud) et la province autonome de Trento (Trentin) – d'un ensemble de compétences qui permettrait la création de systèmes de gouvernance subétatiques respectant les obligations internationales inscrites dans l'*Accord Gruber-De Gasperi*².

En 1969, les délégués du Parti du peuple sud-tyrolien (SVP), le principal parti politique provincial depuis 1948, ont voté en faveur de la « Proposition d'ensemble ». Il s'agit d'un document comprenant 137 mesures législatives, qui fut élaboré par la Commission des 19, nommée par le ministre italien de l'Intérieur et composée de locuteurs italophones, germanophones et ladinophones. Ce document est particulièrement important, puisqu'il définira les modalités du système de partage du pouvoir qui sera mis en œuvre avec l'adoption du Deuxième statut d'autonomie, en 1972.

2 Le Deuxième statut d'autonomie de 1972

Le Deuxième statut d'autonomie de 1972 est une loi constitutionnelle qui encadre les relations entre les groupes qui composent le tissu sociodémographique du Tyrol du Sud. Suivant la logique d'un modèle consociatif, il établit trois séries de règles : la première s'applique uniquement au Tyrol du Sud, la deuxième s'applique à la province voisine du Trentin, à prédominance italophone, et la troisième s'applique à l'ensemble de la région.

Ceci étant, nous mettrons l'accent sur deux aspects particulièrement importants. D'abord, d'un point de vue formel, aucun nouveau statut n'a vraiment été adopté : en effet, sur les 137 mesures

¹ L'Autriche a d'ailleurs joué ce rôle activement, comme en témoignent ses diverses interventions devant les Nations Unies, demandant à la communauté internationale d'agir pour apaiser le conflit qui déchirait la région.

² Tels que l'enseignement primaire et secondaire dans la langue maternelle; l'égalité des langues allemande et italienne dans la fonction publique et dans les documents officiels, ainsi que dans les dénominations topographiques (bilingues); l'égalité des droits en matière d'accès à la fonction publique, et ce, en vue d'atteindre une proportion équitable du nombre d'emplois disponibles entre les deux principaux groupes ethniques.

de la « Proposition d'ensemble », plus de 80 se réfèrent à de simples modifications du Premier statut d'autonomie, datant 1948. Ensuite, d'un point de vue plus substantiel, le Deuxième statut d'autonomie ne vient pas tant approfondir l'autonomie qu'il en partage différemment les modalités. C'est-à-dire que l'essentiel des pouvoirs dont la Région du Trentin/Haut-Adige bénéficie depuis 1948 ont été transférés du niveau régional – où les intérêts des germanophones étaient mis en minorité parce que les italophones étaient (et sont) largement majoritaires – vers le niveau provincial. Il s'agit là d'une exception à la règle qui prévaut au sein de l'État régional asymétrique d'Italie, car les provinces, dans toutes les autres parties du pays, représentent un niveau de gouvernement subordonné à celui des régions.

Ainsi, en plus des quinze régions « ordinaires » qu'elle a instituées au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, la Constitution italienne, à son article 116, prévoit et institue immédiatement des formes et des conditions d'autonomie particulières pour cinq régions « spéciales » : les régions du Trentin/Haut-Adige, de la Sicile, de la Sardaigne, de la Vallée d'Aoste et de Frioul-Vénétie julienne. Or, à la différence des quatre autres régions spéciales, dans le Trentin/Haut-Adige, depuis l'adoption du Deuxième statut d'autonomie, la plupart des compétences sont dévolues aux deux provinces autonomes (Bolzano/Bozen et Trentin), et non à la région spéciale elle-même.

À son tour, l'entrée en vigueur du Deuxième statut d'autonomie, en 1972, a provoqué trois principaux effets. D'abord, la région du Trentin/Haut-Adige, comme entité politique subétatique, n'a conservé que très peu de compétences. Ensuite, le Trentin et le Tyrol du Sud se sont développés en fonction de systèmes politiques bien différents. Au Tyrol du Sud, un modèle consociatif fondé sur le partage du pouvoir et la représentation proportionnelle fut mis en place, alors que le Trentin est caractérisé par un système de démocratie majoritaire et bipolaire, avec l'élection directe du président (comme dans toutes les autres régions). Enfin, le fait de disposer de compétences importantes au niveau provincial a permis au Tyrol du Sud de mettre en œuvre des dispositions importantes relatives à la protection des minorités.

Le Tyrol du Sud est ainsi devenu une « consociation imbriquée », avec des structures consociatives non seulement dans la province

(nous y reviendrons), mais aussi dans le contexte plus large de la région spéciale. À ce titre, les élections provinciales dans les deux provinces autonomes de Trentin et de Bolzano/Bozen se tiennent conjointement, le même jour, et les membres des deux parlements provinciaux (35 membres pour Trentin et 35 pour Bolzano/Bozen) forment ensemble la députation du parlement régional. Plus important encore, toute modification au Deuxième statut d'autonomie ne peut être présentée que par le parlement régional, sur proposition des parlements de Bolzano/Bozen et de Trentin. Si les modifications sont mises de l'avant par les autorités centrales (à Rome), les parlements régionaux et provinciaux doivent également être consultés. C'est là une garantie majeure pour la préservation de l'importante autonomie dont bénéficie le Tyrol du Sud.

Aujourd'hui, la province autonome de Bolzano/Bozen est investie de presque toutes les compétences, à l'exception de l'armée, de la police et de quelques autres pouvoirs mineurs. L'étendue de l'autonomie du Tyrol du Sud est donc notable, non seulement par rapport aux autres régimes d'autonomie territoriale liés à la présence de minorités, mais aussi par rapport au voisin septentrional du Tyrol du Sud, le *Land* du Tyrol, une entité fédérée de l'Autriche qui, avec le Trentin/Haut-Adige, forment la Région européenne (Eurorégion) Tyrol-Haut-Adige-Trentin³.

3 La mise en œuvre de l'autonomie

La Commission des Six (c'est-à-dire six membres représentant l'État et la province autonome de Bolzano/Bozen) a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre du Deuxième statut d'autonomie, de 1972 à 1992, année où le conflit du Tyrol du Sud a officiellement pris fin, par la remise au Secrétaire général des Nations Unies de l'« acte de décharge » du gouvernement autrichien. Au lieu de cesser d'exister (comme prévu au départ), la Commission des Six s'est métamorphosée : elle est passée d'un outil de mise en œuvre du Deuxième statut d'autonomie à un instrument gouvernemental pour instaurer et favoriser la confiance mutuelle entre les partenaires de l'entente.

³ Celle-ci s'est d'ailleurs institutionnalisée en droit européen, en 2011, en tant que groupement européen de coopération territoriale.

La Commission des Six a continué à rédiger des décrets de mise en œuvre (pour encadrer les transferts de compétences supplémentaires de Rome vers le Tyrol du Sud), avec un succès variable d'une législature à l'autre. Ces décrets sont des règlements d'application du Deuxième statut d'autonomie. Ils sont adoptés par le gouvernement italien et ils prévalent sur les lois du Parlement italien, et ce, en conformité avec la ligne interprétative suivie par la Cour constitutionnelle. Le pouvoir gouvernemental de promulguer ces normes supérieures à la législation et de contourner le parlement italien n'est pas considéré comme une violation du principe de la division des pouvoirs et de l'État de droit, car les décrets de mise en œuvre, en tant que source atypique de droit, traduisent le principe constitutionnel de l'autonomie territoriale, d'une part, parce qu'ils sont négociés sur un pied d'égalité entre les parties jusqu'à ce qu'un accord commun soit trouvé⁴, d'autre part.

La Commission des Six est renouvelée chaque fois qu'il y a un changement de gouvernement à Rome. Ses procédures de nomination garantissent la parité de représentation entre les territoires et les groupes, tout comme elles reconnaissent le caractère ethniquement composite de l'État et de la province autonome de Bolzano/Bozen. Un représentant sur trois de l'État (nommé par le gouvernement central) doit être germanophone et un représentant sur trois du Tyrol du Sud doit être italophone (avec deux représentants nommés par le parlement provincial et un représentant nommé par le parlement régional). Récemment, le principe de la double parité a été assoupli, au profit de l'inclusion officielle d'un représentant de la langue ladine : l'un des membres représentant l'État peut être germanophone ou ladinophone.

La Commission des Six travaille à huis clos. Une fois qu'un projet de décret est approuvé à l'unanimité (ceci est une pratique, mais pas une règle écrite), il est soumis au ministère concerné du gouvernement italien, pour finalement être promulgué par décret présidentiel.

⁴ Cela veut dire que le gouvernement central n'a pas le pouvoir d'amender un projet élaboré par la Commission des Six.

4 L'exercice du pouvoir politique

La « séparation avec coopération obligatoire » est la logique cardinale qui préside aux dynamiques du système partisan au Tyrol du Sud. Au niveau provincial, les partis politiques sont divisés selon des lignes sociolinguistiques alors qu'à l'échelle italienne (et européenne), les partis provinciaux germanophones et les partis nationaux italiens cherchent à convenir d'ententes. La politique du Tyrol du Sud a toujours été caractérisée par le contraste entre les partis de centre ou de centre-gauche et les partis de centre ou de centre-droit, les premiers étant favorables à l'autonomie de la province et les seconds y étant plutôt opposés. De plus, au Tyrol du Sud, certains partis sont certes favorables à l'autonomie, mais ils voient celle-ci uniquement comme point de départ pour ultimement faire sécession.

Même si l'autonomie du Tyrol du Sud est passée d'un modèle dissociatif de résolution des conflits à un modèle associatif, avec une intégration croissante entre les locuteurs des différents groupes linguistiques, les élections aux parlements provincial et italien sont encore largement caractérisées par des arènes électorales ethniques séparées et par une concurrence politique entre les « segments ». Lors des élections provinciales, les partis germanophones – qui, contrairement aux partis italophones, ne sont actifs qu'au sein de la province – se font concurrence entre eux, et n'accordent que peu d'attention aux partis italiens. Les partis italophones ont essayé de reproduire le modèle du SVP, mais n'y sont jamais parvenus. De leur côté, les partis/programmes interethniques ont joué un rôle somme toute accessoire dans l'évolution de la politique provinciale.

En ce qui concerne l'exercice conjoint du pouvoir gouvernemental, le Deuxième statut d'autonomie laisse une certaine marge de manœuvre aux partis politiques pour la formation d'une coalition. La composition du gouvernement provincial de Bolzano/Bozen doit néanmoins refléter la force numérique des groupes linguistiques représentés au parlement provincial. Les membres de ce dernier sont élus tous les cinq ans en fonction d'un système proportionnel. De même, le gouverneur du Tyrol du Sud et les membres de l'exécutif sont élus parmi ses membres, et ce, à la majorité absolue et suivant des votes spécifiques aux différents

blocs ethniques représentés. De plus, indépendamment du principe de proportionnalité, un représentant des Ladins peut également être élu en tant que membre de l'exécutif. L'exigence de coalition est complétée par des règles concernant à la fois la répartition équitable des fonctions des trois vice-gouverneurs du gouvernement provincial entre les groupes linguistiques, et la répartition équitable des fonctions de président et de vice-présidents du parlement provincial.

En outre, le Deuxième statut d'autonomie accorde aux groupes linguistiques un mécanisme pour défendre leurs intérêts vitaux au parlement provincial. La majorité des membres appartenant à chacun des groupes linguistiques peut déclencher la procédure de la « sonnette d'alarme » s'ils estiment qu'un projet de loi porte atteinte aux droits des citoyens appartenant à des groupes linguistiques différents ou aux caractéristiques ethniques ou culturelles desdits groupes. Cette procédure n'équivaut pas à un droit de veto absolu, car il peut se conclure, en dernier ressort, devant un règlement imposé par la Cour constitutionnelle.

5 Les règles du vivre-ensemble

Le système de gouvernance fragmentée du Tyrol du Sud est basé sur une déclaration d'appartenance ou d'affiliation à l'un des trois groupes linguistiques. D'une part, une telle déclaration sert de fondement au système de quotas qui s'applique à la vie quotidienne et à l'ensemble de la sphère publique. D'autre part, elle est à l'origine d'un régime détaillé de droits linguistiques individuels et collectifs. La déclaration linguistique permet aux personnes de se porter candidates à la fonction publique, d'avoir le droit de déposer une demande de subvention et d'être embauchées comme fonctionnaires. Concrètement, dans le domaine de l'administration publique, les candidats sont en compétition pour les postes réservés à leur groupe linguistique respectif, et non pour la totalité des postes ouverts.

5.1 Le système des quotas

Les postes dans l'administration publique doivent être attribués en fonction du poids démographique de chaque groupe linguistique

(calculé sur la base du plus récent recensement). Le système des quotas s'applique à tous les organismes publics et parapublics qu'on retrouve au Tyrol du Sud : dans les administrations provinciales et municipales, mais aussi dans des institutions privatisées comme les chemins de fer et le service postal. La représentation des groupes linguistiques dans leurs proportions respectives au sein de la fonction publique a été atteinte dans les années 1980 pour les postes de l'administration locale et provinciale, et au début des années 1990 pour les postes de l'administration publique de l'État. Or, en dépit de ces réalisations, le système des quotas continue d'être appliqué. Toutefois, depuis la fin des années 1990, son application est plus souple, notamment lorsqu'on recherche certains profils professionnels hautement spécialisés.

5.2 Le bi- et le trilinguisme

L'administration publique – bilingue sur tout le territoire, trilingue dans les vallées ladines – a l'obligation d'utiliser la langue du demandeur et de répondre dans la langue dans laquelle les documents lui ont été acheminés. Lorsque des documents sont préparés ou des actions sont engagées par les fonctionnaires eux-mêmes, la correspondance ou l'action doivent être effectuées dans la langue présumée être la langue maternelle du destinataire, alors qu'à l'écrit tous les documents doivent être bi(tri)lingues. En cas de violation présumée des dispositions relatives à l'utilisation de la langue, des recours judiciaires formels sont prévus à la fois pour les individus et les groupes.

Quant au domaine de l'éducation, la séparation est également la règle. Les groupes linguistiques allemand et italien gèrent leurs propres ressources en matière d'éducation, allant des services à la petite enfance jusqu'aux écoles primaires et secondaires. Ils assurent l'enseignement de la langue maternelle et l'enseignement obligatoire de la deuxième langue (allemand ou italien). Un modèle d'enseignement trilingue est en place dans les vallées ladines. Il attire l'attention, car l'éducation multilingue est de plus en plus débattue (notamment au sein des segments de la société vivant dans les zones urbaines). Dans l'enseignement supérieur, l'enseignement multilingue est aussi une pratique généralisée.

Pour garantir le système bi(tri)lingue dans l'administration publique et la justice, un examen provincial permet de vérifier les connaissances linguistiques de tous ceux qui souhaitent postuler à un emploi.

Conclusion

Les normes, garanties et recours juridiques en place au Tyrol du Sud en matière de relations intergroupes, tout comme l'arsenal de dispositions institutionnelles au chapitre des relations intergouvernementales, n'ont aucun comparable dans les autres unités constitutives de l'État régional asymétrique d'Italie. Ils illustrent la manière par laquelle les pouvoirs peuvent être partagés horizontalement (entre les groupes linguistiques du Tyrol du Sud et dans le contexte régional plus large) et verticalement (entre le Tyrol du Sud et Rome). Cette étude de cas montre l'importance de la confiance mutuelle et des garanties procédurales (pour chaque groupe linguistique), de manière à faire progresser l'autonomie, à la fois dans l'intérêt des questions liées aux minorités et, plus largement, en vue de favoriser une bonne gouvernance au niveau subétatique.

Lectures suggérées

Alber, E. et F. Palermo, 2012, « Creating, Studying and Experimenting with Bilingual Law in South Tyrol: Lost in Interpretation », dans X. Arzoz (dir.), *Bilingual Higher Education in the Legal Context*. Leiden et Boston, Martinus Nijhoff et Brill, pp. 287-309.

Alber, E., 2014, « Haut-Adige/Tyrol du Sud : un système éducatif divisé dans les Alpes », *Revue internationale de politique comparée*, 21 (4) : 59-82.

Alber, E., M. Röggla et V. Ohnewein, 2016, « “Autonomy Convention” and “Consulta”: Deliberative Democracy in Subnational Minority Contexts », *European Yearbook of Minority Issues*, 15 : 194-225.

Alber, E., 2017, « South Tyrol's Negotiated Autonomy », *Journal of Ethnic Studies*, 78 : 41-48.

Grote, G., 2012, *The South Tyrol Question, 1866-2010: From National Rage to Regional State*. Berne, Peter Lang.

Kofler, I., 2019, *Le Tyrol du Sud et la signification de Heimat: un laboratoire européen de coopération interculturelle*. Paris, L'Harmattan.

Palermo, F., 2006, « Un système de “proportionnelle ethnique”: le secteur public du Trentin-Haut Adige », *Revue française d'administration publique*, 118 : 321-334.

Pallaver, G., 2014, « South Tyrol's Changing Political System. From Dissociative on the Road to Associative Conflict Resolution », *Nationalities Papers: The Journal of Nationalism and Ethnicity*, 42 (3) : 376-398.

Parolari, S. et C. Zwilling, 2018, « A Bibliography on the Autonomy of South Tyrol », Eurac Research, disponible [en ligne] : www.eurac.edu/de/research/Publications/Pages/publicationdetails.aspx?pubId=0103751&pubType=E.

Scantamburlo, M. et G. Pallaver, 2014, « The 2013 South Tyrolean Election: The End of SVP Hegemony », *Regional & Federal Studies*, 24 (4) : 493-503.

Woelk, J., F. Palermo et J. Marko (dir.), 2008, *Tolerance through Law – Self Governance and Group Rights in South Tyrol*. Leiden et Boston, Martinus Nijhoff et Brill.

Chapitre 29

L'ESPAGNE EST-ELLE UN ÉTAT FÉDÉRAL?

Ferran REQUEJO

Résumé

Cet article présente un portrait critique des caractéristiques fédérales qu'on retrouve (et qu'on ne retrouve pas) dans le cas espagnol. L'Espagne ayant mis en œuvre une dynamique de décentralisation de son pouvoir politique comme principale base de sa transition démocratique, elle est souvent considérée comme une fédération ou comme un État quasi-fédéral. Au moyen d'une comparaison avec d'autres cas, nous constatons que l'Espagne possède sans conteste certaines des caractéristiques associées généralement aux systèmes fédéraux, mais qu'il lui manque tout de même plusieurs éléments fondamentaux du fédéralisme.

* * *

Ferran Requejo est professeur de science politique à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne), où il dirige le Groupe de recherche en théorie politique (GRTP). Ses principaux domaines de recherche sont les théories de la démocratie, du fédéralisme, des démocraties multinationales et du libéralisme politique post-Deuxième Guerre mondiale. Pour la qualité de son œuvre, il a reçu les prix Rudolf Wildenmann en 1997 (ECPR) et Ramon Trias Fargas en 2002, ainsi que le Prix du meilleur ouvrage de l'Association espagnole de science politique, en 2006, pour son livre *Multinational Federalism and Value Pluralism* (Routledge, 2005). Parmi ses plus récentes publications, on retrouve *Federalism, Plurinationality and Democratic Constitutionalism* (Routledge, 2012) et *Federalism beyond Federations* (avec K. J. Nagel, Ashgate, 2011). Depuis 2018, il est également le directeur de l'*Institut d'Estudis de l'Autogovern*.

De manière générale, les travaux récents qui se proposent d'étudier les États disposant d'une répartition territoriale de compétences *fédérales* ou *régionales* peuvent être analysés suivant cinq axes principaux, en fonction des questions de recherche auxquelles ils ont pour mission de répondre. Ces axes sont les suivants :

- (1) l'axe mononational-plurinational
- (2) l'axe unitarisme-fédéralisme
- (3) l'axe centralisation-décentralisation
- (4) l'axe symétrie-asymétrie
- (5) l'axe compétition-coopération

Afin de permettre une comparaison fine et rigoureuse, ces angles d'analyse s'accompagnent d'un ensemble de variables et d'indicateurs diversifiés. Dans le but de répondre à la question que nous nous sommes posée – l'Espagne est-elle un État fédéral? –, notre propos portera uniquement sur les deuxième et troisième axes, ayant trait respectivement aux degrés de fédéralisme et de décentralisation dans les États. Ce faisant, bien que nous emploierons une grille d'analyse comparative, notre attention sera spécialement dirigée vers la situation de l'« *Estado de las autonomías* » espagnol.

1 Mesurer le fédéralisme et la (dé)centralisation

D'abord, l'axe unitarisme-fédéralisme a pour vocation de définir « jusqu'à quel degré » une fédération ou un État régional est véritablement fédéral. À cet égard, la grille d'analyse que nous retenons est établie au moyen d'un Indice permettant d'évaluer l'état du fédéralisme dans les différents systèmes politiques.

En simplifiant quelque peu, nous retenons les indicateurs suivants : la présence ou l'absence (a) d'entités fédérées comme unités constituantes; (b) de garanties constitutionnelles pour l'autonomie gouvernementale de ces dernières, le cas échéant; (c) d'un mécanisme nécessitant leur approbation afin de réaliser une réforme constitutionnelle; (d) d'une dualité institutionnelle (entre les ordres de gouvernement) dans l'organisation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire; (e) d'un mécanisme de redistribution interne des recettes fiscales et d'une autonomie fiscale pour les entités

fédérées; (f) d'une seconde chambre composée de représentants qui sont nommés par les institutions des entités fédérées et dont (g) les sièges sont répartis territorialement (et non proportionnellement à la population); (h) de compétences législatives significatives attribuées à la seconde chambre; (i) d'une clause constitutionnelle prévoyant la distribution des compétences résiduelles aux entités fédérées; (j) d'un tribunal d'arbitrage impartial pour résoudre les conflits de juridictions, qui plus est (k) vis-à-vis duquel les entités subétatiques ont un droit de regard quant à la nomination des juges qui y siègent; et, enfin, (l) d'une procédure régulant le droit des entités fédérées de faire sécession.

Afin d'opérationnaliser et de pondérer leur valeur au sein de notre Indice, les indicateurs (a), (b), (c), (f) et (g) ont une valeur absolue de 1 point, les indicateurs (e), (h), (i), (j) (k) et (l) valent 2 points, et l'indicateur (d) 3 points. Ainsi, nous pouvons situer les différents États sur cet Indice, où un score de 0/20 signifie l'absence de toute logique fédérale, alors qu'un résultat de 20/20 fait état d'un fédéralisme extrêmement bien établi.

Ceci étant, il faut reconnaître que cet Indice ne tient pas compte des indicateurs « para-institutionnels », c'est-à-dire ceux qui ont un effet sur le fédéralisme entendu comme processus (par exemple, les systèmes partisans ou les relations intergouvernementales) (voir Requejo, 2010; 2015).

Ensuite, l'axe centralisation-décentralisation propose d'observer le degré d'autonomie gouvernementale dont bénéficient les unités constituantes au sein de l'État. Un Indice similaire au précédent permet de mesurer le degré de (dé)centralisation des États, au moyen d'une échelle globale qui s'étend, ici aussi, entre une note minimale de 0 (centralisation maximale) et une note maximale de 20 (décentralisation maximale).

Plus précisément, et en simplifiant encore un peu, on retient les indicateurs suivants, qui s'intéressent d'abord à l'éventail de compétences législatives dont bénéficient les entités régionales : les unités constituantes sont-elles compétentes dans les domaines (a) de l'économie, des infrastructures et des communications; (b) de l'éducation et de la culture; (c) de l'aide sociale; (d) du droit pénal et civil; (e) de l'administration et de la gestion (pouvoir exécutif) sur son territoire; et (f) de l'extension sur la scène internationale

de leurs compétences internes (par exemple, la capacité de signer des traités internationaux, ou encore d'en co-définir les termes avec le gouvernement central). L'Indice s'intéresse aussi à la (dé)centralisation (g) dans le domaine de l'économie et de la fiscalité (calculée en fonction d'un score moyen qu'on obtient en tenant compte de la répartition des recettes fiscales et des dépenses publiques, telle que compilée notamment par le Fonds monétaire international). Les indicateurs (a), (b), (c), (d), (e) et (f) valent chacun 2 points sur l'Indice, alors que (g) est lui-même un score agrégé, valant 8 points.

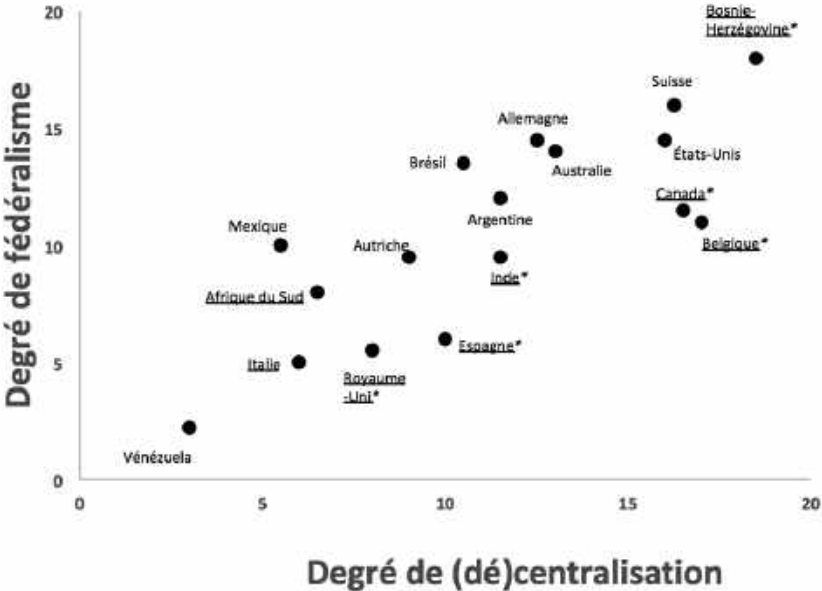
2 Les démocraties fédérales face aux deux Indices

Le corpus global de notre analyse est constitué par l'ensemble des fédérations démocratiques – à l'exception des fédérations archipélagiques, telles que la Micronésie, les Comores et Saint-Christophe-et-Niévès. Il exclut donc les fédérations qui se situent aux antipodes de la logique démocratique-libérale, comme c'est le cas pour les Émirats arabes unis, la Russie, le Nigeria, le Pakistan, etc. Les États associés et les *federacies*, ainsi que les entités supra-étatiques comme l'Union européenne n'y figurent pas non plus.

En revanche, trois États démocratiques d'Europe de l'Ouest présentant une répartition des compétences explicitement territoriale ont été inclus : le Royaume-Uni, l'Espagne et l'Italie. En tout, 17 fédérations ou États régionaux sont pris en compte pour la présente analyse.

La Figure 1 ci-dessous met en relation le degré de fédéralisme et le degré de décentralisation des différents cas étudiés (les cas pluri-nationaux sont marqués par un astérisque (*), et les cas présentant une forme d'asymétrie constitutionnelle sont soulignés).

Figure 1. Les démocraties fédérales dans le monde



3 Le cas de l'Espagne

Bien que l'« *Estado de las autonomías* » espagnol se situe à un niveau intermédiaire sur l'axe de la décentralisation, il se retrouve relativement bas sur celui du fédéralisme. Pour autant, il se présente également comme un État relativement décentralisé, en comparaison avec d'autres États régionaux. Il partage un point en commun avec les fédérations, qui n'est pas négligeable : la décentralisation de son système s'applique à toutes les unités constituantes du pays, et non pas seulement à un sous-groupe d'entre elles. C'est-à-dire que la décentralisation s'applique à la totalité des territoires qui bénéficient d'une autonomie politique garantie par la Constitution : soit les 17 communautés autonomes, en plus des deux villes d'Afrique du Nord que sont Ceuta et Melilla.

Parmi les caractéristiques qui distinguent le modèle espagnol actuel des fédérations-types (cf. Elazar, 1991; Stepan, 1999; Watts,

1999; Griffiths et Neremberg, 2002; 2005; Filippov, Ordeshook et Shvetsova, 2004; Requejo, 2005; Gagnon, Keil et Mueller, 2015), on peut relever un certain nombre d'éléments importants.

Premièrement, les « communautés autonomes » (CA) ne sont pas de véritables entités constituantes. La Constitution espagnole actuellement en vigueur (depuis 1978) établit « l'unité indissoluble de la nation espagnole » (art. 2) et le « peuple espagnol » comme unique sujet de la « souveraineté nationale » (art. 1). Certaines des CA n'existaient d'ailleurs pas en tant que régions administratives avant 1978.

Deuxièmement, lorsqu'on observe la manière dont la constitution prévoit la répartition des compétences législatives et la décentralisation du pouvoir, il ressort un manque de clarté évident. Le pouvoir central conserve une hégémonie grâce aux dites « *leyes de bases* » et « *leyes orgánicas* » (lois fondamentales et lois organiques), qui s'appliquent à l'ensemble du territoire espagnol. Dans la pratique, et face à un certain nombre de responsabilités (par exemple, l'éducation, les politiques d'aide sociale, l'administration locale, la fonction publique, l'éducation supérieure et la recherche, etc.), celles-ci peuvent être développées selon une logique centralisatrice. Ainsi, il n'existe pas de procédure claire de « partage de la gouvernance » dans le cadre constitutionnel espagnol.

Troisièmement, il est pertinent de s'intéresser à la structure du pouvoir judiciaire. Contrairement aux pouvoirs exécutifs et législatifs, la logique de l'« *Estado de las autonomías* » (découlant de la Constitution de 1978) n'a eu quasiment aucun effet sur la structure du pouvoir judiciaire, qui continue donc d'être similaire à celui d'un État centralisé.

Quatrièmement, le Sénat : la seconde chambre n'est pas liée aux CA. La majorité des sénateurs sont élus par les « provinces », lesquelles correspondent à un découpage administratif datant du XIX^e siècle. Ainsi, les CA ne participent aucunement au pouvoir législatif de la « fédération ».

Cinquièmement, l'Espagne se situe très loin des logiques habituelles du fédéralisme fiscal. Les impôts les plus importants sont collectés par l'État central, qui en retourne par la suite une part aux CA en fonction de leurs « besoins financiers » (un calcul qui est issu d'une quantification extrêmement controversée). Le

Pays Basque et la Navarre sont les seules exceptions à la règle; ils bénéficient d'un accord fiscal asymétrique avec le pouvoir central, basé sur un certain nombre de « droits historiques » antérieurs – *los fueros* – à la Constitution de 1978, et régulés suivant des modalités plus confédérales que fédérales. C'est d'ailleurs l'aspect juridique le plus asymétrique qu'on retrouve dans le système politique espagnol.

Sixièmement, lorsqu'on intègre à l'équation l'architecture de l'Union européenne, on remarque que les CA ne sont pas considérées comme des acteurs politiques au sein de ses principales institutions, contrairement aux autres fédérations de l'Union (notamment la Belgique et l'Allemagne). Le gouvernement central a jusqu'à présent refusé d'accorder aux CA un quelconque rôle d'importance face aux questions européennes.

Septièmement, les CA ne peuvent pas participer au processus de révision de la Constitution. Les réformes constitutionnelles restent ainsi entre les mains du Parlement central et des citoyens de l'État (par référendum).

Conclusion

En bref, l'actuel « *Estado de las autonomías* » espagnol ne possède pas les éléments principaux (institutionnels et procéduraux) qui définissent généralement les « fédérations ». Dans les faits, la Constitution espagnole inclut davantage d'éléments potentiellement asymétriques que d'éléments réellement fédéraux. Néanmoins, la plupart de ces éléments asymétriques n'ont pas été développés par les pratiques politiques, législatives et constitutionnelles. Ainsi, bien que les CA possèdent un degré appréciable d'autonomie, et ce, dans plusieurs domaines, les aspects pratiques du modèle espagnol ont été mis en œuvre principalement en fonction d'une perspective régionaliste. Par conséquent, et malgré le fait que certains travaux de politique comparée classent l'Espagne parmi les « États fédéraux », du fait de considérations méthodologiques qui sont de toute évidence inexactes, un certain nombre d'arguments nous poussent à croire qu'il serait plus approprié de ranger l'Espagne dans le groupe des États « régionaux ».

Lectures suggérées

Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), 2010, *Federal Democracies*. Londres, Routledge.

Gagnon, A.-G., S. Keil et S. Mueller (dir.), 2015, *Understanding Federalism and Federation*. Farnham, Ashgate.

Requejo, F., 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres et New York, Routledge.

Requejo, F. et M. Sanjaume-Calvet, 2015, « Recognition and Political Accommodation: From Regionalism to Secessionism – The Catalan Case », dans J.-F. Gregoire et M. Jewkes (dir.), *Recognition and Redistribution in Multinational Federations*. Leuven, Leuven University Press, pp. 107-132.

Références

Amoretti, U. et N. Bermeo (dir.), 2004, *Federalism and Territorial Cleavages*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Burgess, M. et A.-G. Gagnon (dir.), 2010, *Federal Democracies*. Londres, Routledge.

Elazar, D., 1991, *Federal Systems of the World*. Essex, Longman.

Filippov, M., P. C. Ordeshook et O Shvetsova, 2004, *Designing Federalism: A Theory of Self-sustainable Federal Institutions*. Cambridge, Cambridge University Press.

Gagnon, A.-G., S. Keil et S. Mueller (dir.), 2015, *Understanding Federalism and Federation*. Farnham, Ashgate.

Neremberg, K. et A. Griffiths, (dir.), 2002, *Handbook of Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Requejo, F. 2005, *Multinational Federalism and Value Pluralism*. Londres et New York, Routledge.

Requejo, F, 2010, « Federalism and Democracy. The Case of Minority Nations: A Federalist Deficit », dans M. Burgess et A.-G. Gagnon (dir.), *Federal Democracies*. Londres, Routledge, pp. 289-312.

Requejo, F., 2015, « National Pluralism, Recognition, Federalism and Secession (or Hegel was a Clever Guy) », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Farnham, Ashgate, pp. 157-176.

Rodden, J. 2004, « Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement », *Comparative Politics*, 36 (4) : 481-500.

Stepan, A., 1999, « Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model », *Journal of Democracy*, 10 (4) : 19-34.

Watts, R., 1999, *Comparing Federal Systems*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Chapitre 30

EXISTE-T-IL UNE SOLUTION FÉDÉRALE AU CASSE-TÊTE CONSTITUTIONNEL BRITANNIQUE?

Malcolm HARVEY

Résumé

Au Royaume-Uni, le fédéralisme a autant de partisans que de détracteurs : pour les uns, il s'agit d'une solution certes radicale, mais qui est tout à fait adaptée à l'asymétrie caractéristique du Royaume-Uni; tandis que pour les autres, c'est un loup déguisé en mouton. Ce ne serait là qu'une autre idée (un complot?) provenant de l'Europe visant à mettre fin à la vieille tradition britannique de souveraineté parlementaire. Or, les deux dernières décennies ont été le théâtre d'un important processus de dévolution au sein du système politique britannique, approfondissant d'autant plus l'influence européenne dans celui-ci, grâce notamment à la *Con-*

vention européenne des droits de l'homme (CEDH) et à l'Eurozone. Les dernières années furent aussi caractérisées par le référendum sur l'indépendance de l'Écosse, et la décision de quitter l'Union européenne. Les questions constitutionnelles ont donc pris une importance renouvelée dans la vie politique du Royaume-Uni. Pour certains, cela signifie que le temps est venu de tenter l'expérience du fédéralisme, alors que pour d'autres il demeure absolument impraticable dans le contexte de l'agencement institutionnel britannique. Cet article se propose d'explorer les raisons pour lesquelles le fédéralisme est une idée qui, bien que minoritaire, continue de susciter un intérêt au sein de la classe politique du Royaume-Uni. Mais nous verrons également pourquoi certains problèmes auxquels ferait face un Royaume-Uni fédéral semblent, à maints égards, insurmontables.

* * *

Malcolm Harvey, Ph.D., enseigne la science politique à l'Université d'Aberdeen, en Écosse. Il est l'auteur de nombreux articles et chapitres de livres traitant de la dévolution et des changements constitutionnels au Royaume-Uni, ainsi que du mouvement indépendantiste écossais. Avec Michael Keating, il est le coauteur de l'ouvrage *Small Nations in a Big World: What Scotland Can Learn* (2014, Luath Press).

En 1993, Alain-G. Gagnon et Guy Laforest posaient la question suivante : « le fédéralisme peut-il avoir un avenir qui ne soit pas que bipolaire, dans le monde globalisé qui est celui de la modernité récente? » (Gagnon et Laforest 1993; traduction libre). Dans un article traitant du Canada et du Québec, les auteurs prenaient acte des forces centrifuges ayant entraîné la dissolution des fédérations tchécoslovaque, soviétique et yougoslave. Vingt-et-un ans plus tard, des tensions similaires au Royaume-Uni – qui n'est pas un État fédéral – ont mené à la tenue d'un référendum sur la sécession de l'Écosse, en 2014. Bien que les électeurs aient rejeté l'option de l'indépendance pour demeurer au sein du Royaume-Uni, l'appétit pour des réformes constitutionnelles demeure entier.

Le système de dévolution du Royaume-Uni s'est mis en place en 1999, mais en prenant bien soin d'affirmer la souveraineté du Parlement britannique sur les institutions dévolues. Pour autant, certains considèrent le Royaume-Uni comme un système « quasi-fédéral » (Bogdanor, 2001; Gamble, 2006; Flinders, 2010). Mais jusqu'où peut réellement aller le Royaume-Uni sur la voie du fédéralisme? Une telle solution est-elle viable pour offrir une gouvernance efficace tout en maintenant l'intégrité du Royaume-Uni comme État multinational?

Le Royaume-Uni est *de jure* un État unitaire, doté d'une constitution non codifiée et fondée sur le principe de la souveraineté parlementaire, c'est-à-dire le principe selon lequel toute loi votée par le Parlement britannique a préséance sur toutes les autres normes. Historiquement, la souveraineté parlementaire a joué un rôle substantiel dans le débat politique au Royaume-Uni. On en retrouve des traces autant dans les disputes entre la Couronne et le Parlement, lors de la guerre civile du milieu du XVII^e siècle, que dans les débats plus récents ayant trait aux relations entre le Royaume-Uni et l'Union européenne.

Juridiquement, le principe de la souveraineté parlementaire demeure un élément fondamental du système britannique – à tout le moins, c'est le cas en théorie. Dans la pratique, des changements constitutionnels majeurs se sont manifestés au cours du dernier siècle, et les relations à la fois internes (entre les composantes de l'État) et externes (entre le Royaume-Uni et l'Union européenne, à laquelle il s'est joint en 1973) ont contribué à affaiblir graduellement le rôle de « base fondamentale de la constitution britan-

nique » généralement attribué à la souveraineté parlementaire¹. C'est pourquoi, suivant cette logique, le principe de la souveraineté parlementaire demeure théoriquement intact, bien que dans la pratique le Royaume-Uni soit devenu *de facto* un État décentralisé, non seulement du fait des contraintes liées à la politique partisane, mais aussi de celles accompagnant la gouvernance à multiniveaux. Le Parlement britannique conserve théoriquement la compétence souveraine de dissoudre toute institution dévolue qu'il a créée, mais ce pouvoir est politiquement restreint, d'autant plus que ces nouvelles institutions ont obtenu une approbation populaire par l'intermédiaire de référendums. Par conséquent, il existe une certaine marge de manœuvre si l'on souhaite assouplir encore un peu plus le principe de la souveraineté parlementaire. C'est pourquoi le fédéralisme apparaît comme une option viable – quoique peu probable – pour de futures réformes constitutionnelles au Royaume-Uni.

Afin de discuter de la viabilité (ou non) du fédéralisme pour le Royaume-Uni, nous allons aborder trois questions, qui sont toutes interreliées : pourquoi privilégier le fédéralisme? Comment le fédéralisme fonctionnerait-il au Royaume-Uni? Et en quoi le fédéralisme répondrait-il aux enjeux constitutionnels qui font débats actuellement au Royaume-Uni?

1 Pourquoi privilégier le fédéralisme?

De manière générale, on peut identifier deux raisons principales menant à l'établissement ou au développement d'un système fédéral. La première procède d'une logique qui voit une valeur intrinsèque au partage du pouvoir et au transfert de décisions vers un ordre de gouvernement local ou régional. Les principes de subsidiarité, de localisme, de décentralisation et de démocratie sont ici entrelacés : les décisions sont perçues comme étant meilleures, prises plus efficacement, et surtout plus proches des gens lorsqu'un système fédéral est mis en place. À titre d'exemple, on pourrait classer les États-Unis dans cette catégorie, où le système

¹ Voir UKHL 13.10.2005 56 [9] (*Regina [on the application of Jackson and others] v Attorney General*) (Lord Bingham).

fédéral a été créé dans le but de satisfaire à des considérations démocratiques et fonctionnelles.

La seconde raison est moins liée aux principes démocratiques, et se fonde plutôt sur une dimension territoriale. Les États multinationaux, ou les États comprenant des identités territoriales fortes, peuvent privilégier une structure institutionnelle fédérale afin d'accommoder leurs différences ethniques ou culturelles internes (Tierney, 2009 : 238). Comme l'illustre Tierney, on retrouve un certain nombre de variations au sein de cette catégorie : on peut distinguer notamment entre les États (comme l'Allemagne) qui comprennent des unités subétatiques culturellement diversifiées, mais se référant tout de même à une seule identité nationale, et les États multinationaux (comme la Belgique) dans lesquels la notion même d'identité nationale fait débat. Pour ce dernier type d'États, la décentralisation du pouvoir peut être justifiée pour accommoder les identités divergentes.

Comme nous l'avons illustré plus haut, la décentralisation au Royaume-Uni a pris la forme d'institutions dévolues en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord; des institutions qui demeurent – au moins théoriquement – soumises à la souveraineté du Parlement britannique. Le système britannique diffère donc des systèmes fédéraux sur cet aspect. Comme l'écrit Alan Convery, « le fédéralisme implique deux principes centraux : un partage formel de la souveraineté entre deux ordres de gouvernement; et une garantie que ce partage du pouvoir, entre le gouvernement fédéral et les gouvernements subétatiques, ne peut être modifié sans l'accord de ces derniers » (Convery, à paraître).

Par conséquent, privilégier un système fédéral au Royaume-Uni impliquerait de revoir le principe de la pleine souveraineté du Parlement britannique sur les institutions dévolues, et la constitutionnalisation formelle de celles-ci. Cela doterait ces institutions d'une légitimité institutionnelle accrue, d'une permanence au sein du système de gouvernance britannique et, surtout, d'une garantie constitutionnelle de leurs compétences. Dans un certain sens, ce ne serait qu'une mutation symbolique : il est effectivement difficile d'imaginer une situation dans laquelle le Parlement britannique viendrait dissoudre les institutions dévolues (bien que la situation en Irlande du Nord puisse laisser présager du contraire) étant donné le prix politique à payer pour entreprendre une telle action.

Puisque les institutions dévolues furent établies à la suite de référendums dans leurs territoires respectifs, elles disposent d'un soutien populaire évident, ce qui vient légitimer leur existence aux yeux des citoyens. Malgré tout, il ne faudrait pas négliger l'importance des symboles; surtout lorsqu'il est question d'identité. Si la souveraineté devait effectivement être formellement partagée entre Westminster et les institutions dévolues, cela reviendrait à reconnaître la nature plurinationale du Royaume-Uni et à accommoder les différences culturelles qui existent entre ses « nations constitutives ».

2 Comment le fédéralisme fonctionnerait-il?

Quelques idées divergentes

L'attachement des conservateurs au modèle de gouvernance de Westminster – et en particulier vis-à-vis de la doctrine de la souveraineté parlementaire – relève de l'évidence. Malgré tout, des parlementaires conservateurs gallois (David Melding AM) et écossais (Murdo Fraser MSP) ont récemment élaboré un projet promouvant un Royaume-Uni fédéral. En particulier, David Melding – qui était très sceptique quant à l'idée même de la décentralisation, avant le processus de dévolution – manifeste maintenant une sympathie marquée pour l'idée fédérale au Royaume-Uni. Il estime notamment que l'attachement conservateur au principe de la souveraineté parlementaire est nocif pour la dévolution et pour la cause unioniste (Melding, 2013 : 14). Pour Melding, les changements graduels à apporter aux institutions centrales pourraient inclure une transformation de la Chambre des Lords en une chambre fédérale, permettant ainsi une représentation égale de chaque nation composant le Royaume-Uni. Ils pourraient également prévoir un processus distinct pour le travail législatif « anglo-anglais » de Westminster, comme mesure temporaire avant que des institutions régionales anglaises décentralisées ou un Parlement anglais puissent être mis sur pied. Pour Melding, le fédéralisme est à la fois un principe directeur et un objectif fondamental, mais sa proposition ne fait qu'habiliter – au moins sur le court terme – le système actuel de dévolution, en plus d'adapter l'État central de manière à y intégrer des mécanismes de relations intergouvernementales plus efficaces.

Les considérations travaillistes sur cette question constitutionnelle sont liées à l'objectif de trouver un équilibre entre le principe démocratique de subsidiarité – c'est-à-dire faire en sorte que les décisions soient prises par l'ordre de gouvernement le plus approprié – et celui de l'égalité de tous, laquelle se traduit par la promotion d'une offre de prestations sociales égale sur l'ensemble du territoire britannique. L'intérêt politique des travaillistes est aussi lié au constat que, malgré leur victoire historique en 1997, ils ne réussiraient pas à conserver indéfiniment un tel soutien populaire. Par conséquent, créer des institutions régionales leur permettrait de maintenir un certain pouvoir dans des régions leur étant historiquement plus favorables, même si cela signifie de perdre éventuellement le pouvoir à Londres. Les visées unionistes du Parti travailliste furent néanmoins mises à mal lors du référendum de 2014 sur l'indépendance de l'Écosse, lorsque la majorité de leurs bastions populaires traditionnels défièrent la ligne de parti et se prononcèrent en faveur de l'indépendance. À la suite du référendum, alors que des conservateurs proposaient des changements au sein de l'appareil étatique central sous la forme du modèle EVEL (*English votes for English laws*), les propositions travaillistes se concentrèrent plutôt à fournir des réponses aux enjeux régionaux (Fenwick, 2015 : 14).

Officiellement, les libéraux-démocrates sont en faveur du fédéralisme. Leur constitution interne offre une structure fédérale non seulement pour leur parti – en partageant le pouvoir entre un parti « fédéral » sur l'ensemble du territoire du Royaume-Uni et des partis « infra-fédéraux » en Écosse, en Angleterre et au Pays de Galles –, mais également comme base d'un futur système constitutionnel britannique. Néanmoins, comme le fait valoir Evans (2014 : 350), cette position officielle du parti n'offre qu'un portrait partiel de la situation. En termes d'organisation, le manque de décentralisation en Angleterre a conduit à une forme de « relation interchangeable » entre les libéraux-démocrates anglais et ceux qui représentent techniquement le « parti fédéral ». À petite échelle, la structure interne du parti libéral-démocrate illustre donc la potentielle dominance que pourrait avoir l'État anglais dans le contexte d'un Royaume-Uni fédéral, ce qui vient nourrir les arguments de Hazell et Bogdanor, lesquels mettent en garde contre une telle possibilité.

3 Le fédéralisme est-il la bonne solution?

Le fédéralisme apparaîtra comme la solution adéquate ou non aux problèmes constitutionnels actuels du Royaume-Uni en fonction de l'enjeu précis que l'on cherchera à résoudre. C'est-à-dire que si l'enjeu concerne la permanence des institutions dévolues et leur relation avec le pouvoir central, il est certain qu'une structure fédérale serait à même de fonctionner. Néanmoins, leur permanence pourrait tout aussi bien découler de la préservation du système actuel de dévolution, sans nécessairement avoir recours à une structure fédérale formelle. Mais cela consacrerait le principe de la souveraineté absolue du Parlement britannique sur les institutions dévolues. De la même manière, si l'enjeu est celui d'une extension des pouvoirs du Parlement écossais ou de l'Assemblée nationale galloise à la suite du référendum sur l'indépendance de 2014, cela ne nécessite pas nécessairement la mise en place d'un Royaume-Uni fédéral. Il existe, en revanche, une problématique fondamentale que le fédéralisme pourrait aider à résoudre : la « Question du West Lothian ».

La Question du West Lothian fut formulée pour la première fois dans les années 1970, par le député Tam Dalyell, en opposition aux débats sur la dévolution :

Pendant combien de temps encore les citoyens des circonscriptions anglaises et les Honorables députés anglais toléreront-ils [...] qu'au moins 119 Honorables députés d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord exercent une influence notable, et parfois même cruciale, sur la vie politique anglaise alors qu'ils n'ont eux-mêmes pas leur mot à dire sur les mêmes questions qui se posent en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord? (Débat à la Chambre des communes, 14 novembre 1977, volume 939 c123; traduction libre).

Aucune solution ne fut avancée au cours des débats des années 1970 sur la dévolution. Et malgré l'affaiblissement de ce phénomène à la suite de la réduction du nombre des députés écossais, la question ne fut pas non plus réglée avec l'établissement des institutions dévolues, en 1999. À titre d'exemple, lors des mandats de Tony Blair (1997-2007), la présence d'un important contingent de députés travaillistes en provenance d'Écosse et du Pays de Galles a été utilisée par deux fois pour faire adopter des lois sur les droits de scolarité et les hôpitaux privés, qui ne s'appliquaient qu'à

l'Angleterre et non aux circonscriptions de ces députés – les domaines de l'éducation et de la santé ayant été dévolus. Le modèle EVEL fait office de réplique de la part du gouvernement britannique et semble être une solution convenable, à ceci près qu'il soulève un certain nombre d'autres questions : la création de deux classes de députés, le problème de l'identification des questions « anglo-anglaises » et l'affaiblissement du Parlement britannique comme organe législatif de l'ensemble du Royaume-Uni.

Certes, l'adoption d'un système fédéral ne viendrait pas résoudre à elle seule la Question du West Lothian. Néanmoins, si un tel système devait être établi en tandem avec une législature dévolue (c'est-à-dire la création d'un Parlement anglais) ou des législatures (c'est-à-dire des assemblées régionales) responsables sur les compétences dévolues – tout en maintenant le Parlement britannique comme un organe du Royaume-Uni dans son entier –, le problème pourrait être aménagé de manière constructive.

On peut cependant identifier deux problèmes devant la mise en œuvre de cette solution. Le premier se résume au problème bien connu de la « taille de l'Angleterre ». Un Parlement anglais doté des mêmes compétences et des mêmes fonctions que le Parlement écossais rivaliserait avec l'actuel Parlement britannique, peut-être même au point d'affaiblir fondamentalement le pouvoir central – ce qui irait à l'encontre de l'objectif d'accommodement des différences au sein d'une structure fédérale. Le second problème est celui de l'opinion publique. La proposition de créer un ordre de gouvernement supplémentaire en Angleterre – qu'il soit national ou régional – ne bénéficie que d'un faible soutien. La dévolution fut mise en place en Écosse (et dans une moindre mesure au Pays de Galles) en réaction à de fortes pressions populaires en faveur d'une telle option. Par la suite, des forces additionnelles se sont rangées derrière cette dynamique de décentralisation.

Or, aucune revendication similaire n'existe actuellement en Angleterre. En effet, lorsque fut proposée l'introduction d'une gouvernance régionale pour le nord-est de l'Angleterre, en 2004, elle fut massivement rejetée par l'électorat – et cette dévolution projetée était moins prononcée que ce qu'on observe pour l'Écosse et le Pays de Galles. Bien que les assemblées régionales aient paru adéquates au gouvernement travailliste d'alors pour proposer une entente constitutionnelle globale, elles sont de plus en plus per-

çues comme un ordre de gouvernement inutile et imposé par la classe politique. En ce sens, le problème d'une gouvernance décentralisée reste entier en ce qui concerne l'Angleterre.

Conclusion

Robert Hazell (2006 : 37) a décrit le Royaume-Uni comme une union qui « fonctionne en pratique, mais pas en théorie ». Et bien que la « pratique » de la gouvernance britannique ait été mise à rude épreuve dans les dernières années, le sentiment reste que, quels que soient les obstacles, les acteurs parviennent toujours à trouver une façon de faire fonctionner le système politique. Lorsque le gouvernement de Tony Blair arriva au pouvoir 1997 et qu'il engagea une série de réformes constitutionnelles, son programme était vu comme « la réforme constitutionnelle la plus radicale » qu'ait connue le Royaume-Uni depuis la *Great Reform Act of 1832* (Bogdanor, 2001 : 1). Bien que ces réformes n'aient pas eu pour objectif de mettre en place un Royaume-Uni fédéral, le modèle de dévolution asymétrique auquel elles donnèrent forme mit effectivement le Royaume-Uni sur la voie du fédéralisme – conduisant certains à le qualifier de système « quasi-fédéral » (Bogdanor, 2001 : 1).

Pour autant, un certain nombre d'obstacles empêchent encore la mise en place d'un Royaume-Uni véritablement fédéral. En plus du problème majeur qui est associé à la géographie du pays, les enjeux dont nous venons de discuter – incluant l'attachement à la souveraineté parlementaire – font en sorte qu'il est hautement improbable que le fédéralisme soit adopté en tant que tel dans un futur proche au Royaume-Uni. Néanmoins, il continuera sans doute à s'inviter dans les discussions relatives aux changements constitutionnels britanniques.

Les arguments en faveur de la dévolution sont d'abord apparus dans les débats portant sur l'autonomie interne (*Home Rule*) de l'Irlande, dans les années 1880. Cent quarante ans plus tard, ces débats ne sont toujours pas près d'être tranchés. Si le passé est garant de l'avenir, il est donc fort probable qu'à la fin de ce siècle, le fédéralisme au Royaume-Uni ne soit toujours qu'une lointaine possibilité.

Lectures suggérées

- Bogdanor, V., 2001, *Devolution in the UK*. Oxford, Oxford University Press.
- Fenwick, J., 2015, « The Problem of Sub-national Governance in England », *Public Money and Management*, 35 (1) : 7-14.
- Gamble, A., 2006, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1) : 19-35.
- Melding, D., 2013, *The Reformed Union: The UK as a Federation*. Cardiff, Institute of Welsh Affairs.
- Tierney, S., 2015, « Towards a Federal United Kingdom? Lessons from America », *Political Insight*, 6 (2) : 16-19.

Références

- Bogdanor, V., 2001, *Devolution in the UK*. Oxford, Oxford University Press.
- Convery, A., à paraître, « British Conservatism and Federalism: A Step Too Far? », *British Journal of Politics and International Relations*.
- Evans, A., 2014, « Federalists in Name Only? Reassessing the Federal Credentials of the Liberal Democrats: An English Case Study », *British Politics*, 9 (3) : 346-358.
- Fenwick, J., 2015, « The Problem of Sub-national Governance in England », *Public Money and Management*, 35 (1) : 7-14.
- Flinders, M., 2010, « Constitutional Anomie », *Government and Opposition*, 44 (4) : 383-409.
- Gagnon, A.-G. et G. Laforest, 1993, « The future of Federalism: Lessons from Canada and Quebec », *International Journal*, 48 (3) : 470-491.
- Gamble, A., 2006, « The Constitutional Revolution in the United Kingdom », *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1) : 19-35.
- Hazell, R., 2006, « The English Question », *Publius: The Journal of Federalism*, 36 (1) : 37-56.
- Melding, D., 2013, *The Reformed Union: The UK as a Federation*. Cardiff, Institute of Welsh Affairs.
- Tierney, S., 2009, « Federalism in a Unitary State: a Paradox too Far? », *Regional & Federal Studies*, 19 (2) : 237-253.
- Tierney, S., 2015, « Towards a Federal United Kingdom? Lessons from America », *Political Insight*, 6 (2) : 16-19.

Chapitre 31

LES ENSEIGNEMENTS DE L'UNION EUROPÉENNE POUR COMPRENDRE LE FÉDÉRALISME

Francesco PALERMO

Résumé

Les liens entre le fédéralisme et l'Union européenne (UE) ont été largement étudiés du point de vue de leurs éléments structurels et conceptuels. Plutôt que de se pencher sur l'impact du fédéralisme sur l'UE, cet article propose d'étudier ce que l'UE nous apprend sur le fédéralisme contemporain. Cet article suggère que la contribution la plus significative de l'UE à l'avancement de la théorie et des pratiques fédérales est le rôle qu'y joue l'asymétrie. Dans l'UE comme dans d'autres manifestations contemporaines du fédéralisme, l'asymétrie représente l'épine dorsale des relations entre les

ordres de gouvernement, et elle constitue un élément structurel plutôt qu'accidentel du fédéralisme d'aujourd'hui.

* * *

Francesco Palermo est professeur de droit constitutionnel comparé à l'Université de Vérone, en Italie. Il est aussi le directeur de l'*Institute for Comparative Federalism* de Bolzano/Bozen, à l'Eurac Research, en Haut Adige, au Tyrol du Sud. Ses intérêts de recherche portent sur le fédéralisme comparé, les droits des minorités, le droit constitutionnel européen, les transitions constitutionnelles et la langue et le droit. Il est l'auteur de nombreuses publications scientifiques, dont *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law* (avec K. Kössler, Hart, 2017). Il a également acquis une riche expérience de terrain dans l'exécution de nombreux mandats au sein d'organisations internationales. Francesco Palermo est aussi Président de l'*International Association of Centers for Federal Studies* (IACFS).

Depuis ses tout débuts, le processus d'intégration européenne a été associé de près à l'idée fédérale (Burgess, 2000)¹. Néanmoins, ce fut toujours au titre d'une expérience *sui generis*. Pourtant, aucune « fédération européenne » n'a encore émergé pour le moment, et il est peu probable que cela se produise dans un futur prochain. Il s'est plutôt développé un « droit contrepointique » (Poiaras Maduro, 2006), suivant lequel les paliers institutionnels de l'Union européenne (UE) et des États membres doivent être continuellement intégrés et harmonisés les uns aux autres.

Bien qu'à première vue, il n'y ait pas nécessairement de congruence entre le fédéralisme et l'UE, un certain nombre d'autres facteurs font en sorte qu'une telle association n'est pas non plus déraisonnable. En fait, les fondements idéologiques du projet européen, tout comme le fonctionnement de certains principes directeurs du droit européen, sont typiquement fédéraux (Burgess, 1996). Parmi ceux-ci, on note la préséance du droit européen sur toute source législative nationale, l'effet direct du droit européen sur les systèmes juridiques nationaux et sur les citoyens, la protection des droits individuels fondamentaux (qui ont tous été reconnus au départ par la Cour de justice de l'Union européenne – CJUE), la répartition des compétences, les principes des compétences déléguées, de subsidiarité, de proportionnalité (tous inclus à l'article 5 du *Traité sur l'Union européenne* (TUE)) et le principe de coopération loyale (Article 4.3 TUE) (Schütze, 2009).

Cet équilibre des principes que présente l'UE, qui oscille entre fédéralisme et exceptionnalisme, se retrouve aussi dans la terminologie consacrée. C'est-à-dire que les termes employés pour définir la nature de l'UE sont principalement *ad hoc* (par exemple : *sui generis*, gouvernance à multiniveaux, etc.). Certains tentent tout de même d'identifier un fil conducteur fédéral commun, en faisant référence au « fédéralisme par traités » de l'UE, par opposition au « fédéralisme constitutionnel » typique des États fédéraux (Hueglin et Fenna, 2006 : 13). Par ailleurs, une part importante de la terminologie constitutionnelle européenne provient du fédéralisme; des termes comme préemption, suprématie, compétences exclusives et concurrentes, clause résiduelle, etc., sont largement

¹ Un argumentaire plus détaillé est disponible dans mon chapitre « Federalism and the European Union » paru dans le collectif dirigé par John Kincaid (2019).

employés dans la littérature scientifique ainsi que dans les textes normatifs de l'UE.

1 Quels traits fédéraux? L'asymétrie comme élément structurel du fédéralisme européen

À la lumière de cette structure *sui generis*, non-étatique et non-hiérarchique, il n'est pas hasardeux d'établir un lien entre le fédéralisme et l'Union européenne. Une telle association s'est souvent faite au moyen d'une analyse des éléments structurels de l'UE, en mobilisant dès lors la grammaire du fédéralisme pour définir « la bête » : est-elle une fédération? Et dans quelle mesure? Les réponses à ces questions ne peuvent qu'être subjectives, eu égard à la compréhension implicite du fédéralisme que nous retenons.

Ce faisant, au-delà de l'intérêt que peuvent revêtir les recherches soulignant l'impact qu'a le fédéralisme sur l'Union européenne, il est tout aussi pertinent de s'interroger sur la contribution de l'Union européenne pour mieux comprendre le fédéralisme. Que nous apprend l'Union européenne sur le fédéralisme? Quels sont les traits structurels fédéraux qui émergent lorsque l'on analyse l'UE comme un cas type pour le fédéralisme contemporain? D'un point de vue fédéral, l'histoire de l'UE révèle que l'établissement de règles communes s'est toujours fait de façon asymétrique, tout comme c'est le cas de ses institutions, de ses politiques et de ses procédures (Burgess, 2000).

Certes, dans quelques domaines – notamment en ce qui a trait aux champs de juridiction exclusive de l'UE, précisés à l'article 3 du *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne* (TFUE) –, l'UE a adopté des règles uniformes. Elles sont donc contraignantes de la même manière pour tous les États. Cependant, plusieurs de ces compétences exclusives sont exercées au moyen de directives plutôt que de règlements; c'est-à-dire par des actes légaux qui contraignent les États membres, mais qui leur permettent d'en gérer la mise en œuvre de la façon qui correspond le mieux à leur situation particulière. Ainsi, dans la pratique, cette manœuvre prend des allures asymétriques. Formulé autrement, la règle de départ, uniforme, conduit à une application asymétrique dans un nombre croissant de domaines. Cela signifie que les règles européennes ne s'appliquent pas à tous de la même manière, mais aussi

que seuls certains États participent aux institutions qui régulent un nombre très important de domaines politiques (qui vont de l'union monétaire au droit d'asile, de la sécurité au contrôle des frontières, de l'éducation au droit familial, etc.) et que ces procédures décisionnelles spécifiques ne s'adressent *in fine* qu'aux problèmes ou aux États membres concernés.

Cette tendance à l'asymétrie au sein de l'Union européenne s'est fortement accentuée à l'occasion de chaque traité ratifié à partir de 1992 (Traité de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice, de Lisbonne), et ce, dans un nombre de domaines toujours plus grand. Parallèlement, la terminologie utilisée dans les débats politiques et universitaires a aussi produit un vaste éventail de termes pour décrire ce phénomène : géométrie variable, intégration à plusieurs vitesses, Europe à la carte, *opt-in* et *opt-out*, coopération renforcée, coopération structurée permanente, coopération intergouvernementale, et bien d'autres (Antoniolli, 2019). Tous ces concepts pointent vers une forme d'intégration différenciée, ou asymétrique pour parler en termes fédéraux. Les mécanismes juridiques qui permettent la mise en œuvre de ces asymétries sont aussi de nature variée : certains sont compris directement dans les traités, d'autres dans la législation européenne, et d'autres encore sont extérieurs aux traités et sont le fruit de la coopération intergouvernementale (la plupart de ces mécanismes peuvent éventuellement être incorporés aux traités).

2 L'asymétrie en action

Le type d'asymétrie le plus fréquent provient des traités. Il correspond à ce que l'on nomme une « coopération renforcée » (Cantore, 2011). Il fut introduit par le *Traité d'Amsterdam* puis étendu aux politiques communes et de sécurité par le *Traité de Nice*, et ensuite à la politique de défense par le *Traité de Lisbonne*, qui en fit un mécanisme général couvrant toutes les dimensions de l'intégration européenne (article 20 du TUE et articles 326-334 du TFUE). Il en résulte des limites et des procédures pour veiller à la coopération renforcée : un minimum de 9 États membres doivent y consentir et il existe un droit pour tous les autres États de s'y joindre à n'importe quel moment. On note aussi l'interdiction de mettre en péril le marché interne ou la cohésion économique, sociale et

territoriale; l'interdiction de faire obstacle au commerce ou de discriminer dans les échanges commerciaux entre États membres; et l'interdiction de contourner les règles de la concurrence et d'étendre ses compétences en dehors des domaines européens. Les premières années qui ont suivi le *Traité de Lisbonne* ont vu se développer une puissante forme de coopération asymétrique dans les domaines du droit familial (le divorce et le régime de propriété des couples internationaux), le droit des brevets, le procureur européen et la défense. D'autres propositions sont encore en cours de discussion, notamment la taxe sur les transactions financières.

D'autres instruments servent aussi à réguler les trois domaines politiques dans lesquels l'asymétrie européenne est la plus visible : l'Union économique et monétaire, la libre circulation des personnes, et l'Espace de liberté, de sécurité et de justice. L'Union économique et monétaire comprend 19 États membres qui ont adopté l'Euro comme monnaie. Seuls le Royaume-Uni – pré-Brexit – et le Danemark ont formellement décidé de ne pas en faire partie, tandis que tous les autres États membres se sont engagés à adhérer à cette union lorsque les critères de convergence auront été respectés. À la suite de la crise économique et financière de 2008, un certain nombre de lois et d'instruments ont été introduits dans ce domaine et ont fortement centralisé la gouvernance économique et la surveillance financière. Ils comprennent notamment le « *six-pack* » (2011), le « *two-pack* » (2013), le *Pacte pour l'euro plus* (2011), la *Méthode ouverte de coordination des politiques économiques* (depuis les années 2000), le *Mécanisme européen de stabilité* (2012), le *Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance* (plus connu sous le nom de pacte budgétaire européen, 2012), et l'Union bancaire (2014). Ces derniers possèdent des fondements qui leur sont propres, ils s'accompagnent d'effets différents, et sont régulés par diverses institutions dotées de compétences spécifiques.

Un deuxième domaine où l'asymétrie est fortement pratiquée au sein de l'UE est lié à la libre circulation des personnes. L'*Accord de Schengen* sur l'abolition des contrôles aux frontières internes et l'introduction du visa commun fut adopté en 1985, par seulement cinq États membres, pour ensuite être intégré au droit primaire européen en 1999, par le *Traité d'Amsterdam*, sans la participation du Royaume-Uni et de l'Irlande. Bien que certains États membres

n'en fassent toujours pas partie, l'accord fut néanmoins étendu à certains pays en dehors de l'UE : la Norvège, l'Islande et la Suisse.

Le troisième domaine majeur d'asymétrie est ce que l'on nomme l'Espace de liberté, de sécurité et de justice, qui comprend des arrangements spéciaux pour certains États membres en matière de contrôle aux frontières, du droit d'asile et de l'immigration, et de la coopération policière et judiciaire dans les affaires civiles et criminelles (le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark n'en font pas partie).

Peu importe les prochains développements de l'intégration européenne, une chose est pour le moins assurée : les aspects asymétriques ne diminueront pas. Plus encore, ils gagneront probablement en intensité, comme l'a indiqué la Commission européenne elle-même dans son Livre blanc sur l'avenir de l'Europe (Commission européenne, 2017). L'asymétrie dans les normes, les institutions, les procédures de mise en œuvre de diverses politiques, le rapport qu'entretiennent les différentes entités membres avec l'UE, afin de permettre des niveaux d'intégration également différenciés : voilà ce que lègue l'Union européenne à l'étude du fédéralisme contemporain.

Conclusion

L'Union européenne illustre bien la complexité des processus décisionnels dans les sociétés contemporaines. Les décisions européennes sont prises par un nombre de plus en plus important d'acteurs, dotés de légitimités différentes, et qui dépassent souvent le simple cadre politique et électoral. Ces acteurs sont organisés à la fois verticalement (différents ordres de gouvernement) et horizontalement (parlements, gouvernements, agences, tribunaux, administrations, groupes d'intérêts). Ils sont aussi interconnectés entre eux, au sein d'un ensemble non-hiérarchisé et post-souverain de sources normatives. Par conséquent, puisqu'aucun domaine ne peut être clairement séparé des autres, les juridictions se chevauchent dans cette Europe interdépendante. Ce faisant, la réglementation légale et administrative de chaque domaine de compétence produit un enchevêtrement de normes et de procédures – lesquelles sont l'œuvre de différentes autorités, à différents niveaux de gouvernance (Scharpf, 1995).

Dans le même temps, il semblerait qu'il n'y ait pas d'alternative à une évolution de la gouvernance vers toujours plus de complexité et de pluralisme. C'est le cas non seulement parce que les sociétés sont de plus en plus imbriquées les unes aux autres, mais aussi parce que la démocratie impose que de plus en plus de voix soient incluses aux processus décisionnels, en grande partie pour faciliter l'acceptabilité sociale des lois. L'un des défis les plus importants du monde contemporain sera de voir comment combiner le pluralisme et une gouvernance efficace. Or, malgré tous ses défauts, l'UE représente une tentative extraordinaire de relever un tel défi. Le constitutionnalisme contemporain requiert des règles plus élaborées que par le passé, étant donné qu'il doit assurer la mise en œuvre de processus décisionnels qui soient à la fois démocratiques, transparents, inclusifs et efficaces, tout en tenant compte de revendications, d'intérêts et de légitimités différenciées.

En tant que phénomène fédéral partiel et *sui generis*, l'Union européenne met précisément en lumière le défi suivant : face aux procédures qui sont légalement régulées, comment prendre en considération les appels pressants du pluralisme et de l'inclusion ? De plus en plus, l'asymétrie semble s'imposer comme modalité optimale, et les nouvelles formes de processus décisionnels constituent le contexte global dans lequel s'inscrit cette asymétrie. Les études fédérales peuvent apporter des réponses à ces défis et gagneraient à ce qu'une attention plus soutenue soit accordée à l'apport de l'asymétrie pour une gouvernance efficace et équitable.

Lectures suggérées

Burgess, M., 2000, *Federalism and the European Union*. Londres et New York, Routledge.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Cloots, E., G. De Baere et S. Sottiaux (dir.), 2012, *Federalism in the European Union*. Oxford et Portland, Hart.

Tarlton, C. D., 1965, « Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation », *The Journal of Politics*, 27 (4) : 861-874.

Walker N., J. Shaw et S. Tierney (dir.), 2011, *Europe's Constitutional Mosaic*. Oxford, Hart.

Références

Antoniolli, L., 2019, « 'United in Diversity?' Differentiated Integration in an Ever Diverse European Union », dans L. Antoniolli, L. Bonatti et C. Ruzza (dir.), *Highs and Lows of European Integration. 60 Years after the Treaty of Rome*. New York, Springer, pp. 83-102.

Burgess, M., 1996, « Introduction: Federalism and Building the European Union », *Publius: The Journal of Federalism*, 26 (4) : 1-15.

Burgess, M., 2000, *Federalism and the European Union*. Londres, Routledge.

Cantore, C. M., 2011, « We're One, but We're Not the Same: Enhanced Cooperation and the Tension between Unity and Asymmetry in the EU », *Perspectives on Federalism*, 3 (3) : 1-21.

Commission européenne, 2017, *Livre blanc sur l'avenir de l'Europe*, disponible [en ligne] : <https://ec.europa.eu/commission/future-europe/white-paper-future-europe_fr>.

Hueglin, T. et A. Fenna, 2006, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*. Toronto, Broadview Press.

Kincaid, J. (dir.), 2019, *A Research Agenda for Federalism Studies*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.

Poiares Maduro, M., 2006, « Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action », dans N. Walker (dir.), *Sovereignty in Transition*. Oxford et Portland, Hart, pp. 501-538.

Scharpf, F. W., 1985, « Die "Politikverflechtungsfall": Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich », *Politische Vierteljahresschrift*, 26 (4) : 323-356.

Schütze, R., 2009, *From Dual to Cooperative Federalism. The Changing Structure of European Law*. Oxford, Oxford University Press.

Partie 4

Études de cas II : Les démocraties émergentes

Après avoir brossé un portrait des mécaniques et des pratiques fédérales qu'on retrouve dans les démocraties occidentales, la présente partie de l'ouvrage se propose d'approfondir le sujet, mais en se penchant cette fois sur l'étude de cas dans des démocraties émergentes. Bien que ces deux ensembles de cas diffèrent globalement eu égard à un certain nombre de variables – notamment leurs contextes et leurs références historiques, leurs traditions démocratiques et leurs situations géographiques –, nous verrons que plusieurs des enjeux qui sont au cœur des systèmes fédéraux dans les démocraties émergentes ressemblent à ceux qui occupent les dirigeants et les sociétés civiles des démocraties occidentales. Néanmoins, l'étude des systèmes fédéraux dans les démocraties émergentes laisse également présager certaines spécificités dont traitent les douze contributions qui suivent.

Cette quatrième partie de l'ouvrage s'ouvre avec une contribution de Kent Eaton, et nous amène dans l'hémisphère sud. Dans « Fédéralisme et décentralisation en Amérique latine », Eaton étudie la situation dans laquelle évoluent les quatre États fédéraux de ce continent – soit l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela. En les comparant avec les dynamiques qu'on observe au sein des États unitaires voisins, il souligne l'émergence en Amérique latine d'un mouvement généralisé vers des pratiques institutionnelles liées au fédéralisme et à la décentralisation. Demeurant dans le même espace géographique, Gilberto M. A. Rodrigues traite plus spécifiquement dans le chapitre suivant du cas du Brésil. Il pose alors la question : « Les villes sont-elles des unités constituantes dans le fédéralisme brésilien? ». Pour y répondre, l'auteur se penche sur ce troisième ordre de gouvernement, que sont les municipalités, au sein du fédéralisme brésilien.

Notre attention se transporte ensuite vers le continent africain, d'abord avec une contribution de Fabrizio E. Crameri. Dans son chapitre « L'Afrique du Sud : une longue marche vers le partage du pouvoir », Crameri retrace le long – et sinueux – parcours de l'Afrique du Sud vers une forme d'État (quasi-)fédéral, notamment en expliquant le processus de transition constitutionnel de ce pays, à la fin du régime de l'apartheid. Yonatan Fessha suit, avec son chapitre intitulé « Le péché originel du fédéralisme éthiopien », dans lequel il remet en cause le choix de se servir de l'« ethnicité » comme base organisationnelle de cet État fédéral. Dès lors, Fessha

constate que le facteur ethnique représente le principal marqueur identitaire politique en Éthiopie, et conclut qu'il s'agit là d'une occasion manquée pour fonder une saine démocratie. La contribution suivante est signée par Dele Babalola, et porte sur le cas nigérian. Dans « Le Nigéria : une fédération en quête de fédéralisme », l'auteur affirme que la « fédération nigériane est l'exemple parfait d'un arrangement fédéral incomplet ». Babalola discute également des diverses propositions qui furent formulées dans ce pays pour introduire un « véritable fédéralisme ».

Du continent africain, nous nous tournons vers le plus vaste pays de la planète : la Russie. Dans son chapitre « L'unitarisation de la Fédération de Russie : une voie vers la stabilité? », Elena A. Kremyanskaya aborde l'histoire du fédéralisme russe en remontant jusqu'à l'implosion de l'URSS. Elle distingue deux phases importantes : une première, liée à une dynamique de décentralisation et ayant mené le pays « au bord de l'effondrement », suivie d'une deuxième phase, celle d'une importante centralisation, qui prend forme peu après l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine. Elle conclut en soulignant quelques-uns des risques les plus préoccupants de cette « unitarisation » de la Fédération de Russie. Alex Danilovich enchaîne avec une contribution venant jeter un nouvel éclairage sur l'Irak. Dans son chapitre « Le fédéralisme en Irak : un idéal libéral dans un terreau infertile », Danilovich explique comment le fédéralisme dans ce pays visait à résoudre le conflit ethnique persistant entre les Kurdes et les Arabes. L'auteur énumère un ensemble d'éléments qui permettent de mieux comprendre les faiblesses inhérentes au système fédéral irakien. Parmi ceux-ci, on pense au fort sentiment national des Kurdes, à l'existence d'institutions fédérales défaillantes et à l'absence d'une culture politique qui soit propice à l'essor du fédéralisme.

La partie 4 se referme avec un regard posé sur l'Asie, et plus particulièrement l'Asie du Sud et du Sud-Est. La première contribution portant sur cette aire géographique est celle de Katharine Adeney et s'intitule « Diviser pour mieux régner? L'innovation fédérale (et son déficit) en Asie du Sud », dans laquelle elle compare deux États : l'Inde et le Pakistan. Retraçant d'abord leur trajectoire respective à la suite de leur indépendance, Adeney met en parallèle leur approche face au fédéralisme et les sentiments d'appartenance des populations en présence. Ajay Kumar Singh vient ensuite

approfondir le cas de l'Inde avec son chapitre « Le modèle d'union du fédéralisme indien ». Singh examine certaines particularités de l'État fédéral indien, et plus spécifiquement les ressorts du fédéralisme fiscal. Une dernière contribution porte également sur le cas de l'Inde – un univers en soi pour les études fédérales –, en abordant la gestion du pluralisme linguistique. En outre, en discutant concrètement des enjeux soulevés par Daniel Cetrà (Partie 2), Wilfried Swenden nous permet de mieux cerner les dynamiques institutionnelles à l'œuvre dans la fédération indienne. Son chapitre s'intitule « Les politiques linguistiques en Inde : un équilibre instable? ».

Pour sa part, Michael G. Breen traite du cas de deux petits États où le fédéralisme prend forme, mais de manière bien différente. Dans son chapitre intitulé « Semer le fédéralisme au Népal et au Myanmar : du conflit ethnique à la gestion du risque sécessionniste », il constate que les discussions en vue de l'implantation du fédéralisme sont assez encourageantes au Népal. Par contre, la situation lui paraît beaucoup plus problématique au Myanmar, où la résistance au changement (provenant notamment des forces militaires dans ce pays) et la peur qu'une partie du pays fasse sécession nuisent au processus de fédéralisation. Cette crainte d'un « risque sécessionniste » associé au fédéralisme, on la retrouve également au Sri Lanka. C'est notamment ce qui ressort de la contribution de Jayampathy Wickramaratne, la dernière de cette quatrième partie. Dans son chapitre « Sri Lanka : décentralisation, sécession et débats actuels sur le mot en "F" que l'on ne doit pas prononcer », Wickramaratne retrace l'histoire politique sri-lankaise au XX^e siècle. Ce faisant, il fait ressortir pourquoi une solution proprement fédérale est difficilement imaginable dans ce pays, et ce, malgré une certaine volonté de décentralisation.

Chapitre 32

FÉDÉRALISME ET DÉCENTRALISATION EN AMÉRIQUE LATINE

Kent EATON

Résumé

Ces dernières années, et dans de nombreuses régions du monde, plusieurs pays se sont tournés vers le fédéralisme pour réorganiser leur architecture institutionnelle et leur vie politique. En Amérique latine, toutefois, les pays dotés d'institutions fédérales sont demeurés exactement les mêmes depuis plus d'un siècle. Néanmoins, une série de réformes ont contribué à renforcer le rôle des gouvernements subétatiques dans cette région. Dans cette contribution, je présente un certain nombre d'éléments qui permettent d'affirmer qu'au fil du temps, les fédérations d'Amérique latine sont devenues plus fédérales dans leur fonctionnement, alors que les États uni-

taires apparaissent de moins en moins unitaires. Par conséquent, la région de l'Amérique latine est plus importante que jamais pour les études fédérales.

* * *

Depuis 2006, Kent Eaton est professeur de science politique à l'Université de Californie à Santa Cruz (UCSC), aux États-Unis. Mais au cours des vingt-cinq dernières années, il a surtout vécu et travaillé en Amérique latine. Ses recherches sur les dynamiques politiques subétatiques en Amérique latine ont été publiées dans *Comparative Politics*, *Comparative Political Studies*, *Latin American Politics and Society*, *Latin American Research Review*, *Politics and Society*, et *Security Studies*. Il est également l'auteur de plusieurs ouvrages concernant la décentralisation de la gouvernance, dont *The Democratic Decentralization Programming Handbook* (USAID, 2009), *The Political Economy of Decentralization Reforms: Implications for Aid Effectiveness* (The World Bank, 2010), et *Making Decentralization Work: Democracy, Development and Security* (Lynne Rienner Press, 2010).

Les dynamiques de la gouvernance subétatique en Amérique latine se caractérisent par une singularité frappante. Bien que la région ait été le théâtre de certaines des expériences de décentralisation les plus novatrices, les plus complètes et les plus radicales dans le monde, le nombre de pays qui se définissent formellement comme des États fédéraux n'y a pas changé depuis plus d'un siècle.

En Amérique latine, la définition du fédéralisme a fait l'objet des mêmes débats conceptuels qu'on retrouve ailleurs, à savoir la nécessité ou non qu'il y ait élection de législateurs subétatiques, qu'il y ait désignation formelle d'une autorité administrative ou fiscale subétatique, etc. (cf. Eaton, 2004; Wibbels, 2005; Diaz Ceveros, 2006). Malgré l'absence de consensus parmi les spécialistes quant à la définition conceptuelle du fédéralisme, depuis la fin du XIX^e siècle, quatre pays d'Amérique latine s'identifient formellement comme des fédérations dans leur constitution : l'Argentine, le Brésil, le Mexique et le Venezuela. Pour une région qui a connu des changements aussi fréquents qu'importants dans l'équilibre des pouvoirs entre les gouvernements centraux et subétatiques, le fait que ce quatuor de pays soit parvenu à maintenir ce type de régime politique est particulièrement remarquable (Eaton, 2004). Certains pays unitaires d'Amérique latine ont aussi introduit des changements institutionnels qui en feraient des fédérations, à tout le moins selon certaines définitions souples du fédéralisme; mais ils ont tous évité l'« étiquette fédérale » en tant que telle. Cela contraste fortement avec l'émergence de nouveaux systèmes fédéraux instaurés ailleurs dans le monde, de la Belgique à la Bosnie, de l'Éthiopie au Népal.

Celles et ceux qui mènent des recherches sur le fédéralisme ne devraient cependant pas se laisser leurrer par la *stagnation* apparente de l'Amérique latine. Comme j'espère le montrer dans cette contribution, bien qu'aucun nouveau pays n'ait clairement franchi la ligne de démarcation entre l'État unitaire et l'État fédéral, la dynamique de décentralisation en Amérique latine, qui a cours depuis au moins trois décennies, a clairement rendu les États fédéraux plus fédératifs, et les États unitaires moins unitaires, au sens où ces termes sont généralement compris. En effet, pour toute la région, cette dynamique de décentralisation a considérablement brouillé la distinction entre pays fédéraux et pays unitaires.

1 **Rendre les États fédéraux plus fédératifs**

La décision d'entériner le fédéralisme au XIX^e siècle en Argentine, au Brésil, au Mexique et au Venezuela fut le résultat d'importantes négociations institutionnelles et de conflits interrégionaux dans chacun de ces pays (Gibson, 2004). Malgré l'importance que revêt le moment précis de leur adoption d'une structure fédérale, le XX^e siècle n'a cependant pas été très favorable au plein déploiement du fédéralisme dans ces quatre États. En effet, les arrangements fédéraux, qui visent à protéger les prérogatives et les pouvoirs des unités subétatiques contre les possibles immiscions du gouvernement central, ont été victimes de l'autoritarisme militaire en Argentine, au Brésil et au Venezuela, et de sept décennies d'autoritarisme civil au Mexique. En plus de la présence de régimes peu libéraux, l'émergence de partis politiques disciplinés et très centralisés a aussi contribué à mettre à mal le fédéralisme en Argentine, au Mexique et au Venezuela; ce qui a généré des arrangements institutionnels que William Riker qualifierait sans doute de « fédéralisme centralisé ». Tout au long du XX^e siècle, lorsque des élections se tenaient au sein des unités subétatiques, et qu'il y avait un conflit apparent entre les intérêts régionaux et la loyauté des responsables subétatiques envers les chefs de partis « nationaux », la loyauté « nationale » avait tendance à l'emporter.

Dans ce contexte, la décentralisation du pouvoir, qui se généralise à compter des années 1970, a donné un nouveau souffle aux institutions fédérales déjà établies. En Argentine, l'accroissement des ressources fiscales sous le contrôle des provinces a permis l'établissement d'un rapport de force plus équitable entre les gouverneurs et les élites des partis nationaux – même lorsque les gouverneurs portent les mêmes couleurs politiques que le parti du président. Au Brésil, la décentralisation, propulsée par une importante phase de démocratisation, donna naissance à l'une des formes de fédéralisme les plus « robustes » parmi les « pays en voie de développement » (Mainwaring, 1997). Au niveau de la gouvernance locale, le partage des recettes municipales a donné un sens réel à la décision de rehausser le statut des municipalités, leur conférant même un statut distinct dans la Constitution brésilienne de 1988.

Au Mexique, où le système à parti unique hégémonique a tourné le fédéralisme en dérision après la Révolution, une véritable décentralisation du pouvoir politique a mis en évidence l'importance d'une structure gouvernementale à trois ordres pour le pays. Enfin, le Venezuela est peut-être le cas le plus complexe des quatre. L'appui aux mesures de décentralisation prises par les partis traditionnels, à la fin des années 1980 et au début des années 1990, y compris l'introduction de l'élection directe des maires et des gouverneurs, a revigoré le statut fédéral du Venezuela pendant une courte période, avant que nous assistions à l'effondrement du système de partis. Sous Hugo Chavez et Nicolás Maduro, le fédéralisme vénézuélien a une fois de plus été remis en cause par des dynamiques de re-centralisation (Corrales et Penfold, 2007).

Les systèmes partisans ont joué un rôle important dans le processus par lequel les fédérations latino-américaines sont devenues plus fédérales, mais aussi plus diversifiées sur le plan idéologique. L'une des principales raisons invoquées pour l'introduction d'une plus grande décentralisation consistait à créer un espace pour l'émergence de nouveaux partis, qui pourraient ainsi porter la voix des groupes et des intérêts autrement sous-représentés. Tout aussi important, la décentralisation a permis d'améliorer les perspectives de certains partis déjà existants – à gauche comme à droite de l'échiquier idéologique – qui parvenaient difficilement à remporter les élections nationales.

À cet égard, les cas des fédérations brésilienne et mexicaine sont particulièrement instructifs. Au Brésil, après sa création en 1971, le Parti des Travailleurs (*Partido dos Trabalhadores*, ou PT), formation de gauche, a éprouvé des difficultés majeures à convaincre un nombre important de Brésiliens de voter en sa faveur aux élections législatives et présidentielles qui suivirent la phase de redémocratisation, au tournant des années 1990. Entre temps, le PT a obtenu des sièges dans les municipalités et dans les États – en particulier dans les États du sud du Brésil, c'est-à-dire ceux qui sont les plus industrialisés. Au final, les résultats obtenus sur les scènes subétatiques aident à expliquer comment il est parvenu à se repositionner avantageusement sur la scène nationale, menant à sa victoire aux élections générales de 2002 (Samuels, 2004).

Au Mexique, l'arène politique subétatique a joué un rôle tout aussi important pour la montée du *Partido Acción Nacional* (PAN), une

formation de centre-droit fondée dans les années 1920, dont l'objectif est d'offrir une voix résolument conservatrice (Mizrahi, 2003). La performance du PAN dans les municipalités et dans les États a fait évoluer ce parti : le pragmatisme est devenu son nouveau maître-mot. C'est d'ailleurs ce qui lui a permis d'accroître son attrait auprès de nombreux électeurs. Dans ce contexte, le PAN est parvenu à convaincre les Mexicains de voter massivement pour lui lors des élections présidentielles déterminantes de 2000, qu'il a remportées.

De même, au fur et à mesure que les États fédéraux sont devenus plus fédératifs en Amérique latine, on remarqua un changement de cap dans les dynamiques qui président à l'élaboration des politiques publiques. On observe effectivement que les gouvernements centraux, dans les systèmes fédéraux, doivent maintenant travailler davantage pour bâtir les coalitions territoriales, lesquelles sont de plus en plus nécessaires pour l'adoption et la mise en œuvre de politiques publiques. Comme le montre Tracy B. Fenwick dans sa recherche sur les programmes de transferts monétaires conditionnels en Argentine et au Brésil, les acteurs qui évoluent au sein de l'ordre de gouvernement central et qui souhaitent apporter des réformes politiques ont de meilleures chances de succès lorsqu'ils peuvent « éviter les gouverneurs », c'est-à-dire en s'associant directement avec les autorités municipales. Ceci est évidemment plus facile à réaliser dans des fédérations comme le Brésil, qui reconnaissent formellement les municipalités comme des entités constitutionnelles (Fenwick, 2016).

Toutefois, selon Sara Niedzwiecki (2013), la force relative qu'a prise le fédéralisme dans ces deux pays est venue complexifier le processus de mise en œuvre des politiques. C'est-à-dire que cela a généré de nouvelles tensions partisans entre les acteurs qui évoluent au sein des différents ordres de gouvernement. En outre, les gouverneurs qui n'appartiennent pas à la même famille politique que le parti qui forme le gouvernement central font tout ce qu'ils peuvent pour compromettre la mise en œuvre des politiques que souhaite développer le centre (Niedzwiecki, 2013).

En ce qui concerne l'orientation du type de régime en fonction des pratiques fédérales, plusieurs auteurs ont observé un recul des pratiques « autoritaires » dans les espaces politiques subétatiques en Amérique latine. En bref, les experts s'entendent généralement

pour souligner l'impact du fédéralisme sur la démocratisation de la politique dans ces univers politiques subétatiques. Par contre, les importants ouvrages d'Ed Gibson et d'Agustina Giraudy ont également permis de documenter la manière suivant laquelle les institutions fédérales peuvent renforcer la position des autocrates qui prennent le pouvoir au sein des organes des unités subétatiques, et ce, malgré la transition démocratique qui s'opère à l'échelle fédérale (Gibson, 2013; Giraudy, 2015). En d'autres termes, le renforcement du fédéralisme dans les pays fédéraux a engendré une série de conséquences, qui ne sont pas toutes positives.

2 Rendre les États unitaires moins unitaires

Dirigeons maintenant notre regard vers les systèmes politiques unitaires de la Région. D'abord, la décentralisation n'a pas encore produit la fédéralisation formelle d'un seul État unitaire en Amérique latine. En Colombie, le XIX^e siècle a donné lieu à un important mouvement en faveur de la fédéralisation de la gouvernance. Toutefois, en 1886, c'est plutôt une constitution fortement centralisatrice et clairement unitaire qui fut adoptée. Puis, lorsque les idées en faveur de la décentralisation dans les années 1980 et 1990 se sont mises à circuler dans la société, celles-ci n'ont pas été articulées en fonction de la grammaire du fédéralisme. Preuve s'il en faut : la Constitution de 1991 identifie le pays comme une « république unitaire décentralisée ».

Comme en Bolivie, qui a mené une « guerre fédérale » meurtrière entre ses régions vers la fin du XIX^e siècle, l'association en Colombie entre le fédéralisme, d'une part, et les conflits interrégionaux, d'autre part, a probablement limité son attrait rhétorique. En fait, de nombreux partisans de ce qu'on appellerait ailleurs le « fédéralisme » ont défendu l'idéal d'un État unitaire qui reconnaît une certaine autonomie pour les régions. L'autonomie territoriale – et non le fédéralisme – représente également le vocabulaire suivant lequel les revendications ont été formulées par les communautés autochtones de la Bolivie, de l'Équateur et du Pérou. Cela contraste nettement avec d'autres régions du monde, où le « fédéralisme de préservation de la paix » a été une réponse institutionnelle importante pour accommoder la diversité ethnique et les conflits qui en résultent.

Le cumul des changements en matière de décentralisation du pouvoir ne va pas nécessairement convertir à court terme les systèmes unitaires de l'Amérique latine en fédérations formelles. Néanmoins, cette dynamique institutionnelle engage à nuancer la dichotomie que plusieurs constatent toujours entre les régimes *fédéraux* et *unitaires*. En particulier, la décentralisation a contribué à renforcer le rôle des gouvernements régionaux, voire à en instituer de nouveaux. Traditionnellement, en Amérique latine, les États unitaires n'avaient que deux niveaux de gouvernance (national et municipal), alors que les gouvernements intermédiaires ou régionaux solides étaient considérés comme l'apanage des systèmes fédéraux. Dans le cas des États unitaires, la capacité du centre à nommer (et à destituer) les fonctionnaires responsables d'administrer ces régions subétatiques a longtemps été perçue comme un pilier central dans la défense de l'unitarisme face au « chaos » des modèles fédéraux. De plus, dans une région marquée par la présence de gouvernements de type « hyper-présidentiels », la décision d'élire les « directeurs généraux régionaux » (appelés *intendentes*, *gobernadores* et *presidentes regionales*) représente un changement de cap beaucoup plus important que la décision moins controversée de « simplement » permettre l'élection des législateurs régionaux.

Dans ce contexte, quatre États unitaires d'Amérique latine ont pris une direction concertée vers la fédéralisation de leur schème de gouvernance (certains plus rapidement que d'autres), en introduisant l'élection directe des directeurs généraux régionaux : le Chili, la Colombie, le Pérou et la Bolivie. Au Chili, d'abord, Pinochet a introduit, en 1992 ce qu'on appelle les « administrations régionales ». L'objectif de cette nouvelle structure institutionnelle consistait à restreindre les pouvoirs de l'État central. Or, en échange de son soutien à cette forme de décentralisation, la droite politique a exigé la transformation de ces unités administratives en véritables gouvernements. Ce n'est qu'en 2017, cependant, que le gouvernement central a formellement renoncé à son pouvoir de nommer les intendants régionaux, qui seront désormais élus dans chacune des 14 régions du Chili.

En Colombie, on observa un renforcement du pouvoir et de la légitimité des gouvernements des départements au moment d'introduire des élections régionales et de procéder à un véritable

partage des recettes fiscales. Ce moment fut crucial pour mettre fin au long conflit armé, qui sévissait dans ce pays dans les années 1980 et 1990. Au Pérou, où l'*auto golpe* d'Alberto Fujimori avait procédé à la dissolution formelle des gouvernements régionaux, Alejandro Toledo a ensuite cherché à se distinguer de ce dernier dans sa campagne pour la présidence en 2000 et 2001. Toledo promettait notamment de réintroduire l'élection des présidents régionaux – ce qu'il fit en 2002. La mise en œuvre, en 2005, de l'élection directe des préfets régionaux en Bolivie représente un moment clé, où les acteurs politiques nationaux ont cherché à résoudre une importante crise qui se profilait à l'horizon. Il s'agissait d'un mouvement, de plus en plus radical, en faveur de l'autonomie régionale dans les quatre départements des basses-terres, lesquels constituent tout de même la moitié du pays.

Loin de ne représenter que de simples changements cosmétiques à l'architecture de leurs systèmes politiques respectifs, les réformes apportées au niveau de la gouvernance intermédiaire font partie intégrante des luttes et des débats politiques dans ces quatre États « unitaires ». Au final, la décentralisation et le fédéralisme ne sont que des réponses partielles et contestées, afin de faire face à certains des défis politiques les plus importants auxquels l'Amérique latine est confrontée en tant que région.

L'émergence d'un nouvel « animal politique » – le chef exécutif régional étant maintenant élu de façon indépendante dans plusieurs pays de la région – représente le signe le plus évident que les États unitaires deviennent de moins en moins unitaires en Amérique latine. Nous observons aussi cette dynamique dans la manière dont se déroulent de plus en plus les luttes politiques entre les gouvernements nationaux et subétatiques dans les États unitaires.

Finis le temps où l'on pouvait s'attendre à ce que seuls les élus régionaux d'un État fédéral soient en mesure de contester directement l'orientation politique du gouvernement central ou national. Alors que le contrôle d'au moins un domaine politique apparaît comme une caractéristique déterminante du fédéralisme selon plusieurs définitions du terme, la décentralisation dans les États unitaires a encouragé les élus régionaux à élaborer, à mettre en œuvre et à défendre des préférences politiques qui entrent parfois en conflit avec les préférences du centre. Leur succès est peut-être

moins dû à la conception institutionnelle de l'État (c'est-à-dire le fédéralisme versus l'unitarisme) qu'à la force sous-jacente dont l'État central dispose pour surveiller et punir ce genre de déviations politiques ou idéologiques régionales. La Bolivie et l'Équateur en sont deux exemples frappants (Eaton, 2017). Dans ces deux États unitaires, des gouverneurs néolibéraux et des maires ont pu défendre des approches favorables au marché dans l'entité subétatique la plus importante de leur pays respectif (Santa Cruz et Guayaquil), et ce, au grand désespoir des « socialistes du XXI^e siècle » qui gouvernaient au niveau national et qui ont échoué dans l'éradication du néolibéralisme (c'est-à-dire Evo Morales et Rafael Correa).

Conclusion

Le fédéralisme reste un « gros mot » (*F-Word*) dans une grande partie de l'Amérique latine. Apparemment, cette mauvaise réputation découle de l'association qui est faite entre le fédéralisme et les intenses conflits politiques qui ont eu cours au XIX^e siècle dans la région. Si les souvenirs des changements apportés à ce moment sont toujours vifs, il n'en demeure pas moins que d'autres préoccupations persistantes ont probablement contribué à accentuer les craintes quant aux conséquences d'une transition massive vers le fédéralisme. Le fait qu'aucun nouveau pays d'Amérique latine n'ait officiellement rejoint le camp fédéraliste ou ne soit susceptible de le faire dans un avenir proche devrait cependant être considéré comme une opportunité plutôt que comme un obstacle pour l'étude du fédéralisme. L'Amérique latine est devenue une arène politique particulièrement importante pour s'interroger au sujet de l'impact du fédéralisme sur la gouvernance des États.

Lectures suggérées

Diaz Cayeros, A., 2006, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

Eaton, K., 2017, *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between Subnational and National Governments*. Oxford, Oxford University Press.

Fenwick, T. B., 2016, *Avoiding Governors: Federalism, Democracy and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Gibson, E., 2013, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York, Cambridge University Press.

González, L., 2016, *Presidents, Governors, and the Politics of Distribution in Federal Democracies: Primus Contra Pares in Argentina and Brazil*. New York, Routledge.

Wibbels, E., 2005, *Federalism and the Market*. New York, Cambridge University Press.

Références

Corrales, J. et M. Penfold, 2007, « Venezuela: Crowding Out the Opposition », *Journal of Democracy*, 18 (2) : 99-113.

Diaz Cayeros, A., 2006, *Federalism, Fiscal Authority and Centralization in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

Eaton, K., 2004, *Politics beyond the Capital: The Design of Subnational Institutions in South America*. Stanford, Stanford University Press.

Eaton, K., 2017, *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between Subnational and National Governments*. Oxford, Oxford University Press.

Fenwick, T. B., 2016, *Avoiding Governors: Federalism, Democracy and Poverty Alleviation in Brazil and Argentina*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Gibson, E. (dir.), 2004, *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Gibson, E., 2013, *Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Federal Democracies*. New York, Cambridge University Press.

Giraudy, A., 2015, *Democrats and Autocrats: Pathways of Subnational Undemocratic Regime Continuity within Democratic Countries*. Oxford, Oxford University Press.

Mainwaring, S., 1997, « Multipartism, Robust Federalism and Presidentialism in Latin America », dans S. Mainwaring et M. S. Shugart (dir.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. New York, Cambridge University Press, pp. 55-109.

Mizrahi, Y., 2003, « *From Martyrdom to Power: The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.

Niedzwiecki, S., 2013, *Multilevel Social Policies and Politics in Latin America*. New York, Cambridge University Press.

Samuels, D., 2004, « From Socialism to Social Democracy: The Evolution of the Workers' Party in Brazil », *Comparative Political Studies*, 37 (9) : 999-1024.

Wibbels, E., 2005, *Federalism and the Market*. New York, Cambridge University Press.

Chapitre 33

LES VILLES SONT-ELLES DES UNITÉS CONSTITUANTES DANS LE FÉDÉRALISME BRÉSILIEN?

Gilberto M. A. RODRIGUES

Résumé

La Constitution brésilienne de 1988 prévoit que les municipalités fassent partie de l'Union fédérale. Cette affirmation reflète l'importance des gouvernements locaux dans la fédération brésilienne. Toutefois, la structure fédérale ne garantit pas aux municipalités le même degré de « fondements fédératifs » que celui dont disposent les États. Néanmoins, les compétences et les rôles des gouvernements municipaux, établis par la Constitution, de même que la dynamique du fédéralisme brésilien témoignent de leur haut niveau de participation dans la fédération brésilienne.

* * *

Gilberto M. A. Rodrigues est professeur de relations internationales à l'Université fédérale de l'ABC (UFABC) à São Paulo, au Brésil. Il est aussi chercheur au Conseil national de développement scientifique et technologique (CNPq). Il a reçu le Prix de la recherche de l'UFABC (sciences humaines et sociales) en 2017. Il a été chercheur associé à l'*American University* de Washington, DC (2017) et chercheur *Fulbright* à l'Université de Notre Dame (2010). Ses principaux intérêts de recherche sont les organisations internationales, le fédéralisme et les gouvernements locaux, les droits de la personne et les migrations forcées. Il est également (co)auteur de plusieurs chapitres et articles scientifiques sur le fédéralisme brésilien.

À son article 1^{er}, la Constitution fédérale brésilienne de 1988 (CF-88) précise que : « La République fédérative du Brésil, formée de l'union indissoluble des États, des Communes et du District fédéral, constitue un État de droit démocratique » (traduction libre). Selon le *Rapport national de l'ONU Habitat III* (2015), « le Brésil peut être considéré comme un pays hautement décentralisé depuis l'adoption de la Constitution fédérale de 1988, qui élève les municipalités au statut d'entités fédératives, au même titre que les États et l'Union » (traduction libre).

Existe-t-il d'autres États fédéraux qui ont formalisé de la sorte le rôle des municipalités et des villes comme composantes officielles de l'union fédérale? Avec de tels fondements constitutionnels et une telle clarté, il est permis d'en douter. Presque toutes les fédérations sont dualistes, c'est-à-dire formées des États et de l'Union (incarnée par le Centre). À ce titre, ce n'est pas le fruit du hasard si les municipalités en sont venues à être reconnues comme composantes formelles de l'Union au Brésil. L'importance des pouvoirs locaux dans ce pays connaît une longue histoire, qui remonte en fait jusqu'à l'époque coloniale. Cependant, la traduction dans le réel de cet énoncé constitutionnel n'est pas exactement à la hauteur de ce qu'il annonce en principe. Cela n'enlève toutefois pas l'importance toute particulière des municipalités dans son architecture institutionnelle, laquelle est d'ailleurs en croissance dans plusieurs domaines.

Le but de ce chapitre est de rendre compte de la place des municipalités dans la Fédération brésilienne. Nous allons ainsi discuter du rôle crucial qui est joué par les villes, en tant que partie intégrante du système fédéral brésilien.

1 Les municipalités au Brésil

Les municipalités furent les premières entités publiques créées par le Portugal, au Brésil, pendant la période coloniale (1500-1822). Elles étaient alors gouvernées de manière autonome par des conseils municipaux (*Camaras Minicipais*), et elles disposaient de leurs propres lois locales. Avec l'avènement de la République et l'adoption du fédéralisme (1889-1891), les municipalités ont conservé leur autonomie, bien qu'on ne les ait guère investies d'un statut distinct ou particulier dans l'architecture de la nouvelle fédération

brésilienne. Par ailleurs, les efforts de plusieurs mouvements politiques locaux, qui luttèrent notamment pour l'adoption de constitutions municipales, furent contrecarrés par les nouveaux États et les autorités fédérales. En revanche, les municipalités ont tout de même obtenu la compétence de voter des lois organiques qui, dans la pratique, fonctionnent comme des constitutions locales. Les maires (*prefeitos*) sont directement élus, tout comme les conseillers municipaux (*vereadores*), pour des mandats de quatre ans, avec possibilité de réélection. Les pouvoirs législatifs et exécutifs des municipalités sont séparés, conformément au système présidentiel.

D'après l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), le principal organisme fédéral responsable de colliger les données publiques du pays, le Brésil compte actuellement 5 570 municipalités (2016). Les lois urbanistiques fédérales (Statut des villes, 2001) prévoient que toutes les municipalités de 20 000 habitants ou plus devraient disposer de leur propre plan urbain (*Plano Diretor*), c'est-à-dire une loi municipale fondée sur une démarche participative (dont les modalités techniques sont plutôt complexes), et qui régit les usages et l'aménagement de l'ensemble du territoire municipal. Le plan urbain est un instrument crucial pour l'organisation de la vie publique et politique, mais aussi pour l'affirmation de l'autonomie municipale. D'après l'*Enquête sur l'information municipale élémentaire* (MUNIC-2015), des 1 742 municipalités comptant plus de 20 000 habitants, seulement 188 (10,8%) n'avaient pas encore de tel plan urbain, en 2015.

Il y a une grande concentration des villes les plus peuplées dans les régions du Sud et du Sud-Est (qui sont aussi les plus riches économiquement), de même que dans la zone côtière, cette dernière représentant un héritage de l'occupation coloniale historique du pays. En fait, 80 % de la population brésilienne est concentrée dans les régions urbaines, soit beaucoup plus que la moyenne mondiale (60 %, d'après la Banque mondiale). Par la force des choses, donc, cette réalité sociodémographique inscrit les municipalités au cœur de la vie politique de la fédération.

2 Canaux de représentation politique et relations intergouvernementales

En tant que fédération bicamérale, le Brésil a un Sénat dans lequel ses 26 États et le district fédéral sont représentés suivant une architecture symétrique : chaque État compte trois sénateurs, élus par la population. À cet égard, une des questions fondamentales est la suivante : en tant qu'unités constituantes, les municipalités sont-elles représentées au Sénat ? Il faut répondre par la négative. En fait, l'article 46 de la CF-88 prévoit que le « Sénat fédéral se compose des représentants des États et du District fédéral ». L'absence des municipalités au Sénat témoigne d'une des contradictions de cette fédération soi-disant à trois ordres de gouvernement : force est de constater qu'un de ceux-ci n'est pas représenté dans la seconde chambre. Il n'y a en fait aucun mécanisme de représentation municipale au Congrès, pas même un droit de participation sans droit de vote, comme c'est le cas en Afrique du Sud avec le siège de l'Association des gouvernements locaux (*South Africa Local Government Association*) au Conseil des provinces.

En raison du manque de canaux institutionnels permettant aux intérêts des municipalités de s'exprimer, de solides réseaux municipaux se sont développés à l'échelle régionale et nationale, dans les décennies suivant la ratification de la nouvelle constitution. Aujourd'hui, trois associations nationales représentent les intérêts municipaux : la Confédération nationale des municipalités (CNM), principalement composée de petites villes ; le Front national des maires (FNP), surtout composé de moyennes et de grandes villes, de même que des capitales des États ; et l'Association brésilienne des municipalités (ABM). Ces trois entités ont joué un rôle central dans la promotion des intérêts municipaux au sein des structures fédérales, tant exécutives que législatives.

Afin d'atténuer l'absence historique de canal constitutionnel pour tenir compte de la représentation municipale, le gouvernement fédéral a mis en place certaines mesures au moyen de lois infra-constitutionnelles, mais supra-législatives. Entre autres, le président Lula (2003-2010) a créé un ensemble de nouvelles institutions de gouvernance fédérale visant à apporter une solution à la représentation des municipalités, en tant que composantes de l'Union. Parmi ces institutions, nous comptons le Ministère des

villes et son Conseil national des villes, de même que le Secrétariat des affaires fédératives et son Comité fédératif – celui-ci étant un canal intergouvernemental direct entre l'Union et les municipalités, qui sont représentées par les associations nationales de municipalités mentionnées plus haut.

3 Autonomie municipale

Malgré le fait que les municipalités ne sont pas représentées au Sénat, comme elles devraient l'être en théorie, la CF-88 leur confère néanmoins des compétences exclusives et des compétences partagées. Ce faisant, on reconnaît la place et le rôle majeur que jouent les gouvernements locaux dans la mise en œuvre des compétences législatives et exécutives au pays. D'après le *Rapport national de l'ONU Habitat III*, « les municipalités s'occupent, de manière autonome, des enjeux d'intérêt local et des taxes relevant de leur compétence [...], entre autres le transport public; l'éducation des enfants et l'éducation primaire; les services de santé de base; la planification territoriale adéquate; l'héritage historique et culturel local » (traduction libre). Les municipalités ont la compétence exclusive d'imposer et de percevoir directement les taxes (art. 156) relatives aux bâtiments urbains et à la propriété foncière urbaine, aux transferts de biens fonciers et aux services publics (compétence résiduelle relative aux compétences des États).

4 À la défense des intérêts locaux

La CF-88 prévoit, à son article 30, qu'il « est de la compétence des municipalités (I) de légiférer sur les matières d'intérêt local » (traduction libre). Cependant, ce qui relève de l'intérêt local n'y est pas défini. Quelques interprétations à cet égard proviennent de la doctrine, mais elles demeurent peu détaillées. En pratique, ce sont les décisions judiciaires, prises par les tribunaux supérieurs, qui viennent en définir les contours. Par exemple, en 2015, la Cour suprême fédérale (STF) a approuvé un précédent (n° 38) établissant que « les municipalités ont compétence dans l'établissement des heures d'ouverture des commerces » (traduction libre). En fait, il s'agit là d'une des multiples possibilités qu'ont les municipalités d'exercer leurs compétences sur les enjeux d'intérêt local, élargissant de ce fait la portée de l'autonomie municipale.

5 Relations internationales des municipalités et processus d'intégration régionale

La capacité des municipalités de prendre part à certains types de relations internationales est une autre preuve de leur haut niveau d'autonomie. En fait, les gouvernements subétatiques du Brésil ont vu au développement d'une série d'activités internationales, aussi bien bilatérales que multilatérales. Il faut également souligner que, depuis les années 1980, la politique internationale, influencée par la mondialisation, a favorisé la paradiplomatie des entités infra-étatiques, comme l'illustre l'ouvrage classique sur le fédéralisme et les relations internationales dirigé par Michelman et Soldatos (1991).

Les municipalités au Brésil ont entrepris de jouer un rôle structurant dans les dynamiques d'intégration régionale, en prenant part à des réseaux comme le *Mercociudades* et le Marché commun du Sud (Mecosur). Dans le cadre du Merocis, un Comité des municipalités, des États, des provinces et des départements (FCCR) a même été établi, en 2007, permettant aux gouvernements subétatiques de promouvoir leurs intérêts dans le processus d'intégration économique et politique. De plus, les municipalités ont été actives au sein d'une multitude d'autres réseaux : que ce soit dans le cadre du système des Nations Unies, depuis *ONU-Habitat*, ou encore en lien avec les divers forums portant sur la lutte aux changements climatiques. L'existence d'une relation directe entre les municipalités et les banques de développement international, comme la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement, illustre aussi ce phénomène.

6 Centralisation fédérale *de facto* et dépendance municipale

La plupart des spécialistes dans le champ des études fédérales conviennent que, depuis la CF-88, le Brésil est une fédération très décentralisée. Néanmoins, sur la base de données empiriques, les recherches récentes font état d'un niveau accru de centralisation du pouvoir au sein de l'Union, surtout lorsque les réformes économiques et fiscales sont prises en compte dans l'équation fédérative. Cette réalité touche tant les États que les municipalités. Qui plus

est, l'importance des dettes des gouvernements subétatiques a accentué leur dépendance eu égard aux ressources fédérales. La tendance à la centralisation s'observe aussi dans les décisions rendues par la Cour suprême fédérale. Pour ces raisons, certains économistes, politologues et juristes considèrent le Brésil comme une fédération *de facto* centralisée, malgré la décentralisation formelle qu'annonce sa Constitution.

Conclusion

On ne peut répondre à la question posée dans le titre de cet article simplement par « oui » ou par « non ». Selon la Constitution, les municipalités au Brésil font formellement partie de l'Union. Cela fait du Brésil un cas particulièrement intéressant de fédération disposant de trois ordres de gouvernement. Les municipalités disposent d'une autonomie considérable, et ce même si elles n'ont pas de représentation formelle dans l'organe législatif central (le Congrès). Les compétences exclusives et partagées qu'elles possèdent font de ces gouvernements locaux des acteurs essentiels de la dynamique institutionnelle fédérale du pays. Toutefois, la tendance à la centralisation soulève la question suivante : les municipalités sont-elles vraiment autonomes? Un développement possible quant au statut des municipalités, en tant qu'unités constituantes de la fédération, pourrait prendre forme à travers leur représentation formelle au Sénat, de manière à leur garantir une voix officielle dans le traitement des affaires de l'Union. Une révision constitutionnelle pour accroître la représentation municipale au Sénat renforcerait ainsi les municipalités en tant que pilier de la fédération.

Lectures suggérées

Aroney, N. et J. Kincaid (dir.), 2017, *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*. Toronto, University of Toronto Press.

Chiaromonte, J. C., 2016, *Raíces Históricas del Federalismo Latinoamericano*. Buenos Aires, Sudamericana.

Rezende, F., 2007, « Federal Republic of Brazil », dans A. Shah (dir.), *The Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 73-97.

Rodrigues, G. M. A. et T. Mattioli, 2017, « Paradiplomacy, Security Policies and City Networks », *Contexto Internacional*, 39 (3) : 569-587.

Références

Arretche, M., 2012, *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro, Scielo-Editora Fiocruz.

Brazil, 2015, National Report for Habitat III. *National Council of Cities*, disponible [en ligne] : <<http://habitat3.org/wp-content/uploads/Brazil-National-Report-Habitat-III.pdf>>.

Kleiman, A. et G. M. A. Rodrigues, 2007, « The Mercosur Committee of Municipalities, States, Provinces and Departments. Process of Creation and Perspectives », *Fifth Annual Conference of the Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT)*, disponible [en ligne] : <<http://www20.iadb.org/intal/catalogo/PE/2012/11120a16.pdf>>.

Michelman H. et P. Soldatos (dir.), 1991, *Federalism and International Relations*. Oxford, Oxford University Press.

Rodrigues, G. M. A, 2017, « Concurrent Power and Local Interest in Brazil's Federalism », dans N. Steytler (dir.), *Concurrent Powers in Federal Systems*. Leiden, Brill, pp. 206-221.

Souza, C., 2005, « Federal Republic of Brazil », dans J. Kincaid et A. Tarr (dir.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 76-102.

Chapitre 34

L'AFRIQUE DU SUD : UNE LONGUE MARCHE VERS LE PARTAGE DU POUVOIR

Fabrizio E. CRAMERI

Résumé

Pendant ses années de transition, du système autoritaire de l'apartheid vers une nouvelle démocratie constitutionnelle, l'Afrique du Sud a choisi la voie de la décentralisation du pouvoir afin de prendre en compte les profondes divisions sociales, politiques et économiques qui caractérisaient le pays. Ce chapitre soutient que les principes du fédéralisme, inscrits à la fois dans la Constitution provisoire de 1993 et dans la Constitution permanente de 1996, ont joué un rôle clé dans la transition démocratique, et ont grandement contribué au succès des négociations entre les différentes parties. Néanmoins, le système (quasi)fédéral

de l'Afrique du Sud est aujourd'hui très centralisé, au point où nous pouvons parler d'une décroissance de l'autonomie de ses unités constituantes.

* * *

Fabrizio E. Crameri est doctorant à l'Institut du Fédéralisme de Fribourg (Suisse) et travaille sous la supervision des professeurs Eva Maria Belser et Nico Steytler. Il a aussi fait des études en droit à l'Université de Fribourg (Suisse), tout comme il a effectué un séjour de recherche d'un an à l'Université Western Cape (Dullah Omar Institute), en Afrique du Sud. Sa thèse de doctorat porte sur les domaines du droit constitutionnel et de la justice transitionnelle. En 2017, il a été élu juge de district d'un tribunal civil en Suisse, en tant que candidat indépendant.

L'histoire constitutionnelle de l'Afrique du Sud a été marquée par de nombreux événements significatifs, lesquels ont laissé des traces durables dans la Constitution actuelle. Plusieurs de ceux-ci nous aident d'ailleurs à mieux interpréter les caractéristiques que renferme son ordre constitutionnel et politique. En outre, l'Afrique du Sud a subi plusieurs décennies de colonialisme néerlandais et britannique (1652-1910), puis de ségrégation raciale : l'apartheid (1948-1991). C'est là un héritage lourd qu'il faille inévitablement prendre en considération pour comprendre le processus de décentralisation et d'élaboration d'une nouvelle constitution dans les années 1990 (Klug, 2010 : 6). En bref, la Constitution sud-africaine actuelle, datant de 1996, est le résultat d'une transition vers la démocratie, enclenchée par l'abolition de l'apartheid.

Le terme « apartheid » a été inventé dans l'Union sud-africaine (la République d'Afrique du Sud, de 1961 à 1991) pour désigner la politique de ségrégation raciale et le système institutionnel et social dans lequel cette politique a été mise en œuvre. Le principe de l'apartheid est néanmoins présent depuis la naissance de l'État sud-africain (1910), avec des mesures telles que la *Natives Land Act, 1913*, qui interdisait aux Autochtones d'acheter des terres en dehors des réserves (les *bantoustans*, équivalant à 13 % du territoire sud-africain). La logique de cette ségrégation sociale fut théorisée dans les années 1930, à l'initiative notamment du Parti national (NP), pour ensuite connaître une certaine évolution après l'arrivée de ce dernier à la tête du gouvernement (en 1948). Au moyen d'une série de nouvelles mesures législatives (à commencer par la *Population Registration Act, 1950*, qui a établi une classification raciale systématique de la population), un système ségrégationniste complexe s'est mis en place, lequel a conduit à l'octroi d'une « autonomie » formelle aux *bantoustans*, à partir des années 1960.

Condamnée à plusieurs reprises par l'ONU, à la source de sanctions économiques importantes à compter des années 1980, la politique d'apartheid a suscité une opposition croissante (également sous forme de lutte armée, à partir de 1961), au point de provoquer la crise du régime raciste. Au terme du dialogue difficile et complexe – entamé en 1990 entre F. W. de Klerk, leader de la minorité blanche, et Nelson Mandela, leader historique du Congrès national africain (ANC) et principale force d'opposition de la République d'Afrique du Sud –, en avril 1994 se tiennent en Afrique

du Sud les premières élections au suffrage universel. Cet événement marquant a sanctionné la fin de l'apartheid (Callinicos, 1994).

1 La transition constitutionnelle

La transition constitutionnelle sud-africaine s'est déroulée en deux étapes, moyennant l'adoption de deux constitutions consécutives. La première étape a pris forme sous les auspices du Forum de négociation multipartite (MPNF), un organe non élu. Le MPNF a ensuite présidé aux négociations et à la rédaction de la Constitution provisoire (CP) de 1993. Celle-ci devait ensuite être légalement adoptée par le corps législatif de l'apartheid, en vertu de la Constitution de 1983; la CP est donc entrée en vigueur immédiatement après la première élection démocratique d'avril 1994. Dans un deuxième temps, une Assemblée constituante démocratiquement élue a rédigé la Constitution permanente de 1996 (cf. Murray, 2001 : 813; Ackermann, 2004 : 636; Vos et Freedman, 2014 : 20-21; Choudhry et Bass, 2014 : 47).

L'Afrique du Sud est issue d'une longue tradition de suprématie parlementaire. L'avènement du constitutionnalisme, en 1994, a marqué un tournant dans l'histoire du pays. Le 27 avril 1994, la suprématie du pouvoir législatif sud-africain a pris fin à tous les niveaux du gouvernement et la CP est devenue la loi suprême de la « Nation arc-en-ciel ». Le nouveau texte constitutionnel liait tous les organes législatifs, exécutifs et judiciaires de l'État, et ce, vis-à-vis de toutes les sphères du gouvernement. Ses quatorze structures de gouvernement ont simultanément cessé d'exister : les six territoires dits « autonomes » et les quatre États dits « indépendants » ont implosé et, avec les quatre provinces d'alors, sont devenus les parties constitutives d'un territoire national unifié, puis redivisé en neuf nouvelles provinces (*Executive Council of the Western Cape Legislature*, par. 7)¹.

¹ En outre, le nouvel ordre constitutionnel présente un ensemble de principes juridiques fondamentaux – en particulier les droits de l'homme – qui sont définis de manière substantielle. Cet apport est une conséquence de la période de l'apartheid, qui non seulement a refusé à la grande majorité de la population toute participation significative au processus politique, mais a également cherché à légiférer pour encadrer la vie de ces personnes, et ce, selon le seul

En tant que mécanisme de sauvegarde, la CP requérait de la Cour constitutionnelle qu'elle certifie la conformité de la Constitution permanente de 1996 avec plusieurs principes constitutionnels fondamentaux énumérés dans la CP elle-même (cf. Davies, 2015). Parmi ceux-ci, on compte notamment la suprématie constitutionnelle, la séparation des pouvoirs, trois niveaux de gouvernement, le partage du pouvoir entre ceux-ci, un pouvoir judiciaire indépendant, etc. (Ackermann, 2004 : 637; Steytler, 2017 : 330) Le 4 décembre 1996, le deuxième projet de Constitution a été finalement certifié par la Cour constitutionnelle. La Constitution a ensuite été signée par le président Mandela, le 10 décembre 1996. Elle est entrée en vigueur le 4 février 1997, remplaçant ainsi la CP.

2 Rechercher l'unité dans la diversité

Certains ont fait valoir que le désir d'atteindre la « paix », dans les sociétés qui sont aux prises avec d'importants conflits, est le principal moteur d'une transition constitutionnelle. La paix peut être obtenue par différents moyens, mais nous assistons de plus en plus souvent à des transitions vers la paix par l'introduction du constitutionnalisme, en plus de constater la manière avec laquelle la décentralisation agit elle-même comme un instrument de résolution des conflits.

L'Afrique du Sud illustre ce phénomène. En raison de son passé ségrégationniste, la Constitution sud-africaine de 1996 visait principalement à établir un *État uni et intégré sur le plan racial*. Ce concept est introduit au tout début de la Constitution de 1996, dans son préambule :

Nous, le peuple d'Afrique du Sud,

Reconnaissons les injustices de notre passé;

Honorons ceux qui ont souffert pour la justice et la liberté dans notre pays;

Respectons ceux qui ont travaillé à la construction et au développement de notre pays; et

critère racial. Il n'est donc pas surprenant que des droits fondamentaux, de la dignité humaine à une longue liste de libertés, aient été au cœur du nouvel ordre constitutionnel. Voir l'article 1 et le chapitre 2 de la Constitution de 1996.

*Croyons que l'Afrique du Sud appartient à tous ceux qui y vivent,
unis dans notre diversité².*

3 De l'importance de la décentralisation

Quel est l'apport de la décentralisation dans tout ce processus? En bref, la décentralisation est souvent perçue comme un outil permettant d'atteindre l'unité tout en respectant la diversité³. Le juge Chaskalson rappelle d'ailleurs que la CP « prévoit elle-même les enjeux complexes qu'implique le fait de réunir à nouveau, dans un même pays, des régions qui avaient été séparées sous l'apartheid, en même temps que d'établir un État constitutionnel fondé sur le respect des droits de l'homme, avec une forme décentralisée de gouvernement, en remplacement de ce qui était auparavant un régime autoritaire dirigé par un gouvernement central fort » (*Executive Council of the Western Cape Legislature*, par. 7).

L'une des plus grandes iniquités de l'apartheid a été un effort général et persistant pour refuser à la majorité de la population toute forme de participation significative au processus politique. En conséquence, l'un des objectifs visés par l'introduction de la décentralisation du pouvoir en Afrique du Sud, consistait à réduire le fossé qui s'était creusé entre les institutions démocratiques et la population. À cet égard, la Constitution de 1996 est claire quant au rôle des collectivités locales dans le nouvel ordre constitutionnel : il s'agit de « fournir un gouvernement démocratique et redevable aux communautés locales » (art. 152 (1) (a)).

² Traduction libre. Version originale : We, the people of South Africa / Recognise the injustices of our past / Honour those who suffered for justice and freedom in our land / Respect those who have worked to build and develop our country; and / Believe that South Africa belongs to all who live in it, united in our diversity.

³ En effet, selon Steytler et Mettler (2001, 93), « les mécanismes fédéraux sont souvent utilisés comme un moyen de maintenir ensemble des sociétés profondément divisées. Plus encore, lorsque ces divisions – qu'elles soient ethniques, linguistiques ou religieuses – se sont développées dans le cadre d'un conflit violent ou d'une menace de guerre civile, les arrangements constitutionnels pour l'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée apparaissent comme un facteur clé pour atteindre la paix. La répartition fédérale du pouvoir est ainsi employée pour satisfaire aux demandes régionales en matière d'autonomie et d'autodétermination ».

3.1 Les racines du fédéralisme sud-africain

Les éléments fédératifs du système constitutionnel de l'Afrique du Sud trouvent leur origine dans la démographie complexe et l'histoire mouvementée du pays. Le résultat de cette expérience a donné naissance à un régime politique unique et très diversifié. En 2016, sur les quelque 56,2 millions d'habitants, les Africains noirs y représentaient 80,66 % de la population, alors que 8,75 % étaient des *Coloured*, 8,12 % des Blancs et 2,47 % des Indiens et des Asiatiques (Statistics South Africa 2016, Tableau 2.2).

Avant la promulgation de la CP, l'Afrique du Sud était *de facto* un système fortement centralisé, dans lequel une petite minorité blanche contrôlait tous les aspects de la gouvernance. En conséquence, malgré l'existence des *bantoustans* (ou *homelands*), la formation des neuf provinces a engagé le pays dans un puissant processus de dévolution (Steytler, 2017 : 330). En fait, il est intéressant de noter qu'au cours de la période de consolidation de l'apartheid et de son affirmation, l'idée même du fédéralisme était associée à des politiques de ségrégation raciale, rendues opérationnelles par l'entremise des *homelands*; soit rien de plus qu'une délimitation territoriale ayant pour objectif l'exclusion raciale, selon la stratégie du « diviser pour mieux régner » (de Villiers, 1992 : 27-39).

3.2 Une solution négociée

Le processus constituant au sein des États multiethniques doit s'inspirer des meilleures techniques d'ingénierie constitutionnelle en matière de gestion de la diversité ethnique et des groupes minoritaires. En Afrique du Sud, les débats sur cette question ont été très intenses pendant les négociations : l'enjeu principal portait sur la structure de l'État, à savoir s'il fallait le configurer comme un type unitaire ou plutôt fédéral. La théorie politique et constitutionnelle et les préférences politiques étaient étroitement liées aux besoins des différentes parties. En ce sens, l'élaboration d'une forme de gouvernance décentralisée est le produit d'un jeu de concessions entre différentes forces, et elle peut être considérée comme le compromis clé dans le processus de négociation entre l'ANC et le NP, qui était au pouvoir à ce moment-là.

D'une part, l'ANC militait pour un gouvernement centralisé fort, capable de transformer une société opprimée sur le plan racial en une entité unie – et non territorialement fragmentée. Pour l'ANC, un État unitaire n'aurait pas empêché l'inclusion de formes de décentralisation, lesquels auraient cependant dû être fortement intégrées au pouvoir central. Par conséquent, ils considéraient que la solution idéale consistait à opter pour une forme de gouvernement unitaire, qui serait tout de même caractérisé par une certaine décentralisation. Selon les partisans de l'ANC, cela conduirait à la fois à une gestion plus efficace des affaires administratives et à une participation accrue des communautés locales (African National Congress, 1989; Klug, 1995). Ce mouvement s'opposait donc à toute conception forte du fédéralisme, et ce, pour des raisons purement historiques (l'utilisation du fédéralisme comme outil de ségrégation). Cependant, il est vite apparu évident qu'un certain degré de décentralisation était nécessaire, car la composition du tissu social et ethnique de l'Afrique du Sud ne pouvait pas être simplement ignorée (Welsh, 1994 : 244).

D'autre part, le NP était quant à lui favorable à une forte décentralisation du pouvoir, et pas uniquement pour des motifs ethniques. Engageant à une dispersion du pouvoir sur tout le territoire, le fédéralisme ou la décentralisation était clairement considéré par la minorité blanche comme un instrument anti-majoritaire. Or, l'idée du NP visait également à garantir les propriétés des blancs. Le NP avait bien compris qu'en garantissant la propriété des terres, la minorité blanche conservait ses privilèges (National Party, 1991 : par. 2, 8.2, 9, 10, 15-18). Cette « bataille » a abouti à une forme atténuée de fédéralisme, accouchant d'un système fédéral *de jure*, avec de forts éléments unitaires.

3.3 L'accommodement des groupes ethniques

Après la fin de l'apartheid, la réalité de l'Afrique du Sud était loin de se résumer à la simple opposition entre l'ANC et le NP. En plus de l'opposition entre les Noirs et les Blancs, on retrouve plusieurs autres revendications portées par des petits partis, aux bases plus ethniques (Murray et Simeon, 2007 : 422). La composition ethnique de la société sud-africaine aurait difficilement pu être contenue paisiblement dans le cadre d'un État de type fortement unitaire, malgré les revendications légitimes de l'ANC qui allaient en

ce sens. Il semblait nécessaire de veiller à l'accommodement des divers groupes ethniques – par exemple, les Zoulous –, mais il importait de faire en sorte que le futur ordre étatique sud-africain n'ait pas que l'ethnicité comme fondement de sa vie politique et constitutionnelle (Welsh, 1994).

Finalement, le mécontentement de ces autres partis les a amenés à abandonner les pourparlers : en fait, l'ANC et le NP sont les deux seuls partis à être demeurés à la table des négociations jusqu'à la toute fin, pour y approuver la CP. Clairement, les bouleversements majeurs et la violence qui ont suivi l'approbation de la CP témoignent de l'importance qu'aucune force politique ne soit exclue du processus; que cela était même « vital » pour que le processus constituant soit perçu comme pleinement légitime. Au cours des négociations, la discussion sur le fédéralisme est devenue centrale, précisément pour des motifs d'accommodement ethnique (de Villiers, 2007 : 4; Klug, 2010 : 30).

Certains persistent à croire que la dimension ethnique n'a pas joué de rôle significatif dans la délimitation des frontières des provinces de l'Afrique du Sud. Néanmoins, à y regarder de plus près, on remarque que la plupart des provinces sont habitées par un groupe ethnique prédominant⁴. Comme l'a montré Yonatan Fessha, « la majorité des groupes ethniques en Afrique du Sud possèdent une "province mère" avec des "cousins et nièces" éparpillés dans d'autres provinces » (Fessha, 2010 : 113). Par conséquent, même si au départ l'approche des pères fondateurs sud-africains se voulait « neutre » sur cette question, lorsque l'on tient compte de la concentration des groupes ethnolinguistiques dans certains territoires, le résultat est celui d'une fédération ethnoterritoriale (Anderson, 2013 : 252).

Sans conteste, le système de délimitation des provinces a permis de satisfaire aux exigences d'autonomie gouvernementale des

⁴ Au Cap-Oriental, l'isiXhosa est la langue majoritaire pour 78,8 % des personnes, au KwaZulu-Natal, l'isiZulu l'est pour 77,8 % des habitants, au Cap-Nord, l'Afrikaans l'est à 53,3 %, au Nord-Ouest, le seTswana l'est à 63,4 %, dans l'État-Libre, le Sesotho l'est à 64,4 %, au Cap-Occidental, l'Afrikaans l'est à 63,4 % et au Limpopo, le siPedi l'est à 52,9 %. Toutefois, dans le Gauteng et le Mpumalanga, il n'y a pas une telle prédominance d'un groupe linguistique (Census, 2012 : 30).

groupes minoritaires et, en ce sens, il est d'une importance politique considérable (Dersso, 2012 : 169). En fin de compte, le « génie » des parties aura été de réunir, au sein d'un système démocratique représentatif, tous les groupes ethniques, mais sans que ceux-ci ne deviennent les seules bases idéologiques du système (Fessha, 2010 : 114-115; De Visser, Steytler et Fessha, 2013 : 280; Fessha et De Visser, 2015 : 94).

Conclusion

Le gouvernement décentralisé de l'Afrique du Sud est une créature difficile à définir. Le principe constitutionnel de la dévolution, inclus dans la CP, était le suivant : « Un État souverain, structuré aux niveaux national, provincial et local, chacun de ces niveaux étant doté de pouvoirs appropriés et suffisants pour fonctionner efficacement » (*Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, par. 45 f)). Dans un premier temps, un système de deux ordres de gouvernement a été établi par la CP – le gouvernement national et les neuf provinces. La CP reconnaissait aussi un troisième ordre : le gouvernement local. Toutefois, ses pouvoirs ne découlaient pas de la Constitution elle-même, mais étaient plutôt déterminés par la législation provinciale (art. 174 (3) et 175 (1) de la CP; il faut aussi tenir compte de l'Annexe 6 de la CP). Le « troisième ordre de gouvernement » relève donc de la compétence des provinces. Dans un second temps, toutefois, la Constitution de 1996 (art. 40 (1)) a élevé les gouvernements locaux au même rang que les deux autres, créant ainsi trois ordres de gouvernement (voir Steytler, 2005; Murray, 2006; De Visser, 2009; Tapscott, 2010; Powell, 2015).

Par conséquent, dans la première phase de la transition, la CP n'a pas encore mis en place un système « fédéral »⁵. Certaines compétences exclusives avaient été attribuées aux provinces, mais leur mise en œuvre souffrait de l'emprise des pouvoirs étendus du législateur central, qui pouvait facilement les outrepasser. Il est donc clair que les pouvoirs autonomes des législatures provin-

⁵ Selon Devenish (2006 : 129), « la constitution provisoire a introduit une structure quasi-fédérale. Ce modèle devait être développé et affiné dans la Constitution de 1996, qui s'inspirait plus ou moins de l'exemple allemand, impliquant expressément un fédéralisme coopératif ».

ciales, dans leurs domaines de compétence réservés, n'étaient pas véritablement exclusifs. À cet égard, les pouvoirs provinciaux n'étaient pas protégés par la CP elle-même. En d'autres termes, la CP doit être considérée comme une constitution unitaire, avec quelques tendances vers la décentralisation⁶.

Environ deux ans plus tard, la Constitution de 1996, nouvellement rédigée et adoptée, a établi l'actuel schème de gouvernance en Afrique du Sud, avec des pouvoirs partagés verticalement entre trois ordres de gouvernement : le national, le provincial et le local (art. 40 (1), Constitution de 1996).

Le « parlement national » comprend deux chambres : l'Assemblée nationale, et le Conseil national des provinces – au sein duquel toutes les provinces sont représentées. Qui plus est, chaque province dispose de sa propre législature, alors que des conseils locaux administrent la gouvernance la plus décentralisée (Feinstein, 2015). Dans la logique du système constitutionnel, le gouvernement central ne peut pas simplement abolir les conseils locaux ni modifier unilatéralement la nature d'une province ou d'une municipalité particulière. Ce type de procédures requiert une modification de la Constitution, laquelle serait à son tour soumise au contrôle de la Cour constitutionnelle. De plus, l'accord de la majorité des provinces est nécessaire au Conseil national des provinces pour qu'une loi soit adoptée, alors que le consentement de six d'entre elles (soit le 2/3) est nécessaires pour engager une révision constitutionnelle. En outre, la présence d'une « autonomie gouvernementale » considérable pour les provinces et les collectivités locales, lesquelles disposent de pouvoirs bien établis tout en ayant accès à des sources de revenus conséquentes, font montre de fortes caractéristiques fédérales.

La plupart des juridictions provinciales sont concurrentes avec celles du gouvernement national, et il faut noter que ce dernier

⁶ Dans l'affaire *Government of the Republic of South Africa v. Malevu*, le juge en exercice de la Cour suprême a estimé que, même si la CP, selon les articles 61, 62, 125, 126 et 159, prévoyait un système de partage des pouvoirs entre le gouvernement national et les provinces ressemblant à celui d'un système fédéral, elle créait ce qui est fondamentalement un État centralisé, où le gouvernement national demeure la principale force politique et où le parlement conserve la souveraineté sur les provinces.

puisse encore facilement l'emporter s'il y a conflit, en raison de la clause de dérogation qualifiée (art. 146). En fait, même les compétences provinciales exclusives peuvent être contournées par la législation nationale, malgré l'existence de restrictions plus importantes face à une telle manœuvre (art. 44 (2)). Les compétences exclusives des provinces (Annexe 5) restent donc très limitées; l'adoption d'une constitution provinciale étant leur seule véritable compétence exclusive protégée (art. 142). Les provinces ont des compétences exclusives qui s'étendent aux questions économiques de base et au tourisme, alors qu'elles partagent certaines juridictions avec le gouvernement national en matière de santé, d'éducation, de logement, de transport, d'agriculture et de police (Feinstein, 2015).

Les pouvoirs des gouvernements locaux, qui sont responsables pour la prestation des services de base (Feinstein, 2015 : 2), sont inscrits dans la Constitution (art. 156). Or, le gouvernement national et les provinces peuvent, de différentes manières, encadrer leur pouvoir législatif respectif (art. 155 (7), à lire avec les Annexes 4B et 5B). Malgré cela, le rôle des gouvernements locaux demeure très important. Ainsi, pour reprendre les termes de Nico Steytler, la Cour constitutionnelle de l'Afrique du Sud a encouragé la formation d'une « fédération en sablier », où les provinces sont coincées entre le gouvernement national et les gouvernements locaux (Steytler, 2017 : 328).

Lectures suggérées

de Villiers, B., 1992, *Democratic Prospects for South Africa*. Cape Town, The Human Sciences Research Council Publishers.

Fessha, Y., 2010, *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*. Burlington, Ashgate.

Klug, H., 2010, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis, Constitutional Systems of the World*. Oxford et Portland, Hart Publishing.

Steytler, N. et J. Mettler, 2001, « Federal Arrangements as a Peacemaking Device During South Africa's Transition to Democracy », *Publius: The Journal of Federalism*, 31 (4) : 93-106.

Références

Ackermann, L. W. H., 2004, « The Legal Nature of the South African Constitutional Revolution », *New Zealand Law Review*, (2004) : 633-787.

African National Congress, 1989, *Constitutional Guidelines for a Democratic South Africa*. Lusaka, African National Congress.

Anderson, L. D., 2013, *Federal Solutions to Ethnic Problems: Accommodating Diversity*. Londres, Routledge.

Callinicos, A., 1994, « South Africa: End of Apartheid and After », *Economic and Political Weekly*, 29 (36) : 2355-2363.

Census, 2012, *Census in brief - 2011*. Pretoria, Statistics South Africa.

Certification of the Constitution of the Republic of South Africa, 1996, CCT 23/96, ZACC, 26.

Choudhry, S. et K. G. Bass, 2014, « Constitutional Courts after the Arab Spring: Appointment Mechanisms and Relative Judicial Independence », *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, disponible [en ligne] : <www.idea.int/publications/catalogue/constitutional-courts-after-arab-spring-appointment-mechanisms-and-relative>.

Davies, C., 2015, « Interim Constitutions in Post-Conflict Settings », *International Institute for Democracy and Electoral Assistance*, disponible [en ligne] : <www.idea.int/publications/catalogue/interim-constitutions-post-conflict-settings>.

de Villiers, B., 1992, *Democratic Prospects for South Africa*. Cape Town, The Human Sciences Research Council Publishers.

de Villiers, B., 2007, « The Future of Provinces in South Africa – the Debate Continues », Konrad-Adenauer-Stiftung, disponible [en ligne] : <www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=c3a41ac5-00e2-7214-0c73-55d06961393d&groupId=252038>.

De Visser, J., N. Steytler et Y. Fessha, 2013, « The Role of Ethnicity in the Demarcation of Internal Boundaries in South Africa and Ethiopia », dans S. Mangiameli (dir.), *Federalism, Regionalism and Territory*. Milano, Giuffrè, pp. 267-290.

De Visser, J., 2009, « Republic of South Africa », dans N. Steytler et J. Kincaid (dir.), *Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 267-297.

de Vos, P. et W. Freedman (dir.), 2014, *South African Constitutional Law in Context. Public Law*. Cape Town, Oxford University Press.

Dersso, S. A., 2012, *Taking Ethno-Cultural Diversity Seriously in Constitutional Design: A Theory of Minority Rights for Addressing Africa's Multi-Ethnic Challenge*. Leiden, Brill.

Devenish, G. E., 2006, « Federalism Revisited: The South African Paradigm », *Stellenbosch Law Review*, 17 (1) : 129-164.

Executive Council of the Western Cape Legislature and Others v President of the Republic of South Africa and Others, 1995, CCT 27/95, ZACC 8.

Feinstein, A., 2015, « Decentralisation: The South African Experience », *Global Partners Governance*, disponible [en ligne] : <s3-eu-west-1.amazonaws.com/gpg-wp-media/wp-content/uploads/2015/07/09133005/Decentralisation-the-south-african-experience-feinstein.pdf>.

Fessha, Y., 2010, *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*. Burlington, Ashgate.

Fessha, Y. et J. De Visser, 2015, « Drawing Non-Racial, Non-Ethnic Boundaries in South Africa », dans N. Steytler et Y. Ghai (dir.), *Kenyan-South African Dialogue on Devolution*. Cape Town, Juta, pp. 94-115.

Government of the Republic of South Africa v Malevu, 1995 (8) BCLR 995 (D).

Klug, H., 1995, « South Africa's New Constitution: The Challenges of Diversity and Identity », *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 28 (4) : 421-448.

Klug, H., 2010, *The Constitution of South Africa: A Contextual Analysis, Constitutional Systems of the World*. Oxford et Portland, Hart Publishing.

Murray, C., 2001, « A Constitutional Beginning: Making South Africa's Final Constitution », *University of Arkansas at Little Rock Law Review*, 23 (3) : 809-838.

Murray, C., 2006, « Republic of South Africa », dans K. Le Roy et C. Saunders (dir.), *Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 258-288.

Murray, C. et R. Simeon, 2007, « Recognition without Empowerment: Minorities in a Democratic South Africa », *International Journal of Constitutional Law*, 5 (4) : 699-729.

National Party, 1991, *Constitutional Rule in a Participatory Democracy: The National Party's Framework for a New Democratic South Africa*. Cape Town, National Party.

Powell, D., 2015, « Constructing a Developmental State in South Africa: The Corporatization of Intergovernmental Relations », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 305-349.

Statistics South Africa, 2016, « Community Survey 2016, Statistical Release P0301 ». Cape Town, Statistics South Africa.

Steytler, N., 2005, « Republic of South Africa », dans J. Kincaid et A. G. Tarr (dir.), *A Global Dialogue on Federalism: Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 311-346.

Steytler, N., 2017, « The Constitutional Court of South Africa: Reinforcing an Hourglass System of Multi-Level Government », dans N. Aroney et J. Kincaid (dir.), *Courts in Federal Countries: Federalists or Unitarists?*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 328-366.

Steytler, N. et J. Mettler, 2001, « Federal Arrangements as a Peacemaking Device During South Africa's Transition to Democracy », *Publius: The Journal of Federalism*, 31 (4) : 93-106.

Tapscott, C., 2010, « Republic of South Africa: An Uncertain Path to Federal Democracy », dans K. Detterbeck, W. Renzsch et J. Kincaid (dir.), *Political Parties and Civil Society in Federal Countries*. Oxford, Oxford University Press, pp. 38-41.

Welsh, D., 1994, « Federalism and the Divided Society: A South African Perspective », dans B. de Villiers (dir.), *Evaluating Federal Systems*. Cape Town, Juta, pp. 243-251.

Chapitre 35

LE PÉCHÉ ORIGINEL DU FÉDÉRALISME ÉTHIOPIEN

Yonatan FESSHA

Résumé

En Éthiopie, l'autonomie territoriale pour les groupes ethniques fait partie des principaux mécanismes qui furent déployés afin de répondre aux défis posés par la diversité qui caractérise le pays. Le fait d'utiliser l'ethnicité comme fondement organisationnel de l'État témoigne d'une reconnaissance constitutionnelle de sa pertinence politique. Cependant, la pratique suivant laquelle chaque groupe ethnique majeur doit être dominant dans une seule et unique unité subétatique a eu pour conséquence d'ériger le facteur ethnique au rang de principal marqueur identitaire politique et d'occulter d'autres identités historiques ou politiques, lesquelles sont tout aussi importantes. Ainsi, la Constitution éthiopienne a manqué l'occasion de répondre aux préoccupations

ethniques autrement qu'en figeant l'ethnicité dans le ciment d'une conception exclusive des identités politiques.

* * *

Yonatan Fessha (LLB, LLM, PhD) est professeur associé de droit à l'Université du Cap-Occidental. Ses recherches portent sur le droit constitutionnel et les droits de la personne, avec un accent particulier sur la pertinence des modèles constitutionnels pour répondre aux défis auxquels font face les sociétés divisées sur le plan ethnique. Il est l'auteur de nombreuses publications sur un grand nombre de sujets, qui incluent, entre autres, le fédéralisme, les structures constitutionnelles, l'autonomie et la politisation de l'ethnicité. Il a également participé à plusieurs projets d'aménagement constitutionnel, notamment au Soudan, au Soudan du Sud et au Yémen.

Les Jeux olympiques de Rio prirent fin au mois d'août 2016, et le marathon masculin fut l'une des épreuves majeures du dernier jour de la compétition. À cette occasion, la course fut dominée par les protagonistes habituels (exception faite d'une équipe américaine peu commune) : les coureurs éthiopiens et kenyans constituèrent le peloton de tête sur la presque totalité de la tortueuse course de 42 kilomètres. Or, bien que la médaille d'or ait finalement été remportée par le Kenyan Eliud Kipchoge, c'est le vainqueur de la médaille d'argent, l'éthiopien Feyisa Lilesa, qui reçut le plus d'attention des médias internationaux après la compétition. En grande partie, cela s'explique par le geste qu'il posa en franchissant la ligne d'arrivée : il leva les bras au ciel et croisa ses poignets au-dessus de sa tête. Ce faisant, il exprimait sa solidarité envers les manifestations des Oromos qui avaient alors lieu depuis plus de six mois en Éthiopie.

L'Éthiopie est le théâtre d'importantes manifestations depuis quelques années. Celles-ci débutèrent en opposition au plan-cadre de la ville d'Addis-Abeba, alors que les manifestants estimèrent qu'il empiétait sur le territoire de l'État d'Oromia. Puis, elles gagnèrent en ampleur, jusqu'à se transformer en un mouvement de protestation décriant la marginalisation politique des Oromos. La tension politique grimpa encore d'un cran lorsque les manifestants furent rejoints par des membres de la deuxième ethnie la plus populeuse (les Amharas), laquelle exprimait son désaccord face aux politiques du gouvernement. À partir de ce point tournant, on dénombra de nombreuses pertes humaines. La situation continua de se dégrader, forçant le gouvernement fédéral à déclarer l'état d'urgence dans le pays, en février 2018, pour la deuxième fois en deux ans (la première ayant eu lieu d'octobre 2016 à août 2017).

Comment un système fédéral d'abord et avant tout conçu avec l'objectif de répondre aux enjeux ethniques n'est-il pas parvenu à éviter de tels affrontements? Le fossé qui s'est creusé entre ce qu'annonce en principe le texte constitutionnel et ce qu'on observe dans la pratique fait en sorte qu'il est difficile de juger si le système fédéral est véritablement en cause. Après tout, la constitution fédérale n'a jamais été entièrement mise en pratique, même après plus de deux décennies d'existence. Autrement dit, l'Éthiopie dispose peut-être d'une constitution fédérale, mais elle n'est pas

une fédération *stricto sensu*. On ne peut donc accuser le fédéralisme d'être responsable du manque de qualification fédérale de l'État. Néanmoins, on peut tout à fait juger de la responsabilité du cadre fédéral lorsqu'on analyse de près les fondements des manifestations dont nous venons de discuter. Il apparaît évident que les lignes de démarcation qui sont à la base de cette mobilisation politique découlent des fondements ethniques qui ont inspiré l'architecture de la constitution éthiopienne.

La fédération éthiopienne est constituée de neuf États – délimités principalement suivant des lignes ethniques – ainsi que de deux villes administratives. Plus de 85 % de la population réside dans cinq des neuf États (à savoir les États de Tigré, Amhara, Oromia, Somali et Afar). Dans les États, les individus appartiennent généralement à un seul groupe ethnique. Illustrant clairement la construction et la désignation explicite de chaque État comme étant la patrie d'un seul groupe ethnolinguistique, chacune de ces unités subétatiques est également nommée d'après le groupe ethnique dominant au sein de ses frontières. Le présent chapitre soutient que la décision de rendre chaque grand groupe ethnique dominant au sein d'une seule et unique unité subétatique s'est révélée être « le péché originel du fédéralisme éthiopien ». Elle a fait de l'identité ethnique la principale identité politique, « ethnicisant » ainsi la politique éthiopienne.

1 L'opportunité manquée

La décision de faire de l'ethnicité la principale base organisationnelle de l'État marque une rupture avec les politiques et les pratiques des régimes précédents, qui avaient plutôt tenté de créer une identité éthiopienne unique à l'image d'un groupe ethnique en particulier, en ayant recours à la langue, à l'iconographie et aux cultures du ou des groupes en question. Ce changement de cap illustre donc une reconnaissance du fait que la création de l'État éthiopien s'était faite en reléguant au statut de citoyens de seconde zone un grand nombre d'individus ne parlant pas l'amharique. En conséquence, on observa la résurgence de lignes de fracture ethniques, celles qui caractérisent maintenant la société éthiopienne.

Cela a fait en sorte que chaque groupe ethnique soit majoritaire au sein d'une unité subétatique. Le fédéralisme a aussi permis à tous

ces groupes de bénéficier d'un espace territorial, facilitant ainsi la préservation et la promotion de leurs langues, de leurs cultures et de leurs identités. Qui plus est, cela leur a accordé une autonomie considérable pour assurer la gestion de leur propre communauté. Ce faisant, cet arrangement constitutionnel promeut l'autonomie politique des communautés ethniques par l'intermédiaire « d'élites régionales », dotées de ressources leur garantissant une participation et une représentation politique au sein des structures dirigeantes de leurs États respectifs. Il s'agit d'un système qui se trouve en outre facilité par une politique autorisant les préférences régionales en ce qui concerne les langues d'usage.

2 La fragmentation

Le choix constitutionnel de doter chaque groupe ethnique majeur d'une patrie, bénéficiant d'ancrages institutionnels territorialisés, et d'y parvenir en faisant en sorte que chaque groupe ethnique soit majoritaire dans un seul et unique État n'est cependant pas dénué de conséquences néfastes. Ce choix a certes facilité la reconnaissance de la diversité ethnique qui caractérise le pays et, dans une certaine mesure, apporté une réponse aux revendications qui en émanaient. Mais il a aussi accordé à l'identité ethnique le statut de principale référence des identités politiques. Cela s'est accompagné de la fragmentation de la population suivant des lignes ethnolinguistiques, ce qu'on peut observer dans l'usage croissant de l'ethnicité comme base pour la mobilisation politique. De même, plus de 65 des 79 partis politiques actuellement enregistrés à la Commission électorale nationale, et ayant participé activement aux élections législatives de 2015, sont des partis établis sur une base ethnique. La promotion de l'ethnicité au statut d'identité politique principale peut s'observer aussi dans la transformation des communautés culturelles en communautés *politiques*.

Quelle que soit leur taille, tous les groupes ethniques revendiquent ainsi une forme quelconque de reconnaissance et d'autonomie territoriale. Or, un nombre croissant de communautés, que l'on considérerait auparavant appartenir à un groupe ethnique plus large, en sont venues à revendiquer un statut distinct. Ce processus « d'ethnogenèse » ne s'est par ailleurs pas toujours réalisé de manière pacifique. Les demandes incessantes des groupes eth-

niques de tailles diverses pour être incorporés ou transférés dans un État ou dans un autre sont un autre signe de la transformation de l'ethnicité comme fondement principal de l'identité politique en Éthiopie. Certaines communautés estiment qu'elles n'appartiennent pas véritablement au territoire auquel elles ont été assignées. Il s'agit d'une autre conséquence de la logique géographique ou territoriale de la fédération, elle-même inhérente au choix constitutionnel de concevoir les États comme appartenant à certains groupes ethniques en particulier, laissant les autres avec le sentiment d'être étrangers au système ainsi établi.

L'élément essentiel de notre argument se comprend comme suit : le modèle territorial adopté par la Constitution a figé les identités ethnolinguistiques et les frontières territoriales, ce qui a donné à l'identité ethnique le statut de principale ligne de fracture politique. Cela a aussi provoqué un déclin dans la formation d'identités qui sont transversales à ces divisions ethnolinguistiques.

Précisons cependant que le présent chapitre ne défend pas l'idée selon laquelle la politisation de l'ethnicité serait simplement le fruit du modèle constitutionnel actuel. Une telle politisation, et son émergence sur la scène politique éthiopienne sont au moins aussi anciennes que le mouvement étudiant ayant contribué à la révolution de 1974 (Fessha, 2010). Ce chapitre ne défend pas non plus l'idée selon laquelle l'élévation de l'ethnicité au rang de principale identité politique n'aurait pu avoir lieu en l'absence du système des « patries autonomes ». Les multiples expériences offertes par les États multiethniques ne permettent pas de justifier l'argument qui voudrait que le nationalisme minoritaire et les projets antagonistes d'édification nationale qui l'accompagnent n'émergent qu'en présence d'un tel système de patries. Au contraire, l'expérience éthiopienne suggère qu'en l'absence d'accommodements institutionnels ressemblant de près ou de loin à une autonomie territoriale, des projets d'édification nationale antagonistes ont non seulement vu le jour, mais ont également réussi à s'emparer du pouvoir étatique et à faire de la « question ethnique » le principal moteur de la démocratisation et de la stabilité (Markakis, 2011). Formulé autrement, donc, le but de ce chapitre consiste à montrer que le modèle territorial éthiopien a contribué à accroître le poids politique des identités ethniques.

3 La voie non empruntée

La question que l'on doit se poser est donc de savoir si les architectes de la fédération éthiopienne avaient la possibilité de faire d'autres choix. Lorsqu'est venu le temps de préciser les frontières internes de l'État, auraient-ils pu mettre en place un modèle fédéral qui réponde à la fois aux enjeux ethniques, mais sans pour autant privilégier les seules identités ethniques aux dépens des autres modalités d'appartenance? Une telle option existait effectivement, et elle consistait en une fédération qui n'aurait pas nécessairement été multinationale, mais qui aurait pris la forme d'un État inclusif, reconnaissant et, d'une certaine manière, autorisant l'auto-administration des différents groupes ethniques. Lesdits architectes auraient pu atteindre un tel objectif en subdivisant les groupes ethniques numériquement imposants en un ensemble d'unités constituantes, sans les priver de toute forme d'autonomie territoriale. Par exemple, cela aurait eu pour effet de subdiviser les Oromos et les Amharas (et possiblement les Somalis) en un certain nombre d'unités territoriales ethniquement homogènes. Suivant ce modèle, chaque grand groupe ethnique aurait pu accéder à l'autonomie au sein d'une unité homogène, tout en étant malgré tout séparé entre plusieurs unités différentes.

On peut estimer que deux avantages majeurs auraient découlé d'un tel modèle de fédération. Premièrement, cela aurait permis de prendre en compte d'autres types d'identité (sans pour autant délaisser complètement le marqueur ethnique) qui possèdent une pertinence historique et politique dans la configuration géographique de la fédération. Une des identités en question qui aurait pu être reconnue suivant un tel modèle est le provincialisme. En bref, il correspond à un mode historique d'identification sociopolitique sur une base locale, qui remonte à l'Éthiopie antique et qui servait alors à différencier des individus faisant autrement partie du même groupe ethnique. Les Amharas, qui parlent l'amharique et qui sont pour la plupart des chrétiens orthodoxes, étaient, par exemple, subdivisés en quatre provinces et se sont jadis battus les uns contre les autres pour le contrôle du trône. Le même constat peut être établi concernant les Oromos qui, en termes géographiques, étaient dispersés dans plusieurs provinces administratives.

Les identités provinciales constituaient donc une part importante des identités politiques qui caractérisaient la scène sociopolitique éthiopienne avant 1991. Leur pertinence fut également entretenue par le gouvernement militaire, qui remplaça la monarchie en 1974, lequel continua de faire usage de ces lignes de séparation pour le découpage administratif. Or, malgré la pertinence politique de ces identités provinciales ancestrales, la constitution actuelle fit le choix de séparer les individus appartenant aux groupes amhara et oromo en seulement deux grands États. Cet « assemblage » (Stepan, 1999) des Amharas et des Oromos en États distincts est le symbole du remplacement, par l'identité ethnique, d'identités provinciales tout aussi pertinentes – tant historiquement que politiquement – et qui définissaient déjà les membres de ces groupes ethniques spécifiques.

Deuxièmement, le remodelage dont il est question aurait également créé une incitation institutionnelle à la compétition intra-ethnique. La subdivision des Amharas et des Oromos en diverses unités subétatiques aurait encouragé une telle compétition en accroissant la pertinence des identités infra-ethniques alternatives au sein de ces groupes – ce qui inclut les identités basées sur des intérêts religieux, sociaux ou économiques, mais également celles qui découlent du provincialisme. On aurait donc pu voir émerger, par exemple, un État oromo septentrional chrétien, qui aurait présenté une vision de la famille et des affaires privées différentes d'un État oromo musulman du sud-est. La pertinence ainsi accrue des identités infra-ethniques aurait pu, sur le long-terme, être porteuse d'un certain nombre de conséquences positives.

Pour commencer, cela aurait conduit à une dévalorisation du pôle ethnique comme principale base d'affiliation politique. La société aurait ainsi pu être reconnue autrement que comme une fédération organisée de manière purement ethnique, ce qui lui aurait permis de bénéficier de la flexibilité et des renversements d'alliance qui découlent de la présence d'identités fluides et multiples. Deuxièmement, la fédération aurait sans doute connu moins de tensions graves, si l'on considère que les divisions intra-ethniques sont moins chargées émotionnellement et, par conséquent, plus maîtrisables que les divisions inter-ethniques. Troisièmement, l'émergence de divisions intra-ethniques aurait probablement minimisé l'ampleur des demandes sécessionnistes des

grands groupes ethniques, qui continuent aujourd'hui à exercer une pression considérable sur le gouvernement fédéral.

Au final, le remodelage de la fédération n'aurait pas nécessairement permis d'éviter le développement d'un ethno-nationalisme. Mais en structurant les mobilisations politiques à partir d'intérêts non ethniques, il aurait au moins pu éviter l'émergence d'une ethnicité prise comme unique ou principale source de la mobilisation politique.

4 Remodeler la fédération éthiopienne

Inévitablement, toute proposition visant à remodeler une fédération établie génère son lot de questionnements sérieux et complexes. Un tel exercice est-il seulement possible, après deux décennies de fédéralisme ethnique? Entre autres, il ne fait aucun doute que la décision de subdiviser les États d'Oromia, d'Amhara et de Somali en différentes unités serait perçue, par les élites politiques de ces communautés, comme une tentative de « diviser pour mieux régner ». Après plus de vingt ans de fédéralisme incluant une « patrie oromia autonome », l'idée d'une nation Oromo n'est plus du tout une construction imaginée qui flotterait dans un « vide politique ». En ce qui concerne l'Oromia, un tel remodelage pourrait même être imprudent, étant donné l'actuel climat politique, alors que les manifestations contre le plan-cadre d'Addis-Abeba ont fini par se propager comme une traînée de poudre au sein des villes et communautés d'Oromia. Il faut donc rester prudent et ne pas chercher à imposer un tel réarrangement aux groupes ethniques (voir Anderson, 2016).

Qui plus est, il ne faut pas non plus se laisser leurrer par les exigences du présent et perdre de vue la fluidité notoire des identités politiques fondées sur des critères ethniques. S'il y a bien une chose que suggère la pertinence croissante des identités, qui étaient par le passé à la fois moins cohérentes et moins marquantes sur le plan politique, c'est que les identités ethniques ne sont ni stables ni statiques. Il ne faudrait pas non plus exagérer la détermination des politiciens à préserver la cohésion des communautés culturelles qu'ils disent représenter. La subdivision d'un État en un ensemble de plus petits États s'accompagne nécessairement d'une multiplication du nombre d'élus et de la création

d'une nouvelle fonction publique, ce qui implique la possibilité de mieux répartir les contrats pour les infrastructures, incluant notamment les routes, les hôpitaux et les écoles. Dans ce contexte, la création de nouveaux États peut être attirante pour les politiciens, parce qu'elle offre l'opportunité d'accéder au pouvoir et de contrôler d'importantes ressources.

Conclusion

Sans doute, la façon de proposer et de mettre en place une telle reconfiguration géographique de la fédération est-elle aussi importante que le projet en lui-même. Les membres des communautés ethniques concernées et leurs représentants politiques doivent être convaincus qu'un tel projet ne constitue pas une tentative de remettre en cause leur auto-administration, mais au contraire de la faciliter, sans pour autant mettre une pression indue sur l'intégrité nationale du pays. Le principal défi demeure celui de s'assurer que le changement soit mis en place à travers un processus inclusif et participatif, apte à ouvrir la voie à un accord négocié. En ce sens, peut-être serait-il judicieux de garantir aux membres des groupes concernés, et à leurs représentants politiques, la possibilité future et perpétuelle d'une renégociation des frontières internes. L'accord proposé pourrait inclure, par exemple, une clause prévoyant que les populations appartenant aux communautés dont il est proposé que la « patrie » soit subdivisée en États distincts, quoique « ethniquement homogènes », aient la possibilité de fusionner après une période d'essai de cinq ans, et à condition d'obtenir un appui manifeste au sein de la population concernée. Cela représenterait, en fait, un exercice d'autodétermination plus important que ne le permet le présent arrangement fédéral, lequel, dans son ensemble, a eu pour effet de transformer des communautés culturelles en communautés politiques, et ce, par simple décret constitutionnel.

Lectures suggérées

Anderson, L., 2014, « Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement...? », *International Security*, 39 (1) : 165-204.

Clapham, C., 2012, « Ethiopia », dans J. Herbst, T. McName et G. Mills (dir.), *On the Fault Line: Managing Tensions and Divisions Within Societies*. Londres, Profile books, pp. 150-169.

Hale, H., 2004, « Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse », *World Politics*, 56 (2) : 165-193.

Références

Anderson, L., 2016, « Ethnofederalism and the Management of Ethnoconflict: Assessing the Alternatives », *Publius: The Journal of Federalism*, 46 (1) : 1-24.

Fessha, Y., 2010, *Ethnic Diversity and Federalism: Constitution Making in South Africa and Ethiopia*. Surrey, Ashgate.

Fessha, Y., 2017, « The Original Sin of Ethiopian Federalism », *Ethnopolitics*, 16 (3) : 232-246.

Markakis, J., 2011, *Ethiopia: The Last Two Frontiers*. Woodbridge, James Currey.

Roeder, P. G., 2007, *Where Nation-states Come From: Institutional Change in the Age of Nationalism*. Princeton, Princeton University Press.

Stepan, A., 1999, « Federalism and Democracy: Beyond the US Model », *Journal of Democracy*, 10 (4) : 19-34.

Tareke, G., 1991, *Ethiopia: Power and Protest. Peasant Revolts in the Twentieth Century*. Cambridge, Cambridge University Press.

Chapitre 36

LE NIGÉRIA : UNE FÉDÉRATION EN QUÊTE DE FÉDÉRALISME

Dele BABALOLA

Résumé

Le présent article défend l'idée selon laquelle la fédération nigériane est l'exemple parfait d'un arrangement fédéral incomplet. D'importants mouvements ethno-régionaux réclament de plus en plus l'instauration d'un système fédéral plus fonctionnel. Leurs doléances proviennent généralement du sentiment d'avoir été marginalisé, voire réprimés par les autorités publiques lors de la période militariste. Les élites politiques nigérianes ont tenté à plusieurs reprises de remédier aux imperfections inhérentes au système fédéral du pays. Néanmoins, comme l'illustrent les revendications croissantes en faveur d'un « véritable fédéralisme », il semble que le système politique soit toujours déficitaire par rapport aux principes clés du fédéralisme. L'architecture institution-

nelle du pays nécessite par conséquent d'être réformée en profondeur.

* * *

Dele Babalola enseigne la science politique à l'Université Canterbury Christ Church, au Royaume-Uni. Il est titulaire d'un doctorat en Politique et gouvernement de l'Université Kent (Royaume-Uni) et d'un MPhil en Politique africaine occidentale de l'Université de Birmingham (Royaume-Uni). Ses recherches se concentrent sur le fédéralisme, l'économie politique, l'ethnicité et le terrorisme au Nigéria.

Au Nigéria, une transition démocratique fut amorcée par le gouvernement civil, en 1999. Depuis, les revendications en faveur d'un système fédéral réellement fonctionnel – ou ce qui est appelé un « véritable fédéralisme » dans le jargon nigérian – se sont multipliées. Cela témoigne du fait que tout ne va pas pour le mieux en ce qui concerne l'état actuel du fédéralisme au Nigéria.

Le régime politique du Nigéria est fondé sur une constitution fédérale; mais, en pratique, le pays fonctionne comme un État unitaire. Il s'agit d'une conséquence des tendances centralisatrices qui en sont venues à caractériser son système de gouvernance. Il semble exister un consensus (surtout dans le sud du pays) quant au fait que le fonctionnement du fédéralisme au Nigéria n'est pas conforme aux principes fondamentaux de la théorie fédérale. Comme le rappelle K. C. Wheare (1963 : 20), « un pays peut avoir une constitution fédérale, tout en la traduisant de telle manière que son gouvernement ne soit pas fédéral » (traduction libre). Jan Erk (2004 : 3) estime également que « l'existence d'une fédération ne doit pas nous aveugler quant à une absence de véritable fédéralisme ». Ainsi, il peut exister des fédérations malgré une absence flagrante de fédéralisme.

Nous estimons que le modèle nigérian illustre le cas de tels arrangements fédéraux incomplets. Le présent chapitre vise à décrire le Nigéria comme une fédération aux prises avec un important déficit en matière de fédéralisme. Qui plus est, il cherche à analyser la quête d'un système authentiquement fédéral de la part du peuple nigérian. Son point de départ doit donc se situer dans une clarification conceptuelle de ce que sont le fédéralisme et les fédérations. Ceci afin d'éviter l'écueil d'un mauvais usage de ces concepts, mais également pour inscrire le présent chapitre dans une perspective théorique.

1 Fédéralisme et fédération : clarifications conceptuelles

Comme la plupart des concepts en sciences sociales, le fédéralisme ne possède pas de définition unique et « peut vouloir dire bien des choses pour bien des personnes » (Duchacek, 1970 : 189). Malgré tout, la difficulté à définir ce concept n'a pas empêché des auteurs « classiques » de nous offrir quelques précieuses pistes de défini-

tion. Le fédéralisme a ainsi été défini comme une philosophie politique et une position idéologique (King, 1982 : 75); comme un « principe politique » comprenant une « distribution constitutionnelle des pouvoirs » entre un gouvernement central et les gouvernements des unités constituantes, dans le but d'atteindre « l'autonomie et le partage du pouvoir » (Elazar, 1987 : 5-6); et comme une « valeur » qui imprègne les fédérations (Burgess, 1993 : 3).

Le fédéralisme peut signifier différentes choses pour différentes personnes, mais une caractéristique constante de ce système politique semble être le principe intrinsèque qui le distingue des autres systèmes. C'est ce que Wheare (1963 : 10) nomme le *principe fédéral*, qu'il définit comme la « méthode de séparation des pouvoirs faisant en sorte que les gouvernements centraux et régionaux sont tous, au sein d'une même sphère, à la fois coordonnés et indépendants ». Par « indépendant », Wheare réfère au fait que chaque ordre de gouvernement possède ses propres compétences indépendantes, et qu'aucun des ordres de gouvernement n'a prééminence sur les autres.

Ceci étant, cette interprétation pose quelques problèmes sur le plan pratique. En effet, un certain degré d'interdépendance et de coopération est nécessaire pour le bon fonctionnement de n'importe quel système fédéral. Par conséquent, le fédéralisme renvoie à un système de gouvernement dans lequel les compétences sont partagées entre un gouvernement central (fédéral) et des unités fédérées/constituantes (des États dans le cas du Nigéria).

Une fédération, en revanche, est un État dans lequel le gouvernement central et les gouvernements constituants « gouvernent le même territoire et peuple, chacun possédant l'autorité de prendre certaines décisions indépendamment l'un de l'autre » (Riker, 1964 : 5). Selon King (1982 : 77), une fédération peut aussi être définie comme un État souverain dans lequel le gouvernement central incorpore les gouvernements des unités subéatiques au sein de ses processus décisionnels, sur la base d'ententes constitutionnelles qui sont à définir. Par conséquent, une fédération est un État qui dispose de deux ordres de gouvernement – ou plus – dans lequel existe une répartition des pouvoirs établie constitutionnellement entre le gouvernement central et les unités constituantes. Selon

ces définitions, on peut donc dire que le Nigéria est une fédération. Le citoyen moyen du Nigéria est soumis à au moins deux structures d'autorité : celui de l'État où il se trouve et celui du pays dans son ensemble. Pour autant, cette fédération pratique-t-elle le fédéralisme?

La constitution du pays suppose une répartition claire des compétences entre le gouvernement central et les 36 États qui composent la fédération. En bref, il existe deux listes de compétences législatives – la liste des pouvoirs exclusifs et la liste des pouvoirs concurrents. Les fonctions et compétences qui ne sont pas décrites dans ces listes sont assignées aux gouvernements étatiques, en tant que compétences résiduelles. Enfin, en théorie, les gouvernements central et régionaux « ne sont pas subordonnés l'un à l'autre » (Wheare, 1963 : 12). Or, dans l'arrangement constitutionnel qui nous intéresse, celui du Nigéria, on remarque assez facilement la prédominance du gouvernement central ou, en d'autres termes, la subordination des États à celui-ci.

2 Le fédéralisme au Nigéria

Le Nigéria, à l'origine un État unitaire, est devenu une fédération en 1954. Ses pères fondateurs voulaient un cadre politique fédéral parce qu'ils estimaient que les États fédéraux ont la capacité d'accommoder la diversité. Les conditions socio-économiques du pays jouaient aussi en faveur d'un modèle fédéral (Suberu, 2001; Babalola, 2013). En effet, celles-ci contribuent largement à expliquer pourquoi la fédération de départ – celle qui fut établie en 1954 – était composée de trois régions. Cette division reflétait les différences culturelles, politiques et économiques qui existaient entre les trois principaux groupes ethniques du pays : les Fulanis, les Yorubas et les Igbos. À l'époque, ceux-ci dominaient respectivement les régions du nord, de l'ouest et de l'est du pays.

On ne saurait exagérer l'importance du rôle qu'a joué l'armée nationale dans le façonnement de la fédération nigériane. Avant que l'armée n'intervienne dans la politique nationale, en 1966, et ce au moyen d'un coup d'État, les unités constituantes de la fédération jouissaient d'un pouvoir économique et politique substantiel. Cependant, la guerre civile (1967-1970) apporta avec elle son lot de mesures politiques et économiques qui vinrent accorder un rôle

prépondérant au gouvernement central, notamment dans le domaine économique. Ainsi, tout au long de la guerre civile, les États furent subordonnés au centre. Le gouvernement central prit possession de sources de revenus auparavant contrôlées par les États, provoquant dès lors une chute considérable de leurs moyens financiers. Formulé simplement, la concentration des compétences économiques dans les mains du centre eut pour résultat la suprématie du gouvernement fédéral. Cela provoqua également ce qu'on peut appeler la « sur-centralisation » du système.

Le boom pétrolier de 1973, qui coïncida avec une période de régime militaire, vint accroître encore davantage la centralisation des leviers économiques autour du gouvernement fédéral. Celui-ci bénéficiant alors d'énormes sources de revenus – particulièrement grâce à la vente du pétrole –, le centre devint l'unique organe veillant à la redistribution interne des rentes pétrolières, dictant selon son bon vouloir quelle part de la richesse nationale irait aux États. Par conséquent, les États devinrent en quelque sorte une extension du gouvernement fédéral, plutôt que d'exister de manière autonome, comme des ordres de gouvernement indépendants. Lorsque le Nigéria retrouva un gouvernement civil, en 1999, la physionomie du système fédéral implanté quatre décennies plus tôt avait profondément changé. Il était passé d'un modèle qui suivait initialement une dynamique « de la périphérie vers le centre », à un modèle « du centre vers la périphérie ». Le Nigéria d'aujourd'hui peut être compris comme une fédération dans laquelle les États sont fiscalement dépendants de l'ordre fédéral. Ce qui, en pratique, a conduit à une véritable négation du principe fédéral.

Les conséquences de la concentration excessive des ressources dans les mains du centre apparurent au grand jour lorsque, en 2015, les gouvernements des États n'étaient plus en mesure d'équilibrer leurs budgets. Ce problème fit surface à l'occasion d'une baisse des allocations fédérales vers les États, résultat de la chute du cours du pétrole sur les marchés internationaux – les finances publiques nigérianes étant largement dépendantes des revenus pétroliers. Il n'est donc pas étonnant que les Nigériens, principalement ceux du sud, aient commencé à revendiquer la mise en œuvre d'un « véritable fédéralisme ».

3 L'appel en faveur d'un « véritable fédéralisme »

Au Nigéria, le « véritable fédéralisme » peut signifier différentes choses, selon la perspective que l'on met de l'avant. En outre, la nature du fédéralisme qu'on souhaite voir mis en œuvre va varier d'une région à l'autre du pays. Commençons par expliciter la vision qui est partagée dans la région du sud-ouest, dominée par les Yorubas.

En fait, les agitations en faveur d'un véritable fédéralisme débutèrent dans le sud-ouest, immédiatement après l'annulation des élections présidentielles de 1993, *a priori* remportées par un Yoruba. Les membres de l'élite yoruba jugèrent alors que les élections avaient été annulées uniquement parce que leurs homologues du nord n'étaient pas prêts à concéder le pouvoir politique au sud; d'où leur imposante campagne en faveur d'un « changement de pouvoir » vers le sud – « changement de pouvoir » signifiant ici la fin de la mainmise des élites du nord sur le pouvoir politique et, par extension, sur le pouvoir économique. Cependant, à la suite de la victoire présidentielle en 1999 d'un Yoruba, M. Olusegun Obasanjo, l'exigence d'un changement de pouvoir fit place à celle d'un « véritable fédéralisme ». Par cette formule, les élites yorubas faisaient référence à un système fédéral doté d'un gouvernement central plutôt faible, c'est-à-dire un régime dans lequel les unités constituantes seraient largement indépendantes de celui-ci, particulièrement dans le domaine fiscal.

Dans le sud-est du pays, territoire des Igbo, on critiqua surtout le fait que le système fédéral du Nigéria soit caractérisé par un profond déséquilibre, notamment dans l'allocation des ressources. Une autre raison qui explique l'agitation igbo en faveur d'un véritable fédéralisme est la perception, par les membres de cette ethnie, de leur exclusion de la vie politique du pays depuis la fin de la guerre civile, en 1970. On pourrait voir cette non-intégration à l'œuvre notamment par la faible présence du gouvernement central dans leur région. Le sentiment de non-appartenance est perceptible aussi dans les déclarations de certains groupes souverainistes, tels que le Mouvement pour l'Actualisation de l'État Souverain du Biafra (MASSOB), ou encore le regroupement des Peuples Autochtones du Biafra (IPOB). Ces groupes jugent que le peuple igbo n'est plus intéressé à faire partie du Nigéria, et qu'il devrait se

voir accorder un droit de faire sécession pour fonder un État indépendant. Il est néanmoins peu probable que la campagne en faveur d'une résurgence du Biafra bénéficie d'un vaste soutien auprès des élites du sud-est, ces dernières ayant des intérêts politiques et financiers un peu partout dans le pays. Néanmoins, pour les Igbo du sud-est, le véritable fédéralisme est donc synonyme d'une pratique fédérale qui accommoderait équitablement tous les groupes ethniques au sein d'une fédération résolument multinationale.

De manière similaire, c'est également un sentiment de marginalisation politique et économique qui se trouve être à la source des revendications portées par les minorités du delta du Niger (soit la zone géopolitique complètement au sud), là où se trouve la part du lion des réserves pétrolières du pays. D'ailleurs, ces revendications sont formulées sous le double euphémisme du « contrôle des ressources » et du « véritable fédéralisme ». Dans le contexte nigérian, l'expression « contrôle des ressources » renvoie au droit d'une entité fédérée d'exercer un contrôle absolu sur les ressources naturelles qui se situent sur son territoire, et de verser en retour des redevances au gouvernement central pour financer les compétences fédérales.

Les États producteurs de pétrole ont soutenu à répétition que le fédéralisme fiscal nigérian – qui favorise une politique redistributive déséquilibrée – joue en leur défaveur. Pour les gens du delta du Niger, le contrôle des ressources apparaît donc comme une solution pour mettre fin à leur marginalisation. Pour eux, le véritable fédéralisme signifie une pratique fédérale dans laquelle les entités fédérées seraient en mesure de posséder et de gérer leurs ressources comme elles l'entendent.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons illustré comment la lutte pour l'accès aux ressources se trouve à l'origine des agitations en faveur d'un « véritable fédéralisme » au Nigéria. Les rentes pétrolières et leur redistribution ont façonné les mécanismes du système fédéral nigérian et ont également largement contribué à l'échec du fédéralisme dans ce pays. Une des raisons principales derrière cet échec est que les unités constituantes du Nigéria manquent de sources

de revenus autonomes. Qui plus est, la disparité économique a donné lieu à un développement inégal entre ces unités constituantes, ajoutant ainsi un élément de discord additionnel. Par conséquent, toute réforme politique devra s'assurer d'accommoder la diversité ethnique du pays, comme une manière parmi d'autres de tendre vers l'unité nationale.

Pour sortir de la « sur-centralisation » du système actuel, le fédéralisme fiscal du pays devrait non seulement voir à une meilleure redistribution des recettes, mais aussi, et surtout permettre la production de revenus autonomes pour les entités fédérées. Cela assurerait la viabilité fiscale des États. Toute réforme future devrait donc être conçue de sorte que les États génèrent leurs propres revenus, et que ceux qui ne possèdent pas de ressources naturelles puissent mettre en place des stratégies alternatives pour produire des revenus à partir d'autres sources. Qui plus est, du fait de la décentralisation des ressources économiques, les États gagneraient un contrôle accru sur leurs ressources et se retrouveraient ainsi moins dépendants vis-à-vis du centre.

Si l'affaiblissement de l'ordre de gouvernement central s'avère probablement être une bonne chose pour le Nigéria, le pays a besoin néanmoins d'un système fédéral en mesure d'assurer une relative suprématie du gouvernement central. La taille de la fédération, sa diversité ethnique, ainsi que sa disparité économique demandent un gouvernement central fort et capable de réguler la compétition pour les ressources nationales.

On pourrait donc conclure, à ce stade, que le fédéralisme nigérian est déficitaire face aux principes théoriques du fédéralisme, et que des réformes sont incontournables. La quête incessante pour un véritable fédéralisme ne disparaîtra pas tant et aussi longtemps que les dirigeants politiques n'auront pas réformé les structures institutionnelles du système fédéral, de manière à leur donner l'allure d'un fédéralisme authentique.

Lectures suggérées

Amuwo, K. *et al.* (dir.), 1998, *Federalism and Political Restructuring in Nigéria*. Ibadan, Spectrum Books Limited.

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Elaigwu, J. I., 2007, *The Politics of Federalism in Nigéria*. Londres, Adonis & Abbey Publisher Ltd.

Références

Babalola, D., 2013, « The Origins of Nigériian Federalism: The Rikerian Theory and Beyond », *Federal Governance*, 8 (3) : 43-54.

Burgess, M., 1993, « Federalism and Federation: A Reappraisal », dans M. Burgess et A.-G. Gagnon (dir.), *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future Directions*. New York, Harvester Wheatsheaf, pp. 3-14.

Duchacek, I., 1970, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, New York, Hold, Rinehart and Winston.

Elazar, D., 1987, *Exploring Federalism*. Alabama, The University of Alabama Press.

Erk, J., 2004, « Austria: A Federation Without Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 34 (1) : 1-20.

King, P., 1982, *Federalism and Federation*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Riker, W., 1964, *Federalism: Origin, Operation, Significance*. Boston, Little, Brown and Company.

Suberu, R., 2001, *Federalism and Ethnic Conflict in Nigéria*. Washington, United States Institute of Peace Press.

Wheare, K. C., 1963, *Federal Government*, Quatrième édition. Londres, Oxford University Press.

Chapitre 37

L'UNITARISATION DE LA FÉDÉRATION DE RUSSIE : UNE VOIE VERS LA STABILITÉ?

Elena A. KREMYANSKAYA

Résumé

Fédération et fédéralisme sont deux objets distincts. Il est effectivement possible qu'une fédération existe formellement, et ce, en l'absence d'un véritable fédéralisme. Dans ces circonstances, l'unitarisme prédomine. Cette situation résulte souvent de l'intention d'assurer une plus grande stabilité à la vie politique. En se servant de l'exemple de la Russie contemporaine, le présent chapitre analyse le phénomène de l'unitarisation d'un État fédéral, eu égard aux enjeux de stabilité et de sécurité. L'auteure décrit les deux principales étapes qui ont présidé au développement du système fédéral contemporain en Russie. La première en est une de

décentralisation importante : elle a conduit à une certaine instabilité de l'État fédéral, vers la fin du XX^e siècle. À l'opposé, la deuxième implique un processus d'unitarisation de la fédération, visant à garantir une stabilité politique accrue.

* * *

Elena A. Kremyanskaya est titulaire de la Chaire de droit public et professeure au département de droit international, à l'Université MGIMO de Moscou (Russie). Ses recherches portent sur le droit constitutionnel comparé, le fédéralisme et les relations intergouvernementales, en plus d'explorer les aspects juridiques du développement de l'État et les droits de l'homme. Elle est l'auteure du livre *Theory and Practice of Federalism: Comparative Research* (MGIMO-University Publishing, 2015), et co-auteure de *Russian Constitutional Law* (Cambridge Scholars Publishing, 2014).

Une fédération renvoie généralement à une structure institutionnelle permettant l'aménagement du pouvoir étatique. Il s'agit d'une formule qui apparaît attrayante à plus d'un titre pour les États multinationaux possédant un vaste territoire. Pour ce type d'États, il est effectivement nécessaire de prévoir un mécanisme assurant d'une part la stabilité politique, et d'autre part l'équilibre entre des intérêts (régionaux) parfois divergents. L'approche fédérale permet ainsi d'introduire une logique institutionnelle qui tienne compte des intérêts variés des entités fédérées, bien que ces dernières demeurent liées ensemble par l'existence d'un gouvernement central. Dans la doctrine russe, le fédéralisme est considéré comme un élément central pour le bon fonctionnement de toute fédération (Baglai, Entin et Leibo, 2016). Cependant, dans la pratique, force est de constater que tout n'est pas si simple; et que, parfois, une *fédération* est en déficit criant de *fédéralisme*. Elle emprunte alors la voie de l'*unitarisme*.

Comme le suggère Michael Burgess dans son chapitre au sein du présent ouvrage, le fédéralisme est ce qui « anime » la fédération. Il poursuit : « C'est le moteur d'une fédération, dont le but est de protéger, préserver et promouvoir ce qu'on peut appeler "la politique de la différence", c'est-à-dire la reconnaissance formelle, constitutionnelle, légale et politique de la diversité et de son respect ».

La Russie offre un exemple particulièrement éclairant de processus de fédéralisation où, au départ, le fédéralisme est utilisé comme un mécanisme permettant de prendre en compte les intérêts de grands groupes nationaux et des autres entités fédérées, et ce, au moyen d'une décentralisation très poussée. Mais lorsque la décentralisation a atteint des proportions trop importantes, le pays a été confronté à un risque réel de désagrégation, de dissolution. Par la suite, pour unifier et stabiliser la vie politique en Russie, la logique institutionnelle a changé du tout au tout : le gouvernement a commencé à utiliser tous les mécanismes juridiques et politiques à sa disposition pour centraliser les affaires de l'État. Cela a finalement conduit à une unitarisation de la fédération, bien que persistent quelques traces d'asymétrie institutionnelle.

1 Aperçu général

La Russie est le pays le plus vaste au monde. Sa Constitution contemporaine, adoptée en 1993, présente le pays comme une fédération formée de 85 entités fédérées. Il ne fait aucun doute que le fédéralisme est une condition naturelle pour un État comme la Russie : non seulement possède-t-elle un territoire immense, mais elle se compose d'environ 190 groupes ethniques et nationalités, possédant chacun des histoires et des cultures différentes, lesquels vivent néanmoins ensemble depuis plus de cent ans.

Le Chapitre 3 de la Constitution russe régit le statut de l'État fédéral et celui des entités fédérées, et précise la répartition des compétences entre ceux-ci. Il définit également le statut de six types d'entités fédérées, tout en accordant une certaine préférence aux républiques, les identifiant comme des États autorisés à avoir leur langue officielle – simultanément avec le russe, la langue officielle de l'État dans sa totalité.

Suivant la doctrine constitutionnelle, la Russie peut être décrite comme une fédération asymétrique. La pratique politique semble confirmer cette assertion. Le gouvernement central a effectivement mis en place de nombreux mécanismes internes afin coordonner certains domaines ou enjeux précis avec les différentes entités fédérées. Cependant, l'asymétrie institutionnelle ne signifie pas pour autant qu'il existe une authentique culture fédérale ou fédéralisation de la Russie. Si on se situe par rapport à son histoire contemporaine, la Russie a traversé deux grandes étapes de développement fédéral. La première en est une de décentralisation importante : elle a conduit à une certaine instabilité de l'État fédéral, vers la fin du XX^e siècle. À l'inverse, la deuxième implique un processus d'unitarisation de la fédération, visant à assurer une stabilité politique accrue.

2 La période de décentralisation

Au tout début des années 1990, le futur président russe, Boris Eltsine, s'est adressé aux entités fédérées russes en scandant : « Prenez autant de souveraineté que vous pouvez en avaler ». Son objectif était assez simple : il avait besoin de leur soutien pour renforcer sa position politique. Les entités fédérées ont alors

commencé à négocier pour obtenir de plus en plus de compétences propres. Cette tendance s'est poursuivie après l'élection d'Eltsine à la présidence russe, et même après l'adoption de la nouvelle Constitution de 1993.

La période de 1993 à 2000 a été caractérisée par une grande variété de moyens utilisés par le gouvernement fédéral pour répondre concrètement aux demandes des entités fédérées. Lorsque certaines d'entre elles ont commencé à négocier avec les autorités centrales, le président Eltsine a répondu par une série de concessions, à la pièce. Celles-ci ont été officialisées ensuite par des accords bilatéraux avec les entités fédérées, moyennant chaque fois des conditions particulières. Entre 1994 et 1998, le gouvernement fédéral a signé au moins 46 accords bilatéraux avec les entités fédérées (Kremyanskaya, 2019 : 406). La question qu'il faut maintenant se poser est la suivante : cette approche a-t-elle effectivement contribué à la stabilité de la Fédération de Russie?

Dans une certaine mesure, nous pouvons répondre par l'affirmative, dans le sens qu'elle a favorisé une forme de stabilité pour la *structure* du pouvoir : le président Eltsine a été réélu en 1996, notamment parce qu'il a obtenu un soutien considérable de la part des dirigeants régionaux et des élites politiques régionales. Par contre, il ne faut pas oublier que le pays connut des campagnes militaires internes, dans certaines républiques caucasiennes, où le gouvernement fédéral a même dû faire appel à l'armée pour protéger les citoyens. Qui plus est, plusieurs entités fédérées – en particulier les républiques où se concentrent certains groupes ethniques – se sont proclamées « indépendantes » et ont introduit des normes de décentralisation régionale si importantes que le gouvernement fédéral y avait *de facto* perdu la plupart de ses pouvoirs.

Pour faire face à ce phénomène, il existe une règle constitutionnelle, en Russie, qui assure la préséance de la législation fédérale sur celle des entités fédérées. Ce faisant, en cas d'incompatibilité, c'est toujours la législation fédérale qui doit s'appliquer. Or, la situation s'avère très différente sur le terrain : certaines entités fédérées ont continué d'appliquer leurs lois, malgré des déclarations d'inconstitutionnalité. Vers la fin des années 1990, la Russie était ainsi au bord de l'effondrement. Toutes choses étant égales par ailleurs, nous pouvons conclure que la profonde décentralisa-

tion fédérale n'a pas apporté la stabilité et la sécurité dans l'État russe.

Ce n'est sans doute pas une coïncidence si, pour la période qui suit (années 2000 à aujourd'hui), nous observons une dynamique institutionnelle complètement inverse, menant à une centralisation du pouvoir politique. En effet, le gouvernement fédéral a alors entrepris d'« unitariser » la structure fédérale de l'État, de manière à assurer une plus grande stabilité et sécurité. Peut-on considérer que cela a fonctionné? C'est la question qui nous intéressera maintenant.

3 L'unitarisation de la fédération

La tendance vers l'unitarisation de la fédération s'est amorcée lorsque l'ancien président Eltsine a démissionné et que le nouveau président, Vladimir Poutine, a été élu en 2000. L'un de ses principaux objectifs était de veiller à la stabilité de la fédération, alors défaillante selon plusieurs indicateurs. L'impact de l'agir politique et constitutionnel de Poutine sur l'architecture de la fédération russe s'observe par un ensemble de mesures spécifiques.

Tout d'abord, en raison de l'activisme judiciaire exercé par la Cour constitutionnelle, la plupart des lois des entités fédérées qui entraient en contradiction avec la logique de la Constitution fédérale furent déclarées inconstitutionnelles. S'en est suivi la perte de leur force juridique. Le rôle prépondérant de la législation fédérale a donc été rétabli avec force. De nouvelles lois ont été adoptées, renforçant dès lors l'autorité du gouvernement fédéral sur les entités fédérées, en plus d'accorder au Président russe le droit de révoquer les gouverneurs et de dissoudre les organes législatifs des entités fédérées. Les procureurs fédéraux ont également été encouragés à être plus actifs dans les litiges avec les entités fédérées.

Les gouverneurs régionaux ont aussi perdu une part importante de leur influence, en raison de la réforme du Conseil de la Fédération (seconde chambre du Parlement russe). Auparavant, les gouverneurs étaient directement représentés au Conseil de la Fédération, où ils avaient donc plus de poids politique, et bénéficiaient de contacts plus étroits avec le gouvernement fédéral. Cependant, après la réforme du Conseil, en 2000, ils ont perdu ces privilèges.

Le Conseil de la Fédération est dorénavant formé de représentants des entités fédérées, mais non pas de leurs dirigeants.

Un autre exemple de cette dynamique de centralisation du pouvoir est celui de la création d'un système de districts fédéraux. Le principal objectif de ces districts est de faire en sorte que, dans la pratique, le pouvoir présidentiel puisse établir et coordonner des relations directes avec chacune des entités fédérées et s'assurer que leur législation soit conforme aux lois fédérales. Ainsi, le pays a été divisé en sept districts fédéraux (il y en a aujourd'hui huit). Chacun est dirigé par un « envoyé présidentiel », qui détient la responsabilité de veiller à l'application du droit fédéral et de coordonner les communications entre le président et les gouverneurs régionaux. Les envoyés sont nommés et révoqués par le président de la fédération. Ce système permet donc au gouvernement central, et surtout au président, d'imposer son autorité sur les entités fédérées.

En outre, le processus d'unitarisation du pays a été facilité par le remplacement des élites politiques locales. Exerçant son droit de proposer des candidats aux postes de gouverneur, le président y a installé de nouveaux gouverneurs, qui lui sont loyaux ou qui sont membres de son parti politique. Ce processus a duré plusieurs années, et il est maintenant largement considéré comme ayant stabilisé les relations entre les élites politiques fédérales et locales.

Le processus d'élection des dirigeants régionaux, y compris des gouverneurs, est un autre mécanisme qui participe au phénomène d'unitarisation. À compter du XXI^e siècle, la Russie a introduit une nouvelle forme de responsabilisation des gouverneurs, celle-ci s'exerçant par le truchement d'une nomination présidentielle, puis d'une confirmation par les parlements régionaux. Cette étape de confirmation est devenue, par nature, une formalité, puisqu'il n'y a eu aucun cas de refus de la part des parlements régionaux. Ainsi, la formation des principaux organes gouvernementaux régionaux est passée sous le contrôle du président. Plus récemment, des dispositions ont été modifiées et la plupart des gouverneurs sont désormais élus par les habitants des entités fédérées. Toutefois, le gouvernement fédéral exerce toujours une grande influence sur le plan politique, par exemple, en s'appuyant sur le système partisan.

Une autre réforme a introduit des critères de « conformité », pour les gouverneurs régionaux; critères pouvant conduire à leur révocation par le président. En particulier, l'activité d'un gouverneur est évaluée sur la base de normes spécifiques : le niveau de confiance du peuple dans le gouvernement, exprimé lors des élections; certains facteurs économiques, tels que le salaire mensuel moyen réel; la croissance naturelle de la population; la qualité de l'environnement; le niveau d'éducation, etc. De cette manière, le contrôle du gouvernement fédéral sur les dirigeants régionaux s'est intensifié, puisque le non-respect de ces critères peut être utilisé comme motif de révocation des dirigeants régionaux par le président.

Il ne s'agit pas là d'une liste exhaustive. Mais les mesures dont nous venons de discuter brièvement ont conduit à une situation où l'ensemble des décisions minimalement importantes, qui ont un impact sur la vie politique des entités fédérées, sont désormais prises par les organes décisionnels du centre, avec une forte prédominance du pouvoir présidentiel. C'est ce que l'on appelle le « contrôle manuel », qui accentue la domination réelle du gouvernement central. Ses décisions n'ont ainsi qu'à être appliquées par les autorités régionales, qui disposent d'une marge de manœuvre assez étroite pour les interpréter, voire les rejeter.

Conclusion

Bien qu'elle soit formellement un État fédéral, la Fédération de Russie présente de nombreuses traces d'unitarisme dans l'équilibre des relations entre les gouvernements fédéral et régionaux. Comme nous l'avons souligné dans ce chapitre, l'intention derrière ce processus d'unitarisation était d'apporter une plus grande stabilité politique au sein de l'État et ainsi générer un sentiment de sécurité accru pour les citoyens. Il importe toutefois de s'interroger à savoir si un tel degré d'unitarisme n'a pas fait basculer l'équilibre fédéral de la Russie. Bien que cette dernière ait l'apparence d'une fédération, le manque flagrant de fédéralisme dans son fonctionnement pourrait s'avérer dangereux pour sa sécurité et sa stabilité futures. Ce risque est pour l'instant contrôlé, mais il demeure bien présent.

Lectures suggérées

Burgess, M., 2006, *Comparative Federalism: Theory and Practice*. Londres et New York, Routledge.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Kremyanskaya E., 2015, *Theory and Practice of Federalism: Comparative Research*. Moscou, MGIMO-University Publishing House (en russe).

Zorkin, V. D., 2019, *Civilization of Law and Development of Russia*, Deuxième édition. Moscou, Norma.

Références

Baglai, Y., L. Entin et M. Leibo (dir.), 2016, *Constitutional Law of Foreign Countries*. Moscou, Norma (en russe).

Kremyanskaya, E., T. Kuznetsova, I. Rakitskaya, 2014, *Russian Constitutional Law*. Newcastle, Cambridge Scholars Publishing.

Kremyanskaya, E., 2019, « Constitutional Asymmetry in Russia: Issues and Developments. A Country Study of Constitutional Asymmetry in the Russian Federation », dans P. Popelier et M. Sahadžić (dir.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 399-427.

Chapitre 38

LE FÉDÉRALISME EN IRAK : UN IDÉAL LIBÉRAL DANS UN TERREAU INFERTILE

Alex DANILOVICH

Résumé

Le fédéralisme fut introduit en Irak avec l'objectif de trouver un arrangement pour apaiser le conflit ethnique persistant entre les Kurdes et les Arabes, et ainsi prévenir la dislocation imminente du pays. Le fédéralisme était censé offrir aux Kurdes une forme d'autodétermination locale, en mettant en place un rempart contre la politique arabe d'assimilation et d'autres formes de discrimination qu'ils subissaient. Ce chapitre brosse un portrait du fédéralisme irakien et met en évidence ses nombreuses lacunes. Nous défendons l'argument selon lequel le fédéralisme irakien repose principalement sur des institutions imposées aux populations

locales, en l'absence de traditions politiques et culturelles favorables. Les sentiments nationalistes des Kurdes, qui sont alimentés notamment par le fait qu'ils ne disposent pas de leur propre État-nation, représentent également un obstacle important à la mise en œuvre d'un fédéralisme fonctionnel.

* * *

Alex Danilovich est le directeur du département de science politique et relations internationales de l'Université du Kurdistan – Hewler. Formé aux États-Unis, en URSS et en France, le professeur Danilovich a développé une expertise dans les domaines de la politique comparée, du droit constitutionnel et des relations internationales. Les résultats de ses recherches ont été publiés dans de nombreux articles et ouvrages scientifiques, tels que *Russian-Belarusian Integration: Playing Games Behind the Kremlin Walls* (Ashgate, 2006), *Iraqi Federalism and the Kurds: Learning to Live Together* (Ashgate, 2014), *Iraqi Kurdistan in Middle Eastern Politics* (Routledge, 2017) et *Federalism, Secession and International Regime of Recognition: Iraqi Kurdistan* (Routledge, 2018). En 2013, il a reçu un prix de l'Association américaine de science politique pour souligner l'excellence de son enseignement (2013).

La mise en place d'un système fédéral en Irak avait pour objectif de faire face au conflit ethnique qui y faisait rage, et d'empêcher la dissolution imminente du pays. Les forces politiques kurdes ont accepté le projet de transformer le pays en une organisation fédérale, ce qui était promu notamment par les États-Unis. Ce faisant, les Kurdes ont obtenu une autonomie considérable au sein du nouveau système politique irakien. Le fédéralisme accorde effectivement aux Kurdes une forme d'autodétermination locale, en mettant en place un rempart contre la politique arabe d'assimilation, de même qu'une protection contre toute autre forme de discrimination que pourraient leur faire subir les autorités irakiennes. Quinze ans plus tard, nous proposons un examen critique des principales caractéristiques de la fédération irakienne, de manière à voir si elle a été à la hauteur des attentes.

1 Des études prolifiques sur le fédéralisme

En raison de son important potentiel pour la résolution des conflits, le fédéralisme et les fédérations ont fait l'objet de nombreuses études, couvrant tous les aspects possibles : les origines du système (dynamiques d'agrégation versus dynamiques de dissociation), son architecture (la taille et le nombre d'unités constituantes), la nature des gouvernements (présidentiel ou parlementaire), les dynamiques institutionnelles (symétrie ou asymétrie), les fondements du fédéralisme (ethno-religieux ou administratif), etc. L'économie politique et le partage des revenus, le fédéralisme fiscal, la politique partisane, et même le type de tradition juridique (fédérations de droit civil ou de common law), sans parler du fédéralisme coopératif et du fédéralisme coercitif, ont été systématiquement examinés (Tarr, 2015 : 70, 80).

« Dans son sens le plus général, le fédéralisme est un arrangement dans lequel deux ou plusieurs communautés autonomes partagent un même espace politique » (Karmis et Norman, 2005 : 3). C'est pourquoi on fait parfois référence à ces pays comme étant une « communauté de communautés ». Les fédérations matures, qui existent depuis plus de cinquante ans, se révèlent stables quand on les compare aux fédérations émergentes, toujours en quête d'équilibre (Watts, 2015 : 26).

La stabilité d'une fédération dépend de nombreux facteurs, qui vont au-delà de la seule structure institutionnelle. Parmi les plus importants, on note la prédisposition de la société à vivre selon des normes démocratiques, l'acceptation de la négociation et du compromis politiques pour résoudre les conflits, et le respect du constitutionnalisme et de l'État de droit (Watts, 2015). En d'autres termes, le « véritable fédéralisme » ne se rapporte pas seulement aux institutions : il implique aussi un ensemble de valeurs communes.

William Livingston qualifie de « substantiel » le fédéralisme qui implique des valeurs communes, par opposition à un fédéralisme « formel », fondé uniquement sur les institutions : « l'essence du fédéralisme ne réside pas dans la structure institutionnelle ou constitutionnelle, mais dans la société elle-même » (Livingston, 1952 : 84). Jan Erk se fait l'écho de ce point de vue lorsqu'il écrit : « sans une société fédérale, un engagement de principe envers l'esprit fédéral est difficile à maintenir » (Erk, 2015 : 88).

Cet aspect qui ressort des études fédérales est probablement celui qui participe le mieux à une meilleure compréhension des problèmes auxquels la fédération irakienne est confrontée. La mise en place d'un système fédéral a mis fin à la violence entre Kurdes et Arabes; mais elle n'est pas allée assez loin. Elle n'est pas parvenue à établir une véritable collaboration et interdépendance entre « partenaires fédératifs ». Le Kurdistan irakien ne reste lié au reste de l'Irak que par quelques éléments, notamment la monnaie commune imprimée par Bagdad.

2 Notre argument

À la lumière de cette brève revue de la littérature et des observations que nous avons notées, nous pouvons identifier les raisons pour lesquelles le système fédéral irakien demeure instable. Nous soutenons que le fédéralisme irakien repose principalement sur des institutions imposées, dans un contexte orphelin de traditions politiques et culturelles locales favorables à son instauration. Les sentiments nationalistes des Kurdes, accentués par le fait qu'ils ne disposèrent jamais de leur propre État-nation, constituent également une partie importante du problème. La logique qui sous-tend cette hypothèse est simple : la Constitution irakienne de 2005 a

introduit un système fédéral. Mais ce nouveau système politique et constitutionnel s'écarte radicalement de ce à quoi le peuple irakien est habitué. En effet, la Constitution établit une république parlementaire (autrefois une république présidentielle forte), un État islamique (autrefois laïque) et un système fédéral (autrefois un État unitaire très centralisé). L'ethno-fédéralisme est un concept très libéral, qui se rapporte, entre autres, à la protection des minorités contre la tyrannie de la majorité; une idée assez étrangère à l'Irak.

Les ethno-fédérations, comme l'Irak, sont sous-tendues d'une contradiction fondamentale : d'une part, le système fédéral contribue à résoudre les conflits exacerbés par le nationalisme/sectarisme; d'autre part, il accorde un pouvoir considérable à ceux qui souhaitent (ou qui souhaitaient) faire sécession. Il s'agit du phénomène mieux connu sous le nom de « paradoxe du fédéralisme ». Dans le cas de l'Irak, le résultat négatif du paradoxe du fédéralisme est accentué par la présence d'un puissant nationalisme kurde, lequel se manifeste formellement par (1) l'existence d'une milice armée kurde et (2) le fort activisme du gouvernement régional sur la scène internationale. À l'échelle fédérale, les problèmes sont aggravés par l'incongruité des principes constitutionnels : une contradiction fondamentale de la constitution irakienne, qui a établi un État islamique et contient, en même temps, une charte de protection des droits très libérale.

3 La fédération irakienne : une brève introduction

3.1 La Constitution et le droit fédéral

Les relations entre les Kurdes et les Arabes en Irak ont grandement évolué : d'affrontements violents dans les années 1960, à l'autonomie administrative dans les années 1970 (promise, mais jamais réalisée par Saddam Hussein), pour ensuite mener à une impasse dans les années 1980, laquelle a abouti à l'utilisation d'armes chimiques contre les civils kurdes, à une zone d'exclusion aérienne en 1991, qui a détaché le Kurdistan du reste du pays, et, enfin, à la fédération actuelle.

La constitution fédérale de l'Irak a été adoptée par référendum, en 2005, au lendemain d'une guerre dévastatrice et d'un changement

de régime qui n'a fait qu'aggraver la dynamique de désunion qui caractérisait le pays. Les Arabes sunnites, qui représentent la base du pouvoir du régime de Saddam Hussein, ont largement boycotté le processus d'élaboration de la constitution et le référendum qui devait l'entériner, ce qui en a poussé plusieurs à remettre en cause la légitimité institutionnelle même de cette manœuvre. Par la suite, de nombreuses « omissions constitutionnelles » sont devenues évidentes, que certains qualifient de véritables « trous noirs » dans la Constitution (The Associated Press, 2 décembre 2019).

En dépit des oublis et des controverses, en Irak, le fédéralisme a été pensé et conçu pour durer. En témoignent les solides garanties qui ont été prévues pour protéger le système fédéral. Ainsi, la Constitution peut être modifiée par une procédure assez simple, à l'exception de la disposition sur le principe fédéral : l'article 126 prévoit en effet que la Constitution ne peut être modifiée « si les amendements retirent aux régions des compétences ».

Le nouveau système fédéral irakien est une combinaison de fédéralisme agrégatif et de fédéralisme dissociatif. L'existence antérieure du Kurdistan, en tant que partie intégrante de l'Irak, son détachement du pays par la zone d'exclusion aérienne en 1991, puis sa réintégration à l'Irak, ont brouillé la différence entre ces deux formes distinctes du fédéralisme.

Les constituants ont consenti à la création d'une région fédérale, mais ils ont en même temps permis l'ajout d'autres entités fédérées dans le futur, leur offrant une autonomie potentiellement similaire à celle du Kurdistan. En d'autres termes, la constitution a créé une structure fédérale asymétrique, mais elle permet également d'étendre le fédéralisme à d'autres régions, ce qui pourrait éventuellement faire de l'Irak une fédération symétrique.

La procédure de création de nouvelles régions fédérales est décrite dans la constitution. En fait, elle est plutôt simple : un ou plusieurs « gouvernorats »¹ ont le droit de s'associer pour devenir une région fédérale. La constitution précise toutefois que le processus doit être régi par une loi fédérale spéciale. Conformément à cette disposition, le Parlement central a promulgué, en 2006, une loi qui

¹ Un gouvernorat fait simplement référence à une subdivision administrative. Ce terme peut aussi être utilisé pour désigner une « province ».

détaille la procédure de création d'autres régions fédérales, appelée « Loi sur le fédéralisme ».

Comme l'idée même de fédéralisme est contraire à la tradition politique irakienne, qui est beaucoup plus familière avec le principe d'un État unitaire hautement centralisé, la promulgation de la Loi sur le fédéralisme a été marquée par des controverses et réalisée au milieu de manifestations populaires et de boycottages. Certains détails entourant l'adoption de la loi sont assez révélateurs : le seuil minimum pour que la loi soit adoptée était de 138 députés sur les 275 qui ont participé au vote. Selon certains témoignages, des parlementaires indécis ont été littéralement entraînés jusque dans l'enceinte où le vote se tenait, alors que les observateurs et les journalistes n'ont pas eu accès aux débats (Visser, 2008).

En vertu de la Loi sur le fédéralisme, une nouvelle région fédérale peut être formée à partir d'un ou de plusieurs gouvernorats, de même qu'un gouvernorat peut intégrer une unité fédérale préexistante. Le processus est assez direct, mais il nécessite un référendum dans les gouvernorats concernés, et doit être adopté à la majorité simple.

L'idée d'une fédéralisation accrue de la gouvernance du pays a été prise en compte dans la politique intérieure irakienne. En juin 2011, le président sunnite du Parlement irakien a déclaré que la communauté sunnite pourrait souhaiter la formation d'une région fédérale sunnite, à partir des gouvernorats dominés par les sunnites dans le centre du pays – Salah ad-Din, Al-Anbâr, Ninive et Diyala. Or, la minorité sunnite, qui a toujours prôné avec force un État irakien unitaire, s'est opposée avec véhémence à l'idée même de la décentralisation du pouvoir, alors qu'elle avait poursuivi une politique d'assimilation à l'égard des autres minorités lorsqu'elle était au pouvoir sous Saddam Hussein.

À ce jour, le système fédéral irakien demeure une fédération où le Kurdistan est la seule région fédérale. Les quelques tentatives de création de nouvelles entités fédérées n'ont d'ailleurs pas été sérieusement considérées par les acteurs politiques aux commandes. En d'autres termes, la fédération irakienne se compose de deux parties : l'Irak principal, constitué de 15 unités administra-

tives appelées gouvernorats, et la région fédérale du Kurdistan, composée de quatre gouvernorats.

3.2 Les institutions fédérales

La constitution irakienne a établi une république parlementaire, dans laquelle le pouvoir législatif et représentatif fédéral inclut un Conseil des Représentants (chambre basse) et un Conseil de la Fédération (seconde chambre, territoriale). Le Conseil des Représentants « doit assurer la représentation de toutes les composantes du peuple irakien » (article 49), tandis que le Conseil de la Fédération « est composé de représentants des régions et des gouvernorats qui ne sont pas rattachés à une région » (article 65). Contrairement au Conseil des Représentants, qui a été formé et fonctionne avec succès, le Conseil de la Fédération n'existe que sur papier.

Le pouvoir exécutif fédéral se compose du président, une figure hautement symbolique dans le système parlementaire, élu par une majorité qualifiée au Conseil des Représentants, et du cabinet, formé par le groupe majoritaire au Parlement. Le mandat du président et du premier ministre prend fin lorsqu'il y a dissolution du Conseil des Représentants.

La constitution accorde un rôle exceptionnellement important au pouvoir judiciaire irakien, ce qui est plutôt inhabituel dans un système parlementaire caractérisé par ce que les constitutionnalistes appellent la « suprématie parlementaire ». La Constitution confère à la Cour suprême des pouvoirs extraordinaires en matière de contrôle judiciaire. Elle doit s'assurer notamment de la constitutionnalité des lois et règlements en vigueur, soit une dynamique judiciaire inspirée de la pratique américaine. Elle se prononce également sur les litiges entre le gouvernement fédéral et ceux des régions et des gouvernorats. Compte tenu du pouvoir immense dont jouit la Cour suprême irakienne et des obligations contradictoires découlant d'une constitution qui proclame à la fois l'Islam et la démocratie comme fondements du régime, le tribunal a gardé un profil bas, surtout en matière de relations intergouvernement-

tales, de manière à éviter les problèmes découlant de ces contradictions².

3.3 La non-application d'importantes dispositions constitutionnelles

Quinze ans après la promulgation de la constitution, plusieurs des dispositions qu'elle contient n'ont pas été mises en œuvre. Les dispositions les plus importantes qui demeurent inopérantes, et pertinentes pour notre discussion, sont énoncées à l'article 48 : « Le pouvoir législatif fédéral comprend le Conseil des Représentants et le Conseil de la Fédération », et à l'article 65 : « Un conseil législatif est établi sous le nom de Conseil de la Fédération. Il est composé de représentants des régions et des gouvernorats qui ne sont pas rattachés à une région ».

Au début de l'année 2020, cette chambre fédérale n'avait pas encore été créée, laissant les relations *fédérales* sans véritable médiation institutionnelle formelle. Il n'est donc pas étonnant que le gouvernement central de Bagdad applique souvent de manière sélective certaines exigences constitutionnelles.

La non-application de l'article 140, qui exige la résolution de l'épineux problème des territoires contestés, en particulier en ce qui concerne Kirkouk, a porté un coup dur au constitutionnalisme irakien³. La Constitution obligeait le gouvernement fédéral à organiser un référendum dans les territoires contestés et à en appliquer les résultats à une date précise, le 31 décembre 2007. La non-exécution de cette disposition constitutionnelle, très médiatisée, illustre le type de tensions qui perdurent dans le pays, et envoie un message négatif à tous les Irakiens : à savoir que la Constitution peut être tout simplement ignorée.

² Pour plus de détails, voir mon chapitre « Combining Islam and Democracy in a Federal Constitutional System » (Danilovich, 2014).

³ Les Kurdes affirment qu'à la suite de la campagne d'« arabisation » des années 1960-70, l'équilibre ethnique dans le nord de l'Irak a basculé en faveur des Arabes.

3.4 L'absence de Constitution écrite pour le Kurdistan

L'absence de constitution interne pour la région du Kurdistan, après quinze ans d'existence au sein de l'Irak fédéral, peut également être considérée comme une non-application de la constitution fédérale. L'article 120 de la constitution irakienne prévoit effectivement que : « Chaque région doi[ve] adopter une Constitution qui défini[sse] la structure du gouvernement régional, ses compétences, et le mécanisme pour exercer ces compétences, sous réserve de sa conformité à la présente Constitution ».

L'organisation politique au sein de la région du Kurdistan est donc moins règlementée, sur le plan formel, qu'au niveau national, car la Région n'a pas de constitution interne. En ce sens, le système politique actuel du Kurdistan repose sur ce qu'on peut appeler des « *gentlemen's agreements* », des ententes entre partis politiques, des actes législatifs, des décrets et des arrêtés ministériels.

L'absence d'une constitution écrite peut être assez commode pour le Kurdistan, car ses dirigeants politiques sont déchargés de leurs responsabilités constitutionnelles lorsqu'ils prennent certaines décisions, notamment des initiatives concernant les forces de sécurité ethniques kurdes, la politique étrangère et le partage des revenus. Cela permet également au gouvernement régional du Kurdistan de ne pas craindre les sanctions prévues par l'article 13 de la constitution fédérale : « Toute disposition dans les constitutions régionales et dans les autres textes juridiques, contraire à la présente Constitution, est considérée comme nulle ».

L'absence de constitution interne pour le Kurdistan signifie ainsi qu'il n'y a pas de violation formelle possible de la constitution fédérale, mis à part le fait que cette absence est déjà, en soi, une violation.

3.5 Le partage du pouvoir et les mécanismes de médiation

Deux parties de la Constitution irakienne précisent les compétences respectives de chaque ordre de gouvernement et les domaines dans lesquels les pouvoirs sont partagés : la *Partie 4 – Pouvoirs du gouvernement fédéral*, et la *Partie 5 – Pouvoirs des régions*. Les pouvoirs exclusifs du gouvernement fédéral, énoncés à l'article 110, sont les suivants :

- la formulation de la politique étrangère et la représentation diplomatique, la négociation, la signature, et la ratification des traités et accords internationaux;
- la formulation et l'exécution de la politique de sécurité nationale, y compris l'établissement et la gestion des forces armées;
- la formulation des politiques fiscales et douanières, la formulation de la politique monétaire et la régulation de la politique commerciale entre les régions;
- la formulation des règlements concernant les questions relatives à la citoyenneté.

La gestion du pétrole et du gaz est également précisée dans la *Partie 4 – Pouvoirs du gouvernement fédéral*, mais elle n'est pas inscrite comme une compétence exclusive. La formulation de certaines dispositions est imprécise et ambiguë. Par conséquent, Erbil (capitale du Kurdistan) et Bagdad sont en profond désaccord sur de nombreuses questions; par exemple, quel ordre de gouvernement peut signer des contrats avec les compagnies pétrolières et comment les revenus seront répartis.

En 2017, les Peshmerga kurdes ont vaincu l'État islamique dans le nord de l'Irak, libérant ainsi Kirkouk et ses champs pétroliers, établissant dès lors l'autorité régionale au mépris du gouvernement fédéral. Lorsqu'Erbil a organisé un référendum sur son indépendance, tout juste après la libération de Kirkouk, une démarche unanimement désapprouvée par la communauté internationale, Bagdad a envoyé des troupes à Kirkouk « pour rétablir l'ordre constitutionnel » et a libéré les zones contestées détenues par les Peshmerga, faisant quelque 70 victimes du côté kurde⁴. Ce conflit a constitué un revers majeur pour le projet kurde visant à ériger un nouvel État indépendant. En conséquence, le gouvernement régional du Kurdistan a dû s'engager par écrit à ne pas faire sécession de l'Irak. De plus, Erbil a perdu environ 40% de ses terres, y compris les champs pétrolifères de Kirkouk, une source importante de revenus pour la région. Or, le référendum et les mesures prises ensuite par le gouvernement central ont « renfor-

⁴ Un référendum sur l'indépendance a été organisé le 25 septembre 2017; 93 % des voix ont été en faveur de l'indépendance.

cé » le système fédéral irakien. Le gouvernement régional du Kurdistan est désormais plus dépendant du budget du gouvernement fédéral, et devient ainsi plus conciliant dans ses relations avec Bagdad.

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons présenté les tenants et aboutissants du modèle irakien de fédéralisme. Ce faisant, nous avons cherché à expliquer pourquoi le système fédéral connaît plusieurs ratées. La fédération irakienne est le résultat d'une démocratisation venue de l'étranger et qui a apporté un changement radical dans la configuration du système politique du pays. Nous soutenons que le système fédéral irakien repose principalement sur une structure institutionnelle imposée, sans traditions politiques et culturelles locales y étant favorables. Les sentiments nationalistes chez les Kurdes, accentués par le fait qu'ils ne disposèrent jamais de leur propre État-nation, constituent également une partie importante du problème.

Outre une culture politique peu réceptive à ce nouveau type de régime politique, plusieurs institutions destinées à l'organisation des relations fédérales ne sont pas en place, ou ne fonctionnent pas correctement. Le seul arbitre des relations fédérales est la Cour suprême. Mais celle-ci parvient difficilement à concilier les principes constitutionnels très contradictoires entre l'Islam et la démocratie libérale, les deux pierres angulaires de l'ordre constitutionnel. Il reste donc à voir comment l'application du constitutionnalisme occidental va évoluer au sein de l'Irak, où les normes et le discours islamiques sont largement dominants.

La « malédiction » du pétrole s'abat également durement sur le fédéralisme irakien. Les différends sur le partage des revenus entre Bagdad et Erbil semblent insolubles. La région du Kurdistan développe et explore activement les ressources naturelles que recèle son territoire. En l'absence d'un cadre juridique clair pour le partage des ressources, chaque nouveau contrat que signe la région avec une société internationale provoque une certaine nervosité à Bagdad. La fédéralisation des ressources naturelles demeure l'un des domaines les plus conflictuels pour la gestion des relations fédérales.

Or, en l'absence d'une synergie interjuridictionnelle au sein de la fédération irakienne, et d'une prise en compte sincère des intérêts variés présents dans le pays, tout en étant à l'écoute des compagnies pétrolières mondiales et des pays voisins, il est fort probable que la logique du système fédéral actuel se perpétue. Outre cela, le seul danger réel pour la survie du système fédéral irakien découlerait de changements spectaculaires et dramatiques au Moyen-Orient.

Lectures suggérées

Anderson, L., 2015, « The Dangerous Legacy of a Flawed Constitution: Resolving Iraq's Kurdish Problem », dans B. Isakhan (dir.), *The Legacy of Iraq: From the 2003 War to Islamic State*. Édimbourg, Edinburg University Press, pp. 82-96.

Arato, A., 2009, *Constitution Making Under Occupation: The Politics of Imposed Revolution in Iraq*. New York, Columbia University Press.

Dawn, B., 2004, « Can Federalism Stabilize Iraq? », *The Washington Quarterly*, 27 (2) : 7-21.

Day, S., 2006, « Barriers to Federal Democracy in Iraq: Lessons From Yemen », *Middle East Policy*, 13 (3) : 121-139.

Deeks, A. S. et M. D. Burton, 2007, « Iraq's Constitution: A Drafting History », *Cornell International Law Journal*, (40) : 1-53.

Kane, S., J. Hilterman et R. Alkadiri, 2012, « Iraq's Federalism Quandary », *The National Interest*, (118) : 20-30.

Mayer, A. E., 2007, « The Fatal Flaws in the US Constitutional Project for Iraq », *Journal of International Affairs*, 61 (1) : 153-169.

O'Leary, B., 2010, « Thinking about Asymmetry and Symmetry in the Remaking of Iraq », dans M. Weller et K. Nobbs (dir.), *Asymmetric Autonomy and the Settlement of Ethnic Conflicts*. Philadelphie, University of Pennsylvania Press, pp. 183-210.

Références

Danilovich, A., 2014, *Iraqi Federalism and the Kurds: Learning to Live Together*. Burlington, Ashgate.

Danilovich, A., 2019, *Federalism, Secession and International Recognition Regime: Iraqi Kurdistan*. New York, Routledge.

Erk, J., 2015, « Still in Search of the Federal Spirit: the US Supreme Court and Federalism », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Burlington, Ashgate, pp. 87-104.

Karmis, D. et W. Norman (dir.), 2005, *Theories of Federalism: A Reader*. New York, Palgrave Macmillan.

Livingston, W. S., 1952, « A Note on the Nature of Federalism », *Political Science Quarterly*, 67 (1) : 81-95.

Tarr, A., 2015, « In Search of Constitutional Federalism: American Perspective », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Burlington, Ashgate, pp. 69-86.

Visser, R. et G. Stansfield, 2008, *An Iraq of Its Regions: Cornerstones of a Federal Democracy?*. New York, Columbia University Press.

Watts, R. L., 2015, « Comparing Federal Political Systems », dans A.-G. Gagnon, S. Keil et S. Mueller (dir.), *Understanding Federalism and Federation*. Burlington, Ashgate, pp. 29-48.

Chapitre 39

DIVISER POUR MIEUX RÉGNER? L'INNOVATION FÉDÉRALE (ET SON DÉFICIT) EN ASIE DU SUD

Katharine ADENEY

Résumé

L'ethnofédéralisme est trop rapidement écarté comme modalité institutionnelle afin d'accommoder les groupes minoritaires territorialement concentrés au sein d'un même État. La présente contribution montre que les mécanismes d'autonomie territoriale contribuent à l'établissement de relations saines et pacifiques entre les groupes minoritaires et l'État central, plutôt que de les envenimer. Néanmoins, il existe de réelles préoccupations lorsque les minorités ne sont pas incluses dans les institutions centrales, ou encore lorsque leur autonomie est menacée par le gouvernement

central. Il s'agit donc d'une solution qui ne devrait pas être rejetée d'emblée.

* * *

Katharine Adeney est professeure à l'École de science politique et de relations internationales, à l'Université de Nottingham (Royaume-Uni). Elle est aussi la directrice de l'Institut d'études sur l'Asie et le Pacifique, et codirectrice de la revue *Government and Opposition*. Elle est l'auteur de *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan* (Palgrave, 2007). Ses travaux ont également été publiés dans *Asian Survey*, *Commonwealth and Comparative Politics*, le *Brown Journal of World Affairs*, *Democratization*, *Electoral Studies*, *Ethnopolitics*, *Government and Opposition*, *India Review*, *Political Studies*, *Politics*, *Publius: The Journal of Federalism* et *Representation*.

La majeure partie de ce que nous désignons aujourd'hui comme l'Asie du Sud fut historiquement gouvernée au moyen de concessions prenant différentes formes d'autonomie territoriale pour les collectivités. C'était vrai autant sous le Régime colonial britannique que sous les Moghols. La région était trop diversifiée sur le plan religieux, linguistique et territorial pour qu'une autre solution puisse être adoptée. Lors des négociations constitutionnelles formelles du début du XX^e siècle, le fédéralisme a été officiellement adopté dans le cadre des *Government of India Acts* de 1919 et de 1935. Ensuite, le fédéralisme a également été adopté en l'Inde et au Pakistan. Mais cela s'est déroulé non sans contestation, notamment en ce qui concerne les frontières des entités fédérées, la ou les langues dans lesquelles la fédération fonctionnerait, la représentation des provinces dans les institutions fédérales, ainsi que les pouvoirs qui leur seraient conférés.

Cette courte contribution se concentre sur les frontières des entités fédérées, plus précisément sur ce qu'on appelle « l'ethno-fédéralisme » dans la littérature. Ce dernier est un phénomène que l'on observe lorsque les frontières d'au moins une des entités fédérées correspondent à celles du groupe dominant qui la compose (Hale, 2004 : 167). Les frontières des entités constituantes de l'Inde et du Pakistan, au moment de l'indépendance, ne correspondaient pas aux territoires des différents groupes qui vivaient au sein de celles-ci. Avant l'indépendance, des demandes avaient donc été formulées dans le but de redessiner les frontières internes, en tenant compte des identités de groupe. Cela a été fait dans certains cas, comme pour le Sind et l'Orissa; mais de nombreuses décisions en la matière avaient été reportées à plus tard.

1 Les solutions fédérales après l'indépendance

Après l'indépendance, les nouveaux dirigeants indiens et pakistanais se sont montrés réticents à « fragiliser » l'unité nationale en reconnaissant des identités « infranationales ». Cette réticence était en partie due à la violence lors de la partition. Mais il faut préciser que, préalablement à l'indépendance, Nehru et Jinnah – chefs politiques respectivement de l'Inde et du Pakistan – avaient tous deux favorisé l'avènement d'un État centralisé. Nehru privilégiait le modèle de la planification centralisée, alors qu'au Pakistan,

on croyait que la reconnaissance de groupes linguistiques concentrés régionalement risquait de remettre en cause l'unité du pays. Les deux dirigeants craignaient aussi que l'ethnofédéralisme ne conduise à l'affaiblissement du centre et, potentiellement, à la balkanisation de leurs États. En plus d'autres critiques au sujet des solutions « ethnofédérales », ils partageaient donc cette crainte (cf. Anderson, 2014).

Malgré les préoccupations communes de leurs dirigeants, l'Inde et le Pakistan ont divergé dans les solutions constitutionnelles qu'ils ont mises de l'avant pour gérer leur diversité interne. Après avoir initialement reconnu le droit de ses provinces multilingues à choisir leurs propres langues officielles, l'Inde a permis la réorganisation territoriale du pays afin de former des entités plus homogènes. Les frontières intérieures de l'Inde ont donc été redessinées, en 1956, selon des frontières *de facto* linguistiques, et ce, bien que la Commission de réorganisation des États ait recommandé une approche équilibrée entre la langue, la viabilité économique et l'efficacité administrative. Cette dynamique s'est ensuite approfondie, au moyen d'autres phases de réorganisation, dans les années 1960, 1970 et 2000. La plupart de celles-ci ont toutefois été réalisées en fonction de critères non linguistiques (Tillin, 2013). En 2014, le processus s'est à nouveau poursuivi, avec la création du 29^e État de l'Union : Telangana. Il est d'ailleurs peu probable que ce soit le dernier.

Au Pakistan, un État où le leadership politique a été beaucoup plus faible qu'en Inde après la partition, les longues négociations constitutionnelles ont finalement abouti, en 1956, à une formule fédérale. À la suite de ce point tournant, les frontières territoriales du pays furent revues en profondeur. Mais la réorganisation du territoire ne s'est pas réalisée de la même manière qu'en Inde. Il y a eu la fusion de toutes les entités et des États princiers de l'ouest du Pakistan en une seule province : le Pakistan occidental. Ce « *One Unit Plan* » était un dispositif destiné à ré-équilibrer le poids démographique de l'est, rebaptisée Pakistan oriental. Les deux provinces ont ainsi obtenu un poids égal à l'Assemblée nationale, bien que la majorité de la population (55 %) du Pakistan résidait dans le Pakistan oriental. Cet arrangement constitutionnel n'a toutefois duré que deux ans; la loi martiale ayant été déclarée par Ayub Khan, en 1958. En 1970, son successeur, Yahya Khan, a annulé

le « *One Unit Plan* », ce qui a entraîné la restauration des trois provinces occidentales (bien que leurs frontières aient été modifiées, de manière à y inclure les États princiers) et la création d'une nouvelle province, le Baloutchistan. La restauration de la démocratie, au Pakistan, s'est accompagnée de son morcellement, à la suite du refus des dirigeants de l'ouest de reconnaître le mandat démocratique des politiciens de l'est. Après la sécession du Bangladesh, en 1971, et bien que la constitution du Pakistan ait été réécrite, l'occasion n'a pas été saisie de réorganiser le territoire politique de l'État. Depuis, la fédération du Pakistan compte donc quatre provinces. En 2009, la région du Gilgit Baltistan a néanmoins reçu un statut semi-provincial, mais elle n'est pas encore pleinement intégrée en tant que cinquième province. En outre, elle ne dispose toujours pas de représentation formelle à l'Assemblée nationale.

2 Le cas de l'Inde

En Inde, le poids des décisions du passé pèse lourdement. La volonté politique de réorganiser sans cesse les frontières internes est venue satisfaire aux revendications de nombreux groupes qui militaient pour une meilleure représentativité de l'État indien. Elle a également permis d'accommoder d'autres demandes de reconnaissance linguistique. Ainsi, non seulement les provinces (devenues plus tard des États) ont pu choisir la ou les langues d'usage, mais l'État indien a conservé l'anglais comme langue officielle, en plus de l'hindi. Cela était essentiel, puisque de nombreux États du sud et du nord-est du pays ne parlaient pas l'hindi (parlé, en fait, par seulement 30 à 40% de la population) et n'appréciaient pas l'idée d'en faire la langue « nationale » du pays. Loin de mener à la balkanisation de l'Inde, ce modèle a permis d'encourager le développement d'identités multiples.

Ce phénomène se fait d'ailleurs l'écho des enquêtes du politologue Luis Moreno, portant sur l'allégeance des Indiens vivant dans les différentes régions du pays, relativement à leur identité nationale ou régionale, ou bien représentant une combinaison des deux. Bien qu'il existe des différences importantes entre les régions, le Sud et l'Est étant plus susceptibles de manifester une allégeance à la région que le Nord ou l'Ouest, une nette majorité dans toutes les régions ressent une allégeance plus nationale que régionale, ou

équivalente entre le national et le régional. L'inclusion d'Indiens de partout au pays dans les institutions centrales, y compris au Cabinet, a également favorisé cette unité (Joyal 2006).

Bien sûr, il y a des régions de l'Inde, en particulier dans ses périphéries non hindoues, où le pays n'est parvenu à maintenir son intégrité territoriale que par l'utilisation d'une force extrême. Il y a plusieurs raisons qui concourent à expliquer cela. Tout d'abord, bien que l'Inde ait réorganisé ses entités fédérées selon des frontières linguistiques, près de la moitié des États indiens ont conservé une grande hétérogénéité sur ce plan. Dans ces cas, le groupe localement dominant a pu se sentir menacé – comme on l'a vu dans l'Assam, le Nagaland et le Pendjab –, ce qui a souvent conduit à de violentes attaques contre les minorités au sein de ces entités.

Deuxièmement, là où la démocratie ou l'autonomie réelle ont été érodées, comme dans le cas du Pendjab, du Jammu-et-Cachemire et de la plupart des États du nord-est où les gouvernements des États ont été régulièrement démis de leurs fonctions, les tensions entre les populations régionales et le centre se sont accrues (Adeney, 2007). Il est à noter qu'au Cachemire, où les manipulations électorales étaient monnaie courante, l'insurrection ne s'est pas développée avant la fin des années 1980, après les fraudes aux élections de 1987. La réponse forte du centre, par l'utilisation de mécanismes tels que la *Armed Forces Special Powers Act*, a également contribué à attiser les conflits. Bien que dix personnes aient perdu la vie sous les balles de la police lors des manifestations de Patidar, en 2015, au Gujarat, la situation ne peut être comparée à celle du Cachemire, en 2016, où on a fait usage de pistolets à plombs (Adeney, 2017). En six mois, on estime qu'au moins 100 personnes ont été tuées, et plus de 6 000 autres blessées. On ne peut évidemment pas dissocier ces affrontements violents du fait que ces États ont vu leur autonomie effective être considérablement réduite.

3 Le cas du Pakistan

En revanche, la réticence à faire des compromis sur la langue a aliéné de nombreux groupes au sein de l'État pakistanais. Parmi eux, on compte les Bengalis, dont la langue n'a été reconnue comme langue d'État, au même titre que l'ourdou, qu'en 1954.

Cette reconnaissance ne leur a donc été accordée que tardivement, et en contrepartie de l'abandon de leur demande pour détenir la majorité des sièges à l'Assemblée nationale – majorité à laquelle ils auraient dû avoir droit, en raison de leur poids démographique. La politique linguistique a également aliéné d'autres groupes au Pakistan, notamment les Sindhis. Ce n'est qu'après la réécriture de la Constitution, en 1973, que les provinces pakistanaïses ont pu choisir de fonctionner dans une langue autre que l'ourdou.

Cette aliénation, vécue par certains groupes, a en outre été aggravée par leur exclusion des principales institutions de l'État. Les Bengalis, les Sindhis et les Baloutches ont tous souffert d'une sous-représentation dans des institutions de l'État, telles que l'armée et la fonction publique (Adeney, 2009). De plus, leurs provinces ont subi un manque d'investissement ou, dans le cas du Pakistan oriental, d'un sous-développement significatif : les ressources de l'Est étaient alors extraites pour financer le développement de l'Ouest, en particulier celui de la province du Pendjab.

Le refus de redessiner les frontières provinciales a fait en sorte que la fédération pakistanaïse se retrouve aujourd'hui avec un très petit nombre de provinces. Cela a non seulement exacerbé les conflits entre les provinces (surtout entre le Pakistan oriental et le Pakistan occidental), mais cela a aussi encouragé les provinces les plus peuplées – le Pakistan oriental avant sa sécession, en 1971, puis le Pendjab, après 1971 – à se montrer menaçantes vis-à-vis des autres provinces, en faisant état du rapport de force que leur conférait leur majorité démographique. Dans le cas du Pendjab, la domination qu'il exerce sur le pays a été accentuée par la surreprésentation de Pendjabis au sein des principales institutions de l'État. Or, comme l'a fait valoir Henry Hale, « les États ethnofédéraux sont plus susceptibles de s'effondrer lorsqu'ils contiennent une région ethnique dominante, c'est-à-dire une région jouissant d'une supériorité démographique spectaculaire » (2004 : 166).

Étant donné que plusieurs entités fédérées de l'ouest sont linguistiquement hétérogènes, les fondements pour une réorganisation des provinces en fonction du clivage linguistique sont bien présents. Toutefois, force est de reconnaître que les partis qui en font la promotion ne reçoivent qu'un maigre soutien électoral. De plus, toute réorganisation des provinces ferait face à l'épineux problème de la ville de Karachi et à ses incessantes demandes pour être

séparée de la province du Sind – ce qui serait potentiellement nocif pour la stabilité politique de la région.

Conclusion : quelques leçons pour les autres fédérations

Le recours aux structures fédérales se poursuit à un rythme soutenu un peu partout dans le monde. En Asie du Sud, les discussions fédérales se poursuivent au Myanmar et au Népal. En ce sens, l'expérience de l'Inde montre que les demandes pour la création de provinces « ethniques », comme dans la région de Seraiki au Pakistan, et dans les régions madhesi du Népal, sont susceptibles de favoriser plutôt que de diminuer les affinités entre ces groupes et l'État central. Le cas de l'Inde suggère également que ces territoires devraient être rendus aussi homogènes que possible. En effet, les États de l'Inde qui ont continué à connaître de violents conflits, à la suite d'une réorganisation territoriale suivant des critères « ethniques », sont ceux dans lesquels il est demeuré une diversité interne importante, comme le Nagaland et l'Assam. Là où cette diversité interne subsiste, un partage non territorial du pouvoir s'avère donc une avenue prometteuse (Bhattacharyya *et al.*, 2017).

Toutefois, ces enseignements s'accompagnent d'une importante mise en garde : l'autonomie doit s'inscrire dans le cadre d'une architecture institutionnelle plus large, incluant l'intégration des différents groupes au sein des structures du pouvoir central. L'accès au pouvoir central est important, et le fait que le Pakistan n'ait pas réussi à inclure toutes ses provinces dans les structures de ses institutions centrales a miné l'affinité entre les nombreux groupes. Dans des États voisins, comme au Myanmar et au Népal, il est donc important de ne pas poursuivre une démocratisation dirigée par la seule majorité. Une démocratisation véritablement représentative est essentielle pour que ces fédérations puissent accommoder avec succès les groupes territorialement concentrés qui les composent.

Lectures suggérées

Adeney, K., 2007, *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Adeney, K., 2017, « Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism? », *India Review*, 16 (1) : 125-148.

Anderson, L., 2014, « Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement...? », *International Security*, 39 (1) : 165-204.

Jayal, N., 2006, *Representing India: Ethnic Diversity and the Governance of Public Institutions*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Tillin, L., 2013, *Remapping India: New States and their Political Origins*. Londres, Hurst.

Références

Adeney, K., 2007, *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Adeney, K., 2009, « The Limitations of Non-consociational Federalism – The Example of Pakistan », *Ethnopolitics*, 8 (1) : 87-106.

Adeney, K., 2017, « Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism? », *India Review*, 16 (1) : 125-148.

Anderson, L., 2014, « Ethnofederalism: The Worst Form of Institutional Arrangement...? », *International Security*, 39 (1) : 165-204.

Bhattacharyya, H. *et al.*, 2017, « Indian Federalism at the Crossroads: Limits of the Territorial Management of Ethnic Conflict », *India Review*, 16 (1) : 149-178.

Callaghy, T. M. *et al.*, 2001, *Rightsizing the State: The Politics of Moving Borders*. New York, Oxford University Press.

Hale, H., 2004, « Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse », *World Politics*, 56 (2) : 165-193.

Jayal, N., 2006, *Representing India: Ethnic Diversity and the Governance of Public Institutions*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

SDSA (State of Democracy in South Asia), 2008, *State of Democracy in South Asia*. New Delhi, Oxford University Press.

Tillin, L., 2013, *Remapping India: New States and Their Political Origins*. Londres, Hurst.

Chapitre 40

LE MODÈLE D'UNION DU FÉDÉRALISME INDIEN

Ajay Kumar SINGH

Résumé

Les Pères fondateurs ont pourvu l'Inde d'une Constitution d'Union et de ce qui est typiquement connu comme un « modèle de fédéralisme d'union ». En particulier, ce modèle permet d'harmoniser des processus habituellement opposés (1) d'unification / de régionalisation; (2) de centralisation / de décentralisation et (3) d'autonomie / d'intégration. Si le « degré de fédéralisme » varie d'article en article dans les diverses Constitutions et d'un contexte à l'autre, on peut tout de même observer une cohérence dans les degrés relatifs de centralisation et de décentralisation. En Inde, les compétences sont distribuées de manière à promouvoir un nationalisme panindien et un certain régionalisme, en plus de mettre de l'avant un régime fédéral sensible à l'égard de l'ethnicité. Avec l'introduction de taxes

sur les produits et services, la mise sur pied de la *National Institution for Transforming India* (NITI Aayog) et l'importance grandissante d'organismes de réglementation spécifiques à certains domaines, le fédéralisme indien s'oriente graduellement vers un système de gouvernance nationale, qu'on peut conceptualiser comme un « fédéralisme national ». La présente contribution analyse brièvement ces aspects du fédéralisme indien.

* * *

Le professeur Ajay Kumar Singh est membre fondateur et directeur du *UGC-Centre for Federal Studies* basé à New Delhi. Il est aussi membre de l'équipe scientifique et coordonnateur national du projet international « Why Centralisation and Decentralisation in Federations? A Comparative Analysis », financé par le Fonds Leverhulme. Sa contribution originale – autour du « modèle de fédéralisme d'union » – a connu une influence certaine sur les études fédérales en Inde.

Les Pères fondateurs de l'Inde ont rédigé une « Constitution d'Union » et ils ont élaboré un régime politique qu'ils ont qualifié de « fédération avec un centre puissant », ce que j'ai décrit dans mes travaux comme un modèle de fédéralisme d'union. En bref, ce modèle offre une synthèse des avantages en provenance des théories du fédéralisme dualiste (régime dualiste et souveraineté des juridictions), du fédéralisme organique-interdépendant (marqué par l'interdépendance des entités politiques au sein de l'État), et du fédéralisme coopératif-collaboratif (gouvernance politique commune et résolution institutionnalisée des conflits intergouvernementaux). Sur la base d'une lecture minutieuse des débats qui ont animé l'Assemblée constituante, le point de vue des fondateurs quant au fédéralisme indien peut être résumé comme suit :

1. Le fédéralisme est un régime de liberté favorisant la diversité, qui veille à préserver l'unité du pays, en prévoyant des dispositifs institutionnels conséquents. Il servira essentiellement de moyen pour promouvoir un certain nationalisme, la démocratie et la justice;
2. Comme les entités fédérées sont créées par l'Union, elles n'auront aucun droit contractuel prédéterminé;
3. La fédération sera connue comme une union, assurant l'unité organique du peuple et des entités fédérées;
4. La séparation des pouvoirs sera basée à la fois sur les principes d'autonomie et d'intégration des juridictions;
5. Les *répartitions* et le *partage* seront les maîtres mots dans les rapports financiers.

Constitutionnellement, le modèle d'union dont il est ici question fonctionne grâce à une délicate mise en équilibre – et par l'application contextuelle – des processus par ailleurs opposés (1) d'unification / de régionalisation; (2) de centralisation / de décentralisation, et (3) d'autonomie / d'intégration. L'unification est un processus de mise en commun de la souveraineté et de la nationalisation des ressources. La régionalisation reconnaît le pluralisme comme un fondement acceptable dans la création des entités politiques et dans la configuration d'une gouvernance décentralisée. La centralisation a trait à la dynamique suivant laquelle on observe une cession de pouvoirs des États au profit du centre. La délégation,

la dévolution et la déconcentration sont des dispositifs constitutionnels de décentralisation du pouvoir politique.

L'autonomie se traduit de diverses manières, allant de l'autonomie gouvernementale à l'institutionnalisation du multiculturalisme, en passant par des principes d'autodétermination (excepté le droit à la sécession). La Constitution prévoit plusieurs formes et modèles institutionnels d'autonomie qui sont destinés à accommoder la diversité ethnique. L'autonomie a également l'avantage de faciliter le développement des régions éloignées grâce au principe de *droit prioritaire* des populations autochtones/locales aux ressources et emplois de l'État. Cela s'effectue aussi par l'intermédiaire de programmes spéciaux de subventions et de mesures économiques. L'intégration est un processus visant à créer une « nation fédérale » à l'aide de dispositifs institutionnels de partage des pouvoirs, comme les six Conseils de zonage, le Conseil interétatique, le Conseil de développement national, etc., et au moyen d'autres dispositifs politiques comme la *formule des trois langues* ou la citoyenneté commune, de même que des appareils administratifs, tels que des cours de justice et un droit civil communs.

Pour garantir la présence d'un ordre de gouvernement central fort, la Constitution lui alloue des pouvoirs spéciaux, tels que :

- 1 – La formation des unités fédérales par la transformation des frontières internes. La Fédération indienne compte maintenant 29 États et 7 territoires de l'Union. Ces États et territoires peuvent être dirigés de manière indépendante, en tant que régions semi-autonomes disposant d'une assemblée législative directement élue (par exemple Delhi ou Puducherry), mais dont l'autonomie demeure tout de même circonscrite par le contrôle étendu de l'Union (gouvernement central). Ils peuvent aussi être dirigés directement par le gouvernement de l'Union. La Constitution n'établit aucune limite au nombre d'États ou d'entités politiques;
- 2 – L'attribution des pouvoirs résiduels au centre;
- 3 – Le mandat constitutionnel du gouvernement central d'émettre des directives aux unités constituantes pour l'accomplissement de certaines tâches;

4 – Le cas échéant, l'attribution des pouvoirs d'urgence au gouvernement central advenant une défaillance de l'appareil constitutionnel dans un État autonome;

5 – La nationalisation des ressources, incluant les ressources interétatiques, pour l'intérêt national et le bien-être public.

Dans l'ensemble, les pouvoirs sont séparés entre le centre et les États suivant une combinaison de facteurs, comme la territorialité, la subsidiarité, l'unité nationale et la sécurité, les coûts et les capacités techno-économiques, l'efficacité économique et administrative, l'équité et les économies d'échelle, etc.

Par ailleurs, l'Inde suit un « système de liste » (Singh, 2015). La liste de l'Union comprend 98 (à l'origine 97) domaines sur lesquels l'Union exerce une compétence exclusive. Les États ont des compétences, soit exclusives ou conditionnelles, dans 59 domaines (à l'origine 67). L'Union et les États ont des compétences partagées dans 52 domaines (à l'origine 57). En cas d'incompatibilité, la loi de l'Union a préséance sur celles des États. La Constitution indienne innove cependant en introduisant la notion d'« occupation du champ » (*field occupancy*), rendant possible la gouvernance multifonctionnelle et multijuridictionnelle dans un domaine. Le pouvoir exécutif des gouvernements central et des États est généralement coextensif à leurs compétences législatives respectives.

La Constitution prévoit des relations asymétriques, en particulier pour les États comme le Jammu-et-Cachemire, l'Assam, le Nagaland, le Mizoram, le Meghalaya et le Manipur. En bref, les dispositions prévues aux articles 370, 371, 371 A-H, ainsi qu'aux cinquième et sixième annexes (*schedules*) restreignent l'application de plusieurs lois et dispositions constitutionnelles de l'Union. Les 73^e et 74^e Amendements constitutionnels concrétisent le fédéralisme intraétatique en reconnaissant les Gram Panchayats et les conseils municipaux au titre de troisième instance gouvernementale (*third tier*). En plus de constituer des mécanismes d'ingénierie sociale et de démocratie participative, les villages servent maintenant d'unités de base pour la planification régionale, étatique et même nationale.

1 Le fédéralisme fiscal

L'équité, la capacité, la stabilité et la croissance sont les quatre piliers structurants du fédéralisme fiscal en Inde. On s'attend aussi de l'Union qu'elle garantisse une certaine uniformité entre les juridictions. L'économie constitutionnelle est par ailleurs caractérisée par le chevauchement des politiques et par une forme d'interdépendance fiscale (Rao et Singh, 2005 : 152).

La Constitution attribue tous les leviers fiscaux progressifs, dynamiques et productifs au gouvernement de l'Union. L'Union est aussi régulatrice de la discipline fiscale, des ressources naturelles, des politiques d'austérité budgétaire, de la dette, des prêts et des emprunts externes par les États. Les taxes directes qui sont assignées au Centre incluent l'impôt des sociétés et sur le revenu, et parmi les principales taxes indirectes, incluant les taxes d'accise, on compte les frais de douane et les taxes sur les services. La Constitution autorise aussi le gouvernement central à prélever des taxes et des surtaxes sectorielles. Depuis 2012, ces sources comptent pour 14 % des recettes totales du centre; mais elles ne font pas partie du fonds commun à partager avec les États.

Il y a trois principales sources de revenus pour les États. Premièrement, leurs revenus fiscaux propres, qui comprennent les taxes de vente, les frais d'accise, les frais d'enregistrement et de manutention, les taxes sur les véhicules motorisés, les droits sur l'électricité, les revenus fonciers, les taxes sur les professions, les taxes sur les divertissements et diverses autres taxes mineures. Deuxièmement, ils sont composés des revenus provenant de taxes non exclusives (revenus d'intérêts, dividendes et profits des entreprises de l'État, frais aux usagers et frais de service). Troisièmement, ils découlent d'une part des impôts collectés par le Centre, mais aussi des transferts du centre pour les « plans des États » et autres allocations discrétionnaires.

2 L'émergence du fédéralisme national

En nous appuyant sur les ressources conceptuelles proposées par Gluck (2014) et Gerken (2014), la période que traverse actuellement le fédéralisme indien peut être décrite comme un « fédéralisme national ». Depuis 2015, le fédéralisme indien a connu deux chan-

gements majeurs : (1) la création du NITI Aayog (*National Institution for Transforming India*), qui a remplacé la Commission de planification, et ce, par l'entremise d'une résolution de l'exécutif du gouvernement central datant du 1^{er} janvier 2015, et (2) le déploiement d'une nouvelle Taxe sur les produits et services, depuis 1^{er} juillet 2017, qui s'est accompagnée de la mise sur pied d'une « assemblée supra-fiscale » nommée le Conseil sur les TPS (*GST Council*).

Aussi, depuis 2015, des réformes structurelles majeures liées aux organismes de réglementation ont été introduites, par l'intermédiaire d'une mesure législative concernant les finances. Cela a contribué à la délégation de nouveaux pouvoirs réglementaires substantiels au gouvernement central. En fait, « le projet de loi sur les finances de 2017 permet au gouvernement central de prescrire les nominations, les mandats, les destitutions, et la reconduction des présidents et membres des tribunaux par règlements » (Kala, 2017 : 9; traduction libre). De même, en plus de modifier de nombreuses lois comme la Loi sur la gestion des devises étrangères de 1999 et la Loi sur le blanchiment d'argent de 2002, cette nouvelle mesure législative sur les finances mettait sur pied le Comité de la politique monétaire (à l'origine, ceci devait être régulé par la Banque de réserve de l'Inde) afin de déterminer le taux directeur nécessaire à l'atteinte des objectifs permettant de contrôler l'inflation. Ses membres sont nommés par le gouvernement central, ce qui revient à remettre de plus en plus de pouvoir entre les mains de l'exécutif.

L'idée que nous souhaitons partager dans cette brève contribution est que les espaces statutaires et non-statutaires contribuent à la centralisation du fédéralisme en Inde. Ainsi, le respect de la souveraineté des États importe moins que la coopération au niveau national pour développer des politiques uniformes, de manière à ce que l'Inde se développe en tant qu'État national, au moyen d'arrangements institutionnels de gouvernance nationale. Contrairement à la phase coopérative-compétitive, caractérisée par l'autonomie décisionnelle des entités fédérées, le fédéralisme national déplace le cœur de la souveraineté des capitales d'État vers la capitale nationale, où les décisions sont rarement négociées, mais plutôt prises sous l'impulsion des technobureaucrates. Il s'agit là d'une conséquence du monopole qu'a le Centre sur les ressources.

« Une nation forte et des États forts » : voilà le slogan clé du fédéralisme national. Sur le plan de la logique discursive, le fédéralisme national est donc très différent du processus d'unification, dont le slogan aurait plutôt été « un centre fort et des États forts ».

Contrairement aux États-Unis, par exemple, le fédéralisme national en Inde est mis de l'avant non pas par l'intermédiaire de la *majorité* parlementaire, mais par les *organismes* parlementaires. Le Conseil sur les TPS et les institutions de politique nationale comme le NITI Aayog, par exemple, participent à la centralisation des compétences constitutionnelles; c'est le cas, notamment, dans les domaines comme l'agriculture, le territoire, la santé et l'hygiène, l'éducation. Étonnamment, le fédéralisme national est généralement justifié au nom du fédéralisme coopératif et de la bonne gouvernance, et ce, pour établir le développement de l'Inde comme nation globale disposant de leviers diplomatiques et économiques conséquents sur la scène internationale.

3 Le NITI Aayog

Dans un document préparé par le NITI Aayog qui porte sur le fédéralisme coopératif-compétitif, on défend avec vigueur le développement d'« une vision partagée des priorités, des secteurs et des stratégies de développement national, avec le soutien actif des États » (NITI Aayog, 2016 : 15). Pour ce faire, centraliser la capacité d'action politique apparaît comme la principale stratégie de développement national. Il encourage par conséquent l'intrusion dans les domaines de compétence initialement réservés aux États. Cette stratégie a orienté le rôle global du NITI Aayog vers la planification nationale et la gestion des programmes communs. Ses autres mandats comprennent (1) la formulation de « plans crédibles au niveau des villages et leur intégration progressive avec les niveaux plus élevés de gouvernement »; (2) le développement d'une stratégie de développement à long terme et son suivi; (3) la résolution d'enjeux « intersectoriels et interdépartementaux » afin d'assurer une mise en œuvre harmonieuse du programme de développement; et (4) « la

représentation des points de vue des États au sein des ministères centraux »¹.

Le NITI Aayog a été conçu pour servir d'organe à même d'offrir des conseils politiques, un pôle de connaissances scientifiques et un centre de ressources pour le gouvernement central. Son conseil de gouvernance, comprenant les ministres en chef de chaque État, le Lieutenant-gouverneur des territoires de l'Union, quelques membres à temps plein, des ministres de l'Union et des experts, est dirigé par le premier ministre, qui en est aussi le président.

Conclusion

Le modèle d'Union du fédéralisme indien a graduellement évolué avec le temps, de manière à établir un cadre particulier de gouvernance fédérale des ressources et d'aménagement de sa diversité interne. Au fil des ans, il est parvenu à tisser une toile institutionnelle afin de trouver un certain équilibre entre la gouvernance autonome et la gouvernance partagée. En tant que modèle, il combine de manière originale les principes du fédéralisme, du nationalisme et du multiculturalisme. La Constitution a évolué suivant l'adoption d'un système de liste pour la séparation des pouvoirs, dans lequel le degré d'autonomie varie en fonction du contexte et des circonstances. L'asymétrie y est favorisée pour accommoder la diversité.

Récemment, sur le plan fiscal, l'Inde a opté pour les TPS – suivant le principe « un seul marché national, une seule base fiscale commune et des lois fiscales communes pour le centre et les États ». Le NITI Aayog s'est alors engagé dans la création d'un cadre de politique nationale commun. Pour ces raisons, la phase actuelle de fédéralisme indien peut être qualifiée de fédéralisme national, alors que le cœur de la souveraineté est passé des États au centre. Néanmoins, et officiellement, cette dynamique institutionnelle a été présentée et mise de l'avant comme un fédéralisme coopératif.

¹ Pour plus de détails, voir les feuillets web à l'adresse suivante: <<http://www.niti.gov.in>>.

Lectures suggérées

Austin, G., 1972, *The Indian Constitution: Cornerstone of a Nation*. New Delhi, Oxford University Press.

Dhavan, R. et R. Saxena, 2006, « Republic of India », dans K. Le Roy et C. Saunders (dir.), *Legislative, Executive and Judicial Governance in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 165-197.

Jain, M. P., 2014, *Indian Constitutional Law*, Septième édition. Gurgaon, LexisNexis.

Majeed, A., 2005, « Republic of India », dans J. Kincaid et A. Tarr (dir.), *Constitutional Origins, Structure, and Change in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 180-207.

Saez, L., 2002, *Federalism without a Centre: The Impact of Political and Economic Reform on India's Federal System*. New Delhi, Sage Publications.

Singh, A. K., 2005. *Union Model of Indian Federalism*. New Delhi, CFS & Manak Publications.

Références

Gluck, A. R., 2014, « Our [National] Federalism », *The Yale Law Journal*, 123 (6) : 1996-2043.

Gerken, H. K., 2014, « Federalism as the New Nationalism: An Overview », *The Yale Law Journal*, 123 (6) : 1889-1918.

Kala, M., 2017, « How Finance Bill Amendments Affect Tribunals », *Indian Express*, New Delhi, édition du 27 mars.

Rao, M. G. et N. Singh, 2005, *Political Economy of Federalism in India*. New Delhi, Oxford University Press.

Singh, A. K., 2015, « Constitutional Semantics and Autonomy within Indian Federalism », dans F. Palermo et E. Alber (dir.), *Federalism as Decision Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*. Leiden et Boston, Brill et Nijhoff, pp. 120-147.

Chapitre 41

LES POLITIQUES LINGUISTIQUES EN INDE : UN ÉQUILIBRE INSTABLE?

Wilfried SWENDEN

Résumé

Ce chapitre offre un aperçu des politiques linguistiques en Inde, tout en les situant dans une perspective comparative plus large. Cette contribution défend l'idée que cette fédération a réussi à désamorcer les conflits linguistiques au moment de son indépendance en combinant des éléments de territorialité linguistique avec une protection des minorités linguistiques (principe de personnalité) et l'adoption de l'anglais comme langue officielle. Ceci étant, elle illustre également que ce « juste milieu indien », en termes de politique linguistique, se retrouve présentement remis en cause par la montée du nationalisme « majoritaire » hindou et le développement d'un nationalisme linguistique régional (étatique), en réponse à ce phénomène.

* * *

Wilfried Swenden est maître de conférence à l'Université d'Édimbourg, en Écosse. Il est l'auteur de nombreuses publications dans le champ des études fédérales comparées, des politiques partisans territoriales et de la gestion institutionnelle de la diversité. Il travaille aussi sur le nationalisme linguistique en Inde, en collaboration avec Katharine Adeney (Université de Nottingham), Asha Sarangi et Papia Sengupta (toutes deux de l'Université Jawaharlal Nehru). De nombreuses idées présentées dans le présent chapitre sont le fruit de cette collaboration.

Dans les sociétés plurilingues, la langue est souvent source de conflits (Laitin, 1989). La langue fait office à la fois de « lien ténu » – elle constitue une base sur laquelle les groupes sociaux sont en compétition et négocient pour les ressources au sein de l'État – et de « lien fort » – elle génère des identités individuelles et collectives habitées par des histoires et des pratiques culturelles et religieuses (Mitra, 2001 : 52; Sengupta, 2017a). Les États choisissent une ou des langues officielles, c'est-à-dire des langues qui seront utilisées dans ses communications avec ses citoyens à travers ses lois, son administration, les décisions de ses tribunaux et, plus largement, dans les politiques publiques. Les chercheurs qui se spécialisent dans l'étude des politiques linguistiques désignent ce processus comme la « planification du statut social de la langue ». Les États décident également de la langue d'enseignement qui sera utilisée dans les écoles et dans les médias, processus qui est quant à lui appelé la « planification de l'acquisition de la langue ». Enfin, les États cherchent à atteindre et à maintenir la cohésion d'une langue en fixant les normes de son écriture, de sa syntaxe et de sa grammaire, ce qu'on appelle la « planification du corpus de la langue » (Wright, 2016 : 47-77). Dans ce contexte, les États plurilingues vont mettre de l'avant différentes politiques linguistiques, qui sont rarement neutres. Elles reflètent plutôt un certain nombre de préférences normatives qui sont promues par les élites politiques, voire par la population en général, afin de favoriser l'essor et le maintien d'un sentiment national commun au sein de l'État.

Les *a priori* normatifs qui sont sous-jacents aux politiques linguistiques ont fait l'objet de nombreux débats entre théoriciens politiques au cours des dernières décennies (Barry, 2001; Kymlicka et Patten, 2003; Van Parijs, 2011; Cetrà, 2019). Les partisans d'un libéralisme classique mettent l'accent sur l'importance d'une langue commune pour faciliter l'émergence d'un *demos* national, ou à tout le moins à l'échelle de l'État, et ils défendent le droit des individus de choisir librement cette langue dans leur communication publique, peu importe l'endroit où ils vivent. Le principe de l'intégration nationale justifie ainsi la nécessité de ne promouvoir qu'une seule langue (souvent celle qui est dominante), aux dépens des autres langues minoritaires, même si cela ne revient pas pour autant à retirer aux individus le choix de parler la langue qu'ils désirent dans l'espace privé. Par contraste, les partisans du nationalisme libéral et d'un certain multiculturalisme mettent de l'avant la

possibilité de forger un *demos* à l'échelle de l'État souverain à partir de plusieurs langues. Ils défendent ainsi le droit des territoires subétatiques de réserver un traitement de faveur aux langues régionales dominantes.

Les politiques linguistiques adoptées par un État reflètent également l'état des rapports de pouvoir démographiques, socio-économiques et politiques associés à certains groupes linguistiques en son sein (Brubaker, 2013). Par exemple, l'imposition du cingalais au Sri Lanka reflète le statut majoritaire dont bénéficie cette langue, et des rapports de proximité qu'elle entretient avec le bouddhisme comme religion dominante au pays. En définitive, le fait de privilégier le cingalais a contribué à l'émergence du Sri Lanka comme nation bouddhiste, aux dépens de la minorité tamoulophone (majoritairement) hindoue. Ce choix politique a aussi affaibli (sans l'abolir) le rôle qu'y joue l'anglais.

1 Les politiques linguistiques dans les États fédéraux

Tous les États plurilingues ne sont pas fédéraux. Néanmoins, pour la plupart d'entre eux, les populations qui parlent la même langue maternelle ont tendance à être territorialement concentrées. Par conséquent, le fédéralisme, en tant que principe promouvant la répartition constitutionnelle des compétences entre un ordre de gouvernement central et des entités territoriales subétatiques, apparaît comme un outil fort pratique pour accommoder le plurilinguisme. Premièrement, les frontières internes des entités, dans un système fédéral, peuvent être fixées de telle manière qu'elles accommodent les langues minoritaires, en faisant en sorte que les citoyens qui parlent une même langue régionale aient une province, un État, un canton ou un *Land* qui leur soit propre. Deuxièmement, et bien qu'il soit généralement de la responsabilité du gouvernement central de décider quelle langue sera utilisée pour la communication avec le gouvernement et les institutions, les entités fédérées ont parfois la capacité de choisir leurs propres politiques linguistiques de statut et d'acquisition sur leur territoire.

Ceci étant, on observe d'importantes différences dans les pratiques linguistiques des différents États fédéraux. Par exemple, en Belgique, les territoires des régions flamande et wallonne sont uniformément néerlandophone et francophone (si on laisse de côté

quelques municipalités situées à proximité de Bruxelles, qui comprennent des minorités linguistiques). Par conséquent, les habitants de la Flandre doivent s'adresser aux autorités fédérales, régionales et locales en néerlandais, et doivent utiliser cette langue à l'école et sur leur lieu de travail. En Wallonie, le même principe s'applique pour le français; tandis que les habitants de Bruxelles ont le choix entre les deux langues. La Belgique applique donc le principe de « territorialité » (l'endroit où l'on vit détermine la langue que l'on est censé utiliser lors de nos interactions avec les autorités publiques). En comparaison, le principe de « personnalité » part de la notion que peu importe le lieu de vie au sein d'un État plurilingue, une personne devrait avoir le droit d'accéder aux services dans la langue de son choix, tant et aussi longtemps que la langue en question possède un statut officiel (comme c'est le cas pour le français et l'anglais au Canada).

2 L'expérience de l'Inde : un juste milieu?

Un juste milieu existe-t-il entre l'approche territoriale de la diversité linguistique, à la belge, et celle du Canada, fondée quant à elle sur le principe de la personnalité? Afin de répondre à ce questionnement, je vais mobiliser l'expérience de l'Inde, un des pays les plus diversifiés au monde sur le plan linguistique. En effet, d'après le recensement de 2011, 122 langues y sont parlées par plus de 10 000 personnes, et 60 le sont par plus de 100 000 individus. Les spécialistes des politiques linguistiques comparées considèrent généralement l'Inde comme un modèle de gestion de la diversité linguistique assez performant (Brass, 1974; 1994; Bajpai, 2011; Stepan *et al.*, 2011). À cet égard, les politiques linguistiques de l'Inde ont fait l'objet d'intenses négociations et sont la résultante des luttes de pouvoir qui s'y déroulent (Adeney, 2007; Austin, 1966; Brass, 1974; Sarangi, 2009; Swenden, 2017).

À l'image de ses voisins du nord (le Pakistan) et du sud-est (le Sri Lanka), la politique linguistique fut un enjeu crucial lors de l'indépendance de l'Inde. Durant l'ère coloniale, l'anglais avait acquis un statut imposant, en tant que langue de l'élite. On l'utilisait aussi dans l'enseignement supérieur, dans le système de justice et dans les communications officielles des autorités publiques. Pour autant, les langues vernaculaires continuaient d'exer-

cer une fonction, notamment dans le domaine de l'éducation. De toute façon, l'Empire britannique ne bénéficiait pas des ressources suffisantes pour imposer l'anglais dans l'ensemble des écoles et pour la totalité de l'administration. Son but était simplement de mettre sur pied une petite élite qui, grâce à sa connaissance de l'anglais (et des « manières britanniques ») et d'une ou de quelques langues vernaculaires, serait capable de jouer le rôle d'interlocuteur entre l'Empire et ses sujets.

Avec l'avènement de l'indépendance du pays, en 1947, le maintien de l'anglais comme langue officielle perdit progressivement de sa pertinence, surtout en raison de ses origines non-vernaculaires et de son lien avec la colonisation. Mais l'enjeu était le suivant : son remplacement par une autre langue était extrêmement complexe à réaliser, en raison du morcellement linguistique qui caractérise le pays. Bien qu'une bonne partie de la population indienne comprenait l'hindi, celui-ci n'était la langue maternelle que pour environ 40% de la population. La plupart des groupes qui ne parlaient pas l'hindi, dans les régions du nord, de l'est et de l'ouest de l'Inde, étaient certes en mesure de le comprendre, du fait des racines indo-européennes de leurs vernaculaires locaux (c'est le cas pour l'assamais, le bengali, le gujarati, le marathi, l'oriya, le kashmiri, le punjabi, le rajasthani). Mais ce n'était souvent pas le cas pour les habitants du sud et du nord-est du pays, qui parlent le dravidien ou des langues tibéto-birmanes qui n'ont que très peu ou aucune ressemblance avec l'hindi.

Lorsque cette problématique fut soumise au vote de l'Assemblée constituante, 78 de ses membres votèrent en faveur de l'hindi comme nouvelle langue officielle, et 77 votèrent contre. Face à cette majorité – qui n'aurait pu être plus serrée –, il fut décidé de remettre à plus tard (en 1965) l'application de cette mesure. En attendant, des commissions furent mises en place pour superviser l'effacement de l'anglais et la progression de l'hindi comme langue nationale (Chandhoke, 2007).

Or, bien qu'un statut privilégié pour l'hindi ait été envisagé, celui-ci fut néanmoins accompagné de la reconnaissance des langues régionales, inscrites à l'Annexe VIII de la Constitution. Les entités fédérées (les États) avaient la liberté de promouvoir l'usage de ces langues régionales dans leurs communications avec la population et dans leurs systèmes d'enseignement. Ceci étant, cette mesure

provoquait également des inquiétudes chez les locuteurs de langues minoritaires au sein des États en question. Ainsi, entre 1953 et 1966, une série de réorganisations étatiques octroya à la plupart des langues régionales leur « propre État ».

Cela étant, parallèlement à ces réorganisations, les États de langue hindi, dans le nord du pays, ne furent pas rassemblés en une seule unité, ce qui empêcha la création d'une entité fédérée à même de dominer les autres. Dans la plupart des cas, les réorganisations étatiques d'après 1966 ont même divisé un peu plus ces États où l'on parle hindi (comme c'est le cas pour le Chhattisgarh, le Jharkhand et l'Uttarakhand).

La décision de faire de l'hindi la seule langue nationale fut finalement envoyée aux oubliettes, en 1965 (et elle n'en est pas – pour le moment – ressortie). L'hindi devint une langue officielle et l'anglais conserva son statut de langue officielle associée. À peu près au même moment, des dispositions furent élaborées pour mettre en œuvre la « formule des trois langues » dans le secteur de l'enseignement, tel que recommandé par le Conseil consultatif de l'éducation. Depuis 1966 – et bien que certaines modifications aient ensuite été apportées –, (1) la langue d'enseignement pour les dix premières années d'éducation (primaire et secondaire) des enfants est leur langue maternelle (lorsque le nombre de locuteurs le permet) ou une langue officielle de l'État fédéré. Pour le premier cas de figure, le bureau de la Commission des minorités linguistiques recommande l'embauche « d'un enseignant si les élèves parlant la langue ne sont pas moins de 40 dans toute l'école, ou moins de 10 par classe » (cité dans Sridhar, 1996 : 333). À cela s'ajoute l'obligation que les élèves suivent (2) au minimum six années d'enseignement en hindi ou en anglais, et ce, à partir des 5e à 7e années et (3) trois années d'enseignement dans une autre langue indienne moderne ou étrangère, et ce, à partir des 8e à 10e années.

David Laitin a résumé l'entente linguistique indienne comme étant un modèle *de facto* à « 3 +/- 1 » (Laitin, 1989). L'hindi et l'anglais occupent une place spéciale, comme langues pan-indiennes, tout comme la langue officielle de l'État fédéré dans lequel toute personne réside (rappelons que dans certains cas, cela peut aussi être l'hindi). Dans la formule de Laitin, le « -1 » fait référence aux citoyens dont l'hindi est la langue maternelle, ce qui limite leur besoin d'apprentissage à l'anglais et à une autre langue. *A contrario*,

le « +1 » renvoie aux personnes dont la langue maternelle n'est ni l'hindi ni la langue régionale ou étatique. Ces minorités linguistiques doivent donc apprendre l'hindi, l'anglais et la langue de l'État dans lequel elles résident, en plus de leur langue maternelle (qui peut être ou ne pas être la langue officielle d'un autre État fédéré).

De manière générale, ce compromis linguistique semble avoir relativement bien fonctionné. Il a fait en sorte que la langue devienne pratiquement un « non-problème » au niveau pan-indien, et a permis d'atteindre un équilibre entre l'accommodement (par le fait de promouvoir certaines langues régionales au sein de l'État) et l'intégration (en conservant l'anglais comme langue d'échange, tout en accordant une place spéciale à l'hindi et, au besoin d'une protection constitutionnelle, aux minorités linguistiques).

3 Les déséquilibres du « juste milieu »

Malgré la relative stabilité des arrangements linguistiques mis en place pendant les décennies 1950 et 1960, le compromis linguistique indien fait face à plusieurs défis. Certains de ces défis apparaissent encore plus préoccupants depuis l'arrivée au pouvoir d'un parti nationaliste hindou au gouvernement central, dirigé par Narendra Modi. Le BJP nationaliste hindou bénéficie de la majorité parlementaire absolue depuis 2014 (contre toute attente, il a même vu sa majorité augmenter aux élections générales de 2019). Bien que la plupart des Hindous ne soient pas de langue hindi, celle-ci est la langue dominante en Inde – outre l'anglais – et c'est également celle qui est la plus parlée dans les États de la « ceinture hindie » de l'Inde du Nord et du Centre – foyer traditionnel du BJP.

La montée du nationalisme hindou (et hindi) a relancé le débat sur le statut de l'anglais comme langue officielle associée et sur la promotion de l'hindi comme langue première (nationale). Les gazouillis officiels du gouvernement indien sont souvent publiés en hindi, Modi s'adresse au public en hindi lors de ses rassemblements partisans, alors que l'écriture devanagari a même été ajoutée sur les nouveaux billets de roupies. Qui plus est, des efforts ont été déployés pour améliorer la position de l'hindi dans le secteur de l'enseignement.

Pour prendre un exemple, en avril 2017, le gouvernement central a essayé de rendre l'hindi obligatoire dans toutes les écoles à travers les pays qui sont affiliées à l'Administration centrale de l'enseignement secondaire, et ce, au moins jusqu'à la 10^e année, avec la condition que cette réforme soit faite en consultation avec les États (Sengupta, 2017b). Cette initiative poussa les gouvernements des États du Bengale de l'Ouest et du Kerala à réagir, en rendant le bengali et le malayalam obligatoires au sein de leurs propres systèmes d'enseignement étatiques (Sengupta, 2017b). De telles formes de « surenchère linguistique » mettent en péril les droits constitutionnels des minorités linguistiques de ces États à recevoir une éducation dans leur langue maternelle. Au Bengale de l'Ouest, par exemple, ceci pourrait renforcer les revendications de la minorité népalophone du Darjeeling, qui pourrait en venir à revendiquer la création d'un nouvel État fédéré. Les nationalistes hindous mettent également en péril la protection et la présence de l'ourdou dans les écoles publiques, du fait de l'association de cette langue à l'islam (Matthews, 2003).

Le nationalisme hindi pourrait redonner à la langue une importance critique dans les débats politiques indiens. Dans tous les cas, le compromis qui fut atteint dans les années 1950 et 1960 montre d'importants signes de faiblesse. Premièrement, les tentatives d'augmenter le nombre de langues bénéficiant du « statut » de l'Annexe huit de la Constitution se sont multipliées. Le nombre de langues compris dans ce statut est passé graduellement de 14, au moment de l'indépendance, à 22 aujourd'hui. Choudhry (2016 : 185-6) estime « qu'étant donné que l'inclusion ou l'exclusion d'une langue de l'Annexe huit n'a aucune implication institutionnelle, les débats politiques autour de cette annexe sont principalement de l'ordre du symbolique ». Pourtant, une telle inclusion est souvent perçue comme un pas vers l'officialisation d'une langue, vers sa promotion à des fins administratives et officielles dans les États où celle-ci domine (Sarangi, 2015 : 210).

Deuxièmement, le fédéralisme linguistique a peut-être rendu les États linguistiquement plus homogènes, mais il n'a pas éradiqué pour autant les minorités linguistiques (Sridhar, 1996 : 332). De telles minorités peuvent prendre plusieurs formes : (1) des locuteurs de langues majeures (régionales) qui résident dans un État où ils sont en position minoritaire, soit du fait d'une immigration récente,

soit parce qu'ils résident dans des territoires subétatiques dans lesquels des langues minoritaires sont parlées depuis longtemps; (2) des populations locutrices de langues peu parlées et ne bénéficiant d'aucune reconnaissance en tant que langue officielle à l'Annexe huit de la Constitution; (3) des minorités parlant des langues associées à des castes ou des tribus jugées inférieures, et qui n'ont donc souvent qu'un statut « subalterne », même dans le cadre d'une reconnaissance officielle (comme c'est le cas pour le santali ou le gondi); (4) des populations parlant des langues associées à une religion minoritaire, en particulier l'ourdou, du fait de son association à l'islam; (5) des populations parlant des langues qui sont associées à une ethnicité en dehors des castes ou tribus inférieures (par exemple les Anglo-indiens). La Constitution indienne garantit les droits linguistiques de toutes ses minorités. Un Commissaire des minorités linguistiques (et son administration) a d'ailleurs pour mission de s'assurer que ces droits soient respectés. Pour autant, des doutes ont été exprimés quant à la réelle mise en œuvre des recommandations des commissaires, ainsi que vis-à-vis du sérieux avec lequel les divers gouvernements rédigent et soumettent leurs rapports annuels au bureau du commissaire (Adeney, 2017).

Enfin, les dispositions linguistiques du secteur de l'enseignement font l'objet de contestations. Par exemple, malgré le « statut supérieur » de l'hindi, l'État du Tamil Nadu refuse de l'imposer comme langue obligatoire, et limite l'enseignement au tamoul et à l'anglais. Inversement, dans l'ensemble de l'Inde, l'enseignement dans la langue maternelle n'est pas toujours disponible pour les minorités linguistiques, en raison du statut inférieur qu'on accorde à leur langue. C'est le cas lorsqu'elles sont considérées comme des langues tribales; l'éducation dans la langue maternelle n'est alors disponible que jusqu'à la fin de la première année, pour ensuite être abandonnée au profit d'un enseignement dans la langue majoritaire de l'État. Qui plus est, de nombreux parents choisissent d'envoyer leurs enfants dans des écoles privées dans lesquelles l'enseignement est prodigué en anglais seulement, c'est-à-dire la langue la plus populaire au niveau collégial et universitaire, et celle qui bénéficie des plus grandes opportunités d'emploi pour le futur. L'importance que les parents et les enfants accordent au médium d'enseignement est susceptible de créer une contradiction entre l'intention formelle de la formule des trois langues en enseignement et la façon dont elle est reçue sur le terrain. Une telle formule cherche à consolider

l'expression d'une pluralité linguistique, mais, dans les faits, « le discours sur le médium d'enseignement engendre une compétition idéologique sur la base d'une opposition linguistique » (LaDousa, 2005). C'est tout particulièrement le cas entre des langues de statut élevé, comme l'anglais et les vernaculaires officiels des États. Dans un tel contexte, l'hindi (mais également d'autres langues indiennes) est perçu comme étant une « langue patriote », alors que l'anglais est vu comme « une langue non-nationale », facilitant la mobilité sociale et économique. Dans le contexte de la montée d'un nationalisme hindou/hindi (et indien), une telle dynamique et ses conséquences pour la survie de la diversité linguistique de l'Inde méritent d'être étudiées de plus près.

Conclusion

Le cas indien apporte de nombreux enseignements pour la gestion de la diversité linguistique dans les grands États ou les organisations plurilingues, tels que le Nigéria, l'Afrique du Sud ou l'Union européenne. Il est également un cas d'étude important quant à la façon dont les préceptes théoriques et normatifs des politiques linguistiques s'incarnent concrètement sur le terrain. Les spécialistes des politiques linguistiques dans les États plurilingues devraient ainsi prendre un peu de distance vis-à-vis des cas bien connus que sont le Canada, la Belgique, l'Espagne et la Suisse et se concentrer un peu plus sur l'expérience des États plurilingues de l'hémisphère Sud.

Lectures suggérées

Annamalai, E., 2010, « Politics of Language in India » dans P. Brass (dir.), *Routledge Handbook of South Asian Politics*. Londres, Routledge, pp. 213-231.

Ayres, A., 2009. *Speaking Like a State. Language and Nationalism in Pakistan*. Cambridge, Cambridge University Press.

Bajpai, R., 2011, *Debating Difference. Group Rights and Liberal Democracy in India*. New Delhi, Oxford University Press.

Dasgupta, J., 1970, *Language Conflict and National Development: Group Politics and National Language Policy in India*. Berkeley, University of California Press.

Groff, C., 2017, « Language and Language-in-education Planning in Multilingual India: A Minoritized Language Perspective », *Language Policy*, 16 (2) : 135-164.

Références

Adeney, K., 2007, *Federalism and Ethnic Conflict Regulation in India and Pakistan*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Adeney, K., 2017, « Does Ethnofederalism Explain the Success of Indian Federalism? », *India Review*, 16 (1) : 125-48.

Austin G., 1966, *The Indian Constitution. Cornerstone of a Nation*. Oxford, Clarendon Press.

Bajpai, R., 2011, *Debating Difference. Group Rights and Liberal Democracy in India*. Delhi, Oxford University Press.

Barry, B., 2001, *Culture and Equality: An Egalitarian Critique of Multiculturalism*. Cambridge, Polity Press.

Brass, P., 1974, *Language, Religion and Politics in North India*. Cambridge, Cambridge University Press.

Brubaker, R., 2013, « Language, Religion and the Politics of Difference », *Nations and Nationalism*, 19 (1) : 1-20.

Cetrà, D., 2019, *Nationalism, Liberalism and Language in Catalonia and Flanders*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Chandhoke, N., 2007, « Negotiating Linguistic Diversity: A Comparative Study of India and the United States », dans K. S. Bajpai (dir.), *Democracy and Diversity. India and the American Experience*. New Delhi, Oxford University Press, pp. 107-143.

Choudhry, S., 2016, « Language » dans S. Choudhry, M. Khosla et P.B. Mehta (dir.), *The Oxford Handbook of the Indian Constitution*. Oxford, Oxford University Press, pp. 180-195.

Groff, C., 2017, « Language and Language-in-education Planning in Multilingual India: A Minoritized Language Perspective », *Language Policy*, 16 (2) : 135-164.

Kymlicka, W. et A. Patten (dir.), 2003, *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press.

LaDousa, C., 2005, « Disparate Markets: Language, Nation and Education in North India », *American Ethnologist*, 32 (3) : 460-478.

Laitin, D., 1989, « Language Policy and Political Strategy in India », *Policy Sciences*, 22 (3-4) : 415-436.

Matthews, D. J., 2003, « Urdu Language and Education in India », *Social Scientist*, 31 (5-6) : 57-72.

Mitra, S., 2001, « Language and Federalism: The Multi-ethnic Challenge », *International Social Science Journal*, 53 (167) : 51-60.

Montaut A., 2005, « Colonial Language Classification, Post-Colonial Language Movements and the Grassroot Multilingualism Ethos in India » dans M. Hasan et A. Roy (dir.), *Living Together Separately. Cultural India in History and Politics*. New Delhi, Oxford University Press, pp. 75-116.

Sarangi, A. (dir.), 2009, *Language and Politics in India*. New Delhi, Oxford University Press.

Sengupta, P., 2017a, *Language as Identity in Colonial India*. Londres, Palgrave Macmillan.

Sengupta, P., 2017b, « Impulsive Imposition: Language and Politics of Majoritarianism in India », *Economic and Political Weekly*, 52.

Sridhar, K. K., 1996, « Language in Education: Minorities and Multilingualism in India », *International Review of Education*, 42 (4) : 327-347.

Stepan, A., J. J. Linz et Y. Yadav, 2011, *Crafting State-Nations. India and other Multinational Democracies*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Swenden, W., 2017, « Governing Diversity in South Asia: Explaining Divergent Pathways in India and Pakistan », *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (1) : 102-133.

The Wire, 2019, « Census Data on Language Reveals a Surprise about Urdu », *The Wire*, disponible [en ligne] : <thewire.in/culture/urdu-census-language-2011-north-india>.

Van Parijs, P., 2011, *Linguistic Justice for Europe and for the World*. Oxford, Oxford University Press.

Wright, S., 2016, *Language Policy and Planning. From Nationalism to Globalisation*. Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Chapitre 42

SEMER LE FÉDÉRALISME AU NÉPAL ET AU MYANMAR : DU CONFLIT ETHNIQUE À LA GESTION DU RISQUE SÉCESSIONNISTE

Michael G. BREEN

Résumé

Le Népal et Myanmar se sont récemment engagés dans l'élaboration et la mise en œuvre de systèmes fédéraux, dans le but d'aménager les conflits inter-ethniques et de décourager l'apparition de mouvements sécessionnistes. Ce faisant, le Népal a adopté avec succès une constitution fédérale à la suite d'un processus participatif. Cependant, les négociations au Myanmar en vue de l'établissement d'un système fédéral ont été considérablement ralenties, et ce pour différentes raisons. Plus largement, la gestion du « risque séces-

sionniste » est la thématique principale qui traverse les débats au sujet du fédéralisme dans ces deux pays. Ceci s'observe tout particulièrement dans les questions qui y sont fréquemment soulevées : comment et où tracer les frontières provinciales? Fédéralisme ethnique ou territorial? Comment répartir les compétences?

* * *

Michael G. Breen est chercheur postdoctoral et récipiendaire de la bourse McKenzie, à l'École des sciences sociales et politiques de l'Université de Melbourne (Australie). Ses recherches portent sur les conflits ethniques, le fédéralisme et le processus constitutionnel en Asie, ainsi que sur le constitutionnalisme délibératif.

Au tournant des années 2010, deux pays d'Asie s'engageaient fermement sur la voie du fédéralisme. Au Népal, une assemblée constituante nouvellement élue déclarait, en guise de premier acte, que le pays deviendrait une république démocratique, laïque et fédérale. Au Myanmar, une nouvelle constitution « quasi-fédérale » était approuvée par le truchement d'un référendum, constituant le premier pas d'une « transition progressive vers la démocratie ».

Il existe bien d'autres points communs entre le Népal et Myanmar. Ce sont tous deux des pays en développement, berceaux de plus de 100 groupes ethniques, et qui ont une longue histoire de centralisation autoritaire du pouvoir politique, laquelle fut interrompue ici et là par de courts épisodes démocratiques. De même, les deux pays se sont récemment engagés sur la voie du fédéralisme en réponse à des conflits ethniques (Devkota, 2012). Toutefois, ils ne le font pas de la même manière ni à la même vitesse.

Depuis 2008, le Népal s'est doté d'une nouvelle constitution. Celle-ci prévoit une structure fédérale à trois ordres de gouvernement, moyennant des élections pour chacun de ceux-ci. La Constitution a ainsi établi des institutions locales, provinciales et centrales pour voir à la gouvernance du pays. Inversement, et malgré le tant annoncé changement démocratique vers un nouveau gouvernement en 2015/16, le débat fédéral au Myanmar est resté coincé dans l'engrenage de son processus d'accès à l'indépendance et dans les conflits internes.

1 Le risque sécessionniste et le fédéralisme « de maintien »

La notion de paradoxe fédéral – soit le fait que le fédéralisme puisse simultanément accommoder et exacerber les différences et les conflits ethniques (Erk et Anderson, 2009) – devrait être familière à bon nombre de nos lecteurs. Elle s'applique tout particulièrement aux systèmes fédéraux dits « de maintien », comme le Népal et Myanmar. Dans ces contextes, le « paradoxe du fédéralisme » emprunte souvent la grammaire du « risque sécessionniste ». C'est-à-dire que le risque de sécession y apparaît comme le principal argument à la fois *pour* et *contre* le fédéralisme (Breen, 2018b).

Le risque sécessionniste dans les systèmes fédéraux peut être limité au moyen de certains mécanismes institutionnels. Par exemple, selon les circonstances, les provinces¹ peuvent être créées de manière à ce qu'elles soient plus ou moins homogènes; elles peuvent être dotées de revenus plus ou moins importants; ou encore le gouvernement central peut avoir des pouvoirs extraordinaires pour agir à leur place en cas de conflit. Par conséquent, une fois que le principe fédéral est accepté par les parties, les débats se concentrent sur *où* tracer les frontières des provinces et *comment* les organiser. L'enjeu de savoir s'il est opportun de créer des provinces suivant un critère ethnique ou territorial revêt donc un intérêt particulier, tout comme celui de délimiter leurs compétences, pouvoirs et revenus.

2 Les accords relatifs au fédéralisme

2.1 Myanmar

Tous les acteurs politiques principaux au Myanmar se sont engagés à mettre en œuvre le fédéralisme. Dans les mois précédant l'élection de 2015, plusieurs organisations ethniques armées (OEA) signèrent un accord de cessez-le-feu avec le gouvernement, et s'engagèrent à « établir une union fondée sur les principes de la démocratie et du fédéralisme ». Mais cet accord était formulé en des termes très généraux, ne représentant qu'un « premier pas » dans la longue marche vers le fédéralisme.

Les élections de 2015 constituent donc une étape cruciale pour comprendre les dynamiques propres à la transition fédérale au Myanmar. La Ligue nationale pour la démocratie, dirigée par Aung San Suu Kii, promettait de mettre en œuvre un « véritable fédéralisme ». Celle-ci remporta une victoire éclatante. Malgré tout, l'armée conserva 25% des sièges au parlement, et continua donc à disposer d'un droit de veto sur les questions constitutionnelles². De nombreuses OEA continuèrent néanmoins de faire de l'agitation, politique comme militaire, en faveur d'un changement

¹ Elles portent le nom d'« États » et de « régions » au Myanmar.

² Le processus de révision constitutionnelle requiert le soutien d'au moins 75% des députés du parlement national, ce qui donne un droit de veto *de facto* à l'armée.

constitutionnel. Qui plus est, les débats sur le fédéralisme étaient, jusqu'à récemment, tout simplement interdits. Ainsi, les gens manquent cruellement d'informations à ce sujet, et la cause ne mobilise guère les foules – surtout si on compare cette situation avec ce qui se déroule au Népal (voir Breen, 2018c : 127-134).

Pour l'instant, c'est donc toujours la constitution de 2008, rédigée par une assemblée constituante travaillant sous étroite surveillance militaire, qui sert de base à la fédéralisation future du pays.

2.2 Le Népal

Au Népal, l'Accord de paix global de 2006 et la Constitution intérimaire de 2007 représentent les deux principales bases du processus de fédéralisation. Ces deux documents incluaient des engagements fermes en vue de la reconfiguration de l'appareil étatique et d'une plus grande inclusion politique des différents groupes au pays. Toutefois, ils demeuraient plutôt vagues quant à la nature exacte que devait prendre le futur système fédéral³. La tâche de mieux définir le système a donc été laissée à l'assemblée constituante, élue en 2008, puis réélue en 2013.

Cette dernière s'engagea formellement en faveur du fédéralisme, en 2008, à la suite des agitations du Terrai (les plaines du sud qui bordent la frontière avec l'Inde) et des menaces sécessionnistes qu'elles soulevèrent. L'assemblée constituante mit en place un processus d'élaboration constitutionnel participatif, ponctué de milliers d'assemblées publiques, de débats démocratiques et de programmes éducatifs; autant d'éléments qui eurent une influence importante sur le résultat final (Breen, 2018a). Les vestiges du passé autoritaire du Népal furent définitivement mis de côté et n'eurent aucun impact sur son processus de fédéralisation.

3 L'ethnofédéralisme et le partage des compétences

Au Népal, en l'espace de deux ans seulement l'assemblée constituante parvint à trouver un accord sur la plupart des enjeux d'importance. Il fallut cependant attendre cinq années supplémen-

³ Voir à cet égard le document Gouvernement du Népal et Parti communiste du Népal (maoïste) (2006 : item 3.5).

taires avant que le nombre de provinces et leurs frontières fassent l'objet d'un accord. En outre, les partis politiques se disputèrent à savoir si le fédéralisme devait être de nature ethnique ou territoriale – ou, dans les termes employés, si les États devaient être fondés sur un principe d'identité, ou plutôt de viabilité administrative et économique (Breen, 2018a). Certains estiment que ce débat peut se résumer au fait de chercher à maintenir, ou non, l'hégémonie du groupe dominant (voir Lawoti, 2014). Mais plus important encore, il est au cœur de la question du risque sécessionniste.

Au final, une bonne partie de la population du pays fut insatisfaite du résultat, étant donné qu'il ne comprenait pas de province Madheshi dans l'ouest du pays, ou encore de province Madheshi unifiée au Terraï (International Crisis Group, 2016). Cependant, créer un État de cette nature aurait engendré un risque particulièrement élevé de sécession, puisqu'environ la moitié de la population népalaise vit au Terraï. Cela aurait aussi pu raviver des peurs de longue date, à savoir celles qui découlent d'un supposé plan indien d'annexion, datant des années 1970.

Au Myanmar, les provinces (des États et des régions) existent depuis longtemps. On y observe une réelle résistance au changement. Pour autant, les débats n'en sont pas moins animés. Un des sujets qui cause le plus d'émoi est la proposition de fusionner des régions actuelles (qui sont ethniquement mixtes ou qui sont à majorité Bamar), pour former un État bamar unique. Il s'agit là notamment de promouvoir l'idée d'un État pour chaque groupe ethnique important. Mais parce que les Bamars représentent environ les deux tiers de la population du pays, la création d'une seule province bamar se heurterait à la thèse de Hale (2004) selon laquelle les fédérations dotées d'une « région ethnique dominante » sont propices à l'effondrement.

Qui plus est, il existe plusieurs petites « zones autoadministrées » au Myanmar. Certains groupes estiment que ces zones devraient être constituées en de véritables provinces (États). Parmi ces groupes, les Wa ont non seulement leur propre monnaie et langue officielle (toutes deux chinoises), mais disposent aussi de la plus grande armée non-étatique du pays. Les Wa n'ont pas participé activement au cessez-le-feu national ni aux processus de réforme constitutionnelle. Mais il est tout de même difficile d'entrevoir

comment leurs revendications pourraient être ignorées, si l'objectif est de mettre en place un processus de paix qui soit efficace et durable.

L'autre enjeu majeur, dans les débats sur le fédéralisme, a trait aux compétences des États et des régions. Les provinces népalaises disposent d'un éventail assez large de compétences et ont la capacité de devenir chacune des puissances à part entière. De plus, les débats au sujet de la répartition des compétences au Népal ont été relativement modérés, et aucun changement dans ce domaine n'a été réalisé dans les diverses ébauches de projets de constitution (Breen, 2018c : 121-127).

En comparaison, les États et les régions au Myanmar ne disposent que d'un très mince ensemble de compétences; en outre, ils n'ont pas leur mot à dire au sujet du maintien de l'ordre et de la sécurité, en plus d'avoir une capacité de taxation très limitée. Peut-être qu'une répartition plus équilibrée des compétences parviendrait à faire l'objet d'un compromis, si les frontières des États et des régions étaient modifiées, notamment de manière à être dé-ethniciées.

Enfin, le rôle des provinces dans la gouvernance partagée ne fait l'objet que de très peu de discussions. Quant à lui, le bicaméralisme bénéficie d'une acceptation générale. Mais surtout, il est attendu qu'une participation des minorités ethniques à la gouvernance du Centre soit tributaire de leur implication dans les partis politiques majoritaires, plutôt qu'au travers de grandes coalitions rassemblant des partis ou des provinces ethniques, ou par le principe de proportionnalité (Breen, 2018c : 158-166).

Conclusion

Le Népal met actuellement en place sa nouvelle constitution fédérale (datant de 2015). Même si Myanmar a encore du chemin à faire avant de pouvoir être qualifié d'État « fédéral », l'engagement en ce sens y est réel, et le fédéralisme paraît inévitable à maints égards. Qui plus est, d'importants enseignements et innovations peuvent être retenus des processus que connaissent ces deux États.

J'estime que l'on voit là émerger un « modèle régional », qui demande plus d'attention de la part des chercheurs (Breen, 2018c :

40-51). De même, d'autres États d'Asie font toujours face au *défi* fédéral. Le Sri Lanka a (encore) une assemblée constituante en place, et un projet de constitution (quasi-fédéral) y est examiné. Les Philippines envisagent également un changement constitutionnel fédéral. Le président a d'ailleurs fait campagne sur la promesse d'établir le fédéralisme, et un projet en ce sens y a été rendu public.

Le risque sécessionniste est un sujet qui traverse les débats sur le fédéralisme à travers le monde. Peu importe l'appréhension normative que l'on puisse avoir de la sécession, il existe peu de gens, parmi ceux qui prennent part aux réformes constitutionnelles en Asie, qui accepteraient ne serait-ce que d'étudier la possibilité de permettre la sécession, ou d'en accroître le risque.

Le modèle du fédéralisme « de maintien » vise avant tout à limiter les menaces à la stabilité et à la sécurité et, pour beaucoup, le risque principal est celui de la sécession. Le jour où l'armée du Myanmar sera convaincue que le fédéralisme ne mènera pas, d'une manière ou d'une autre, à la sécession, les autres obstacles à l'instauration d'un système fédéral pourront alors être surmontés. Un tel résultat n'a pas nécessairement à émerger d'un usage de la force; il pourrait très bien être réalisé par l'élaboration de meilleures structures institutionnelles.

Lectures suggérées

Breen, M. G., 2018, *The Road to Federalism in Nepal, Myanmar and Sri Lanka: Finding the Middle Ground*. Abingdon, Oxon et New York, Routledge.

Harding, A. et K. K. Oo, (dir.), 2017, *Constitutionalism and Legal Change in Myanmar*. Oxford et Londres, Hart Publishing.

Karki, B. et R. Edrisinha (dir.), 2014, *The Federalism Debate in Nepal: Post Peace Agreement Constitution Making in Nepal* (Vol. II). Kathmandu, United Nations Development Programme Support to Participatory Constitution Building Nepal.

Références

- Breen, M. G., 2018a, « Nepal, Federalism and Participatory Constitution-making: Deliberative Democracy and Divided Societies », *Asian Journal of Political Science*, 26 (3) : 410-430.
- Breen, M. G., 2018b, « The Origins of Holding-Together Federalism: Nepal, Myanmar and Sri Lanka », *Publius: The Journal of Federalism*, 48 (1) : 26-50.
- Breen, M. G., 2018c, *The Road to Federalism in Nepal, Myanmar and Sri Lanka: Finding the Middle Ground*. Abingdon, Oxon et New York, Routledge.
- Devkota, K., 2012, *A Perspective on the Maoist Movement in Nepal*. Kathmandu, D.R. Khanal.
- Erk, J. et L. Anderson, 2009, « The Paradox of Federalism: Does Self-Rule Accommodate or Exacerbate Ethnic Divisions? », *Regional & Federal Studies*, 19 (2) : 191-202.
- Gouvernement du Népal et Parti communiste du Népal (Maoïste), 2006, *Comprehensive Peace Agreement*. Kathmandu, Government of Nepal.
- Hale, H. E., 2004, « Divided We Stand: Institutional Sources of Ethnofederal State Survival and Collapse », *World Politics*, 156 (2) : 165-193.
- International Crisis Group, 2016, *Nepal's Divisive New Constitution: An Existential Crisis*. Bruxelles, International Crisis Group.
- Lawoti, M., 2014, « Reform and Resistance in Nepal », *Journal of Democracy*, 25 (2) : 131-145.

Chapitre 43

SRI LANKA : DÉCENTRALISATION, SÉCESSION ET DÉBATS ACTUELS SUR LE MOT EN « F » QUE L'ON NE DOIT PAS PRONONCER

Jayampathy WICKRAMARATNE

Résumé

Alors qu'en théorie constitutionnelle, un État unitaire est un État dans lequel il n'y a qu'une seule source de pouvoir, pour de nombreux Sri Lankais, « unitaire » signifie « unité » ou « un seul pays ». Le Treizième amendement de la Constitution (1987) a introduit une décentralisation limitée au Sri Lanka, mais les gouvernements successifs ont ensuite rapatrié les pouvoirs au Centre, en utilisant tous les moyens possibles et imaginables. Les nationalistes cinghalais, qui s'opposent à toute forme de décentralisation, amalgament

décentralisation et fédéralisme; ils ont aussi agité l'épouvantail selon lequel une plus grande décentralisation entraînerait nécessairement la désagrégation du pays. De leur côté, les Tamouls craignent que la décentralisation, au sein d'un État qui demeure unitaire, ne conduise qu'à une domination par la majorité, et ultimement à la centralisation du pouvoir. Cette brève contribution examine l'évolution de la décentralisation dans le contexte du Sri Lanka, y compris le récent rapport intérimaire du Comité directeur de l'Assemblée constituante.

* * *

Jayampathy Wickramaratne, Ph.D., est juriste au Sri Lanka depuis plus de 40 ans. Il a été conseiller au ministère des Affaires constitutionnelles et il a fait partie de l'équipe gouvernementale qui a rédigé le projet de loi constitutionnelle de l'an 2000. En 2015, il a été conseiller principal du président du Sri Lanka pour les affaires constitutionnelles et a joué un rôle clé dans la rédaction du Dix-neuvième amendement de la Constitution. Le Dr Wickramaratne a été élu député du Parlement du Sri Lanka (2015-2020), et il a également été membre du Comité directeur de l'Assemblée constituante, détenant la responsabilité de préparer un nouveau projet de Constitution. Enfin, le Dr Wickramaratne a acquis une expérience internationale riche en œuvrant notamment au sein du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDD).

Le Sri Lanka est une société multiculturelle, qui compte quatre grandes communautés : les Cinghalais (74,9 %), les Tamouls (11,2 %), les musulmans (9,2 %) et les Tamouls des collines (4,2 %). Le tissu démographique du pays est donc complexe, comprenant certaines communautés qui sont concentrées territorialement, et d'autres qui sont plutôt dispersées. Dans ces circonstances, adopter une constitution accordant à toutes les communautés la part de pouvoir qui devrait leur revenir apparaît comme un défi majeur.

Si le fédéralisme et la décentralisation ont été des outils efficaces pour contenir les mouvements sécessionnistes dans de nombreux États, plusieurs opposants à la décentralisation au Sri Lanka ont propagé la crainte qu'elle n'entraîne précisément la sécession des provinces du Nord et de l'Est.

Dans la première Constitution républicaine de 1972, on décrit l'État sri-lankais comme « unitaire », ce qui est ensuite repris dans la Constitution de 1978. Pour la suite des choses, la prégnance de cette référence à l'État unitaire a grandement complexifié les efforts visant à y établir un partage significatif du pouvoir avec les diverses communautés. Selon la théorie constitutionnelle, un État unitaire en est un dans lequel le gouvernement central est « suprême »; c'est-à-dire que les entités administratives n'exercent que les pouvoirs qui leur sont délégués par celui-ci. Formulé autrement, il n'existe qu'une seule source de pouvoir dans un État unitaire. Toutefois, pour de nombreux Sri Lankais, « unitaire » signifie « unité », « un seul pays ». Le mot cingalais pour « unitaire » est « *aeikiya* », alors que « *eka* » signifie « un ». Ainsi, changer la nature unitaire de l'État est considéré par certains comme l'équivalent de promouvoir la « division » du pays.

L'enjeu s'est par la suite complexifié encore davantage, puisque le nom tamoul du Parti fédéral (*Federal Party*, FP) est « *Illankai Tamil Arasu Kachchi* », ce qui se traduit par « Parti de l'État tamoul de Lanka ». Alors que ses détracteurs disent de ce parti qu'il est sécessionniste, ses dirigeants le nient et soulignent qu'en Inde, les entités fédérées sont appelées des « États ». Ils affirment que lorsque le parti a été créé, il s'est inspiré de l'Inde, et que tout ce qu'il aspire à créer, c'est un « État à majorité tamoule », comme ce peut être le cas de l'Inde fédérale par rapport à diverses communautés.

1 La brève histoire d'un conflit persistant

Ce ne sont toutefois pas les Tamouls qui, les premiers, proposent l'adoption d'une constitution fédérale pour le Sri Lanka. C'est plutôt Sirimavo Bandaranaike qui l'a fait, dès 1926; elle qui va plus tard fonder le Parti de la Liberté du Sri Lanka (*Sri Lanka Freedom Party*, SLFP), une formation politique pro-cingalaise, et qui va même devenir première ministre du pays.

En 1927, lorsque la Commission Donoughmore s'est rendue dans le pays, ce sont les Cinghalais de Kandyan qui se font la courroie de transmission de la proposition d'un arrangement fédéral pour le pays, affirmant qu'ils constituaient une « nation » distincte au sein de l'État. Ils proposent alors une fédération constituée de trois entités, lesquelles auraient correspondu (1) aux régions des provinces maritimes, dominées par les Cinghalais, qui ont été conquises par les Portugais en 1505 et qui sont ensuite passées sous domination néerlandaise et britannique, (2) au royaume de Kandyan, qui a finalement été conquis par les Britanniques, en 1815, et (3) aux provinces actuelles du nord et de l'est, habitées principalement par des Tamouls et des musulmans. Tout en étant relativement sympathique à leurs préoccupations, la Commission a rejeté la possibilité d'un arrangement fédéral.

Lorsque la Commission Soulbury sur la réforme constitutionnelle, nommée par le gouvernement britannique, s'est rendue au Ceylan, en 1944, aucune organisation n'a proposé sérieusement que le pays ait une structure décentralisée, et encore moins fédérale. La Commission n'a ainsi fait aucune recommandation en ce sens, ni en faveur d'une autonomie gouvernementale de quelque nature que ce soit ni en faveur d'une représentation plus équilibrée au sein des institutions existantes (*Ceylon: Report of the Commission on Constitutional Reform*, 1945).

En 1949, Samuel James Veluppillai Chelvanayakam s'est séparé du Congrès tamoul (*Tamil Congress*, TC), un parti politique en faveur du partage du pouvoir avec les Cinghalais, pour fonder le Parti fédéral (*Federal Party*, FP). Cela s'est produit à la suite de l'incapacité du TC de convaincre le Parti national uni (*United National Party*, UNP) – avec lequel il gouvernait au moyen d'une coalition – d'accorder la citoyenneté du pays nouvellement indépendant à une majorité importante de Tamouls des collines.

L'impasse a ainsi privé les membres de cette communauté de leur droit de vote, alors que ceux-ci avaient pourtant pris part aux élections générales de 1947, à la veille de l'indépendance, en tant que sujets britanniques. Lors des élections suivantes, en 1952, le FP n'a remporté que deux sièges; Chelvanayakam lui-même ayant perdu le sien. Les Tamouls du nord et de l'est ont alors résolument rejeté le fédéralisme, et mandatèrent le TC pour qu'il retourne à Colombo, la capitale, et qu'il participe à un partage du pouvoir avec les dirigeants cinghalais.

C'est en 1955 que tout va changer. Les deux principaux partis du Sud, l'UNP et le SLFP, s'étaient jusqu'alors prononcés en faveur de l'anglais pour remplacer le cingalais et le tamoul comme langues officielles. À l'approche d'une nouvelle élection générale, tous deux ont changé de position et ont prôné le « cingalais seulement ». Cela a conduit à un renforcement du soutien populaire à l'endroit du FP. Lors des élections de 1956, une coalition dirigée par le SLFP a balayé le Sud, tandis que le FP a remporté la majorité des sièges associés au Nord et à l'Est. Humilié, le TC s'est retrouvé avec seulement deux sièges; il ne s'est jamais remis de cette défaite.

Dans tous les cas, en 1956, le cingalais est devenu la seule langue officielle du pays. Les Tamouls et la gauche idéologique du pays se sont fortement opposés à cette décision. C'est alors que Colvin R. De Silva, homme politique de gauche, a prophétisé : « deux langues – un pays; une langue – deux pays ». Or, son avertissement n'a pas été entendu, et le conflit s'est intensifié.

Faisant face à une opposition cinghalaise intransigeante, les pactes de Chelvanayakam avec les premiers ministres du SLFP (1957) et de l'UNP (1965), en faveur d'une certaine décentralisation – même limitée –, ont également été ignorés. Les deux Constitutions républicaines (de 1972 et de 1978) n'ont donc pas abordé cette question. Les partis tamouls ont alors fait de la sécession leur principale option politique, et une guerre séparatiste à grande échelle s'en est suivie.

Le Treizième amendement de la Constitution, datant de 1987, a créé les Conseils provinciaux et a prévu une certaine décentralisation dans le pays. Or, bien que le pouvoir législatif concernant de nombreux enjeux ait été dévolu aux Conseils provinciaux, le Parlement central conserve le pouvoir de les outrepasser en utilisant

une majorité des deux tiers. Sous prétexte de définir la politique nationale, le Parlement peut même légiférer sur les sujets et les fonctions énumérés dans la liste des compétences réservées aux Conseils provinciaux. De plus, la liste des compétences concurrentes a été utilisée par le Centre pour limiter les pouvoirs des provinces. Malheureusement, le gouvernement central a continuellement utilisé toutes les dispositions possibles et imaginables, littéralement, chaque virgule et chaque point, pour faire échouer le projet de décentralisation. L'absence d'une administration publique favorable à la décentralisation a aussi joué en faveur du gouvernement central.

2 Le fédéralisme : ce mot en « F » que l'on ne doit pas prononcer au Sri Lanka

En 1983, dans les premières années du mouvement armé séparatiste tamoul, une disposition anti-sécession a été introduite dans la Constitution. L'article 157A (4) prévoit depuis que « [l]orsqu'un parti politique ou une autre association ou organisation a pour but ou objet la création d'un État distinct sur le territoire du Sri Lanka, toute personne peut demander à la Cour suprême de déclarer que ce parti politique ou cette autre association ou organisation a pour but ou objet la création d'un État distinct sur le territoire du Sri Lanka » (traduction libre). Dès qu'une telle déclaration est formulée, le parti ou l'organisation politique se voit interdit, et tout membre de ce parti ou de cette organisation, s'il est député, perd automatiquement son siège au Parlement (art. 157A (5)).

Le requérant, dans l'affaire *Chandrasoma c. Senathirajah*, a cherché à obtenir une telle déclaration à l'endroit du FP, arguant que cette formation politique aurait pour but et objet la création d'un État séparé sur le territoire du Sri Lanka. Après avoir examiné la constitution du parti et considéré les déclarations sous serment présentées par ses responsables, la Cour suprême a estimé que le FP préconise certes la création d'un État fédéral au sein d'un Sri Lanka uni, mais qu'il ne revendique pas un État séparé. La Cour a fait valoir que le fait de promouvoir une forme de gouvernement fédéral ne pouvait pas être considéré comme un plaidoyer en faveur du séparatisme.

Dans ce contexte, le fédéralisme est devenu au Sri Lanka un « mot vulgaire », ce « mot en 'F' ». C'est ce qui explique que les propositions de 1997, formulées par le gouvernement de l'Alliance populaire, ont suscité beaucoup d'émoi du fait qu'elles décrivaient l'État comme une « union de régions ». En réponse à cela, la loi constitutionnelle de 2000 de l'Alliance populaire déclarait, à son article 1 : « La République du Sri Lanka est un État uni, libre, souverain et indépendant, composé des institutions du Centre et des régions, qui exercent le pouvoir tel que défini dans la Constitution » (traduction libre). Ce projet de loi constitutionnelle n'est toujours pas parvenu à obtenir la majorité des deux tiers qui est requise au Parlement pour entériner une telle proposition. Comme un groupe d'experts l'a par la suite proposé, l'utilisation d'expressions distinctives, telles que « unitaire », « fédéral », « union de régions/provinces » devrait être évitée pour décrire la nature de l'État (Panel of Experts, 2008).

Les nationalistes cinghalais, qui s'opposent à toute décentralisation, amalgament décentralisation et fédéralisme. C'est pourquoi ils ont agité l'épouvantail selon lequel une plus grande décentralisation conduirait nécessairement à l'émergence de mouvements sécessionnistes. Par conséquent, la décentralisation est apparue comme un enjeu majeur dans le processus (en cours au moment d'écrire ces lignes) de réforme constitutionnelle, lancé par un gouvernement de coalition dans lequel l'UNP et le SLFP se partagent le pouvoir. Une assemblée constituante, composée de tous les membres du Parlement, a été chargée de proposer un nouveau projet de loi constitutionnelle pouvant obtenir la majorité des deux tiers requise.

Le Comité des représentations publiques sur la réforme constitutionnelle, désigné pour recevoir et compiler les témoignages et les représentations du public en vue de soutenir le processus de réforme constitutionnelle, a écrit ceci :

En ce qui concerne la nature de l'État, de nombreux points de vue ont été exprimés, allant d'un État fédéral à un État unitaire, d'un État laïc à un État confessionnel [...]. Étant donné que l'idée d'un État fédéral a été longtemps évoquée par les politiciens tamouls, de nombreuses représentations de la province du Nord et de la communauté tamoule de la province de l'Est ont exprimé le désir de voir émerger un État fédéral. Il convient

également de noter que certains individus et groupes d'autres régions du pays et d'autres communautés ont aussi proposé un État fédéral ou un mécanisme de partage du pouvoir comme étant le meilleur moyen de répondre aux doléances du peuple tamoul.

Pendant ce temps, de nombreux représentants d'autres régions du pays ont exprimé avec force le désir de maintenir la structure d'un État unitaire. Ce qui est clair, c'est que pour ceux qui s'opposent au fédéralisme, l'idée d'un État fédéral est fortement liée à la notion de séparatisme. Ainsi, ils associent un État unitaire à un pays indivisible. Cela étant, un État unitaire est considéré, par ceux qui sont en faveur d'une plus grande décentralisation et d'une structure fédérale, comme la continuation d'une forme non démocratique et centralisée dans l'exercice du pouvoir [...] (*Report on Public Representations on Constitutional Reform*, 2016 : 20; traduction libre).

3 L'« État unitaire » et la sécession

La reconnaissance d'un État comme étant « unitaire » garantit-elle son intégrité territoriale et son indivisibilité? C'est là une question importante qui a été soulevée à plusieurs reprises dans les discours politiques contemporains au Sri Lanka. Le Comité directeur de l'Assemblée constituante a indiqué ceci dans son rapport intérimaire :

Le président [s'exprimant sur la résolution visant à créer l'Assemblée constituante] suggère que si les habitants du Sud craignaient le qualificatif « fédéral », ceux du Nord craignent le qualificatif « unitaire ». Une constitution n'est pas un document que les gens devraient craindre. La définition classique du terme anglais « État unitaire » a évolué au fil du temps. Au Royaume-Uni, il est désormais possible pour l'Irlande du Nord et l'Écosse de quitter l'Union. Par conséquent, le terme « État unitaire » ne serait pas approprié pour décrire le Sri Lanka. Le terme cinghalais « aekiya raajyaya » décrit le mieux l'idée d'un pays « indivisible ». Son équivalent en tamoul est « orumiththa nadu » (*Interim Report of the Steering Committee*, 2017; traduction libre).

Le Royaume-Uni a longtemps été considéré comme le prototype de l'État unitaire. Selon la doctrine britannique de la souveraineté parlementaire, le Parlement représente l'autorité juridique su-

prême au Royaume-Uni, pouvant faire ou abroger toute loi. Toute norme peut être modifiée par un futur parlement et les tribunaux ne peuvent pas annuler la législation. Le Royaume-Uni n'a pas de constitution écrite, mais il dispose de principes constitutionnels non écrits qui sont respectés par les parlementaires. Il possède également de nombreuses lois qui dénotent une sorte de valeur constitutionnelle.

Si, par « État unitaire », on entend un État dont l'intégrité territoriale est assurée, alors le Royaume-Uni n'a pas été un État unitaire. En 1922, le Parlement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande a adopté la *Irish Free State Constitution Act*, qui permettait à l'Irlande (sans l'Irlande du Nord) de devenir un dominion.

Le Parlement britannique a donc lui-même prévu la sécession de l'Irlande. Il a même reconnu que la majorité de la population d'Irlande du Nord pouvait décider de la question de la sécession du Royaume-Uni et de l'unification avec l'Irlande. Il a également reconnu que la majorité des Écossais pouvait décider que l'Écosse quitte le Royaume-Uni. Cela montre que le fait de décrire un État comme « unitaire » ne constitue pas, en soi, un obstacle à la sécession.

4 Le rapport intérimaire du Comité directeur de l'Assemblée constituante

Les partisans de la décentralisation affirment que le fait de décrire l'État sri-lankais comme « unitaire », dans la version anglaise de la Constitution, n'est pas souhaitable. Ils soutiennent qu'il existe au Sri Lanka une certaine « mentalité unitaire », selon laquelle toute question qui se pose entre le Centre et une province doit être tranchée en faveur du Centre¹. Ils font ainsi valoir que si c'est effectivement la compréhension qu'on retient du qualificatif « unitaire », la décentralisation sera virtuellement impossible à réaliser durablement. Qui plus est, cette situation leur semble aggravée par l'absence d'une administration publique favorable à la décentralisation.

¹ Pour le cadre constitutionnel de la décentralisation et les questions juridiques importantes qui se sont posées, voir Wickramaratne (2014 : 137-233).

En formulant diverses propositions quant à la logique qui devrait présider à la nouvelle Constitution, le Comité directeur de l'Assemblée constituante a pris en considération les craintes des forces favorables à la décentralisation, ainsi que celles de ceux qui voient dans la décentralisation un processus pouvant conduire à la sécession. En voici un résumé :

- *Au Sri Lanka, la souveraineté devrait être dévolue au peuple et être inaliénable ainsi qu'indivisible.* La souveraineté est donc déclarée appartenir au peuple sri-lankais dans son ensemble. Une division de la souveraineté entre le Centre et les entités, une caractéristique du fédéralisme, est donc expressément exclue.
- *Le Sri Lanka doit rester un pays unifié et indivisible.* La Constitution n'autorisera pas la sécession. Des dispositions spécifiques seront incluses dans la Constitution pour empêcher la sécession; le rapport suggère que la Constitution devrait indiquer spécifiquement que l'État sri-lankais est « un et indivisible ». Elle devrait en outre préciser ce qui suit : « Aucun conseil provincial ou autre autorité ne peut déclarer qu'une partie du territoire du Sri Lanka constitue un État distinct, ni préconiser ou prendre des mesures en vue de la sécession d'une province ou d'une partie de celle-ci » (traduction libre).
- *Une décentralisation maximale devrait être accordée.* Notant que le principe de subsidiarité a été généralement accepté dans les représentations faites devant lui et devant d'autres instances, le Comité directeur a recommandé que la subsidiarité soit un guide pour décider de la répartition des compétences entre les trois ordres de gouvernement. Étant donné que le Treizième amendement est à l'œuvre depuis près de trente ans, les partisans de la décentralisation ont aussi demandé que les pouvoirs du Centre et des provinces soient clairement définis. Les propositions les plus importantes en matière de décentralisation ont été formulées par les ministres en chef des sept provinces du Sud, qui sont toutes à majorité cinghalaise. Ces ministres en chef proviennent également tous du SLFP. En fait, la Conférence des ministres en chef a fait des propositions similaires à plusieurs reprises. Le Comité directeur a réagi favorablement à ces

demandes et il a repris un grand nombre des propositions faites par ces derniers. Par conséquent, les pouvoirs doivent être répartis clairement et sans ambiguïté entre le Centre et les provinces.

- *La Constitution devrait être la loi suprême du Sri Lanka.* La Constitution actuelle ne permet pas de contrôle judiciaire *a posteriori*. La constitutionnalité d'un projet de loi peut être contestée, mais pas celle d'une loi du Parlement. Il existe plusieurs exemples de lois portant sur des enjeux dévolus qui furent adoptées sans contestation, et qui sont désormais incontestables. Le fait que la Constitution soit la loi suprême signifierait donc que des lois seraient susceptibles d'être l'objet d'un contrôle judiciaire *a posteriori*, ce qui représente également une recommandation de la sous-commission sur le pouvoir judiciaire.
- *L'ordre constitutionnel devrait prévoir les modalités présidant à la modification de la Constitution, à son abrogation ou son remplacement. Cette démarche devrait être du ressort du Parlement et du peuple sri-lankais (le cas échéant), selon les moyens prévus par la Constitution.* Ainsi, les entités décentralisées ne seraient pas impliquées directement dans l'élaboration et la révision de la Constitution. Ce serait le peuple sri-lankais dans son ensemble, et non le peuple des entités décentralisées, qui se prononcerait, lors d'un référendum sur la réforme constitutionnelle. Cette mesure répond à l'impératif de concevoir la souveraineté comme *une et indivisible*.

En ce qui concerne la nature de l'État, la formulation suivante a été proposée par le Comité directeur de l'Assemblée constituante :

Le Sri Lanka (Ceylan) est une République libre, souveraine et indépendante, qui est un aekiya rajyaya / orumiththa nadu, composé des institutions du Centre et des provinces, lesquelles exercent le pouvoir tel que prévu dans la Constitution.

Dans le présent article, aekiya rajyaya/orumiththa nadu désigne un État un et indivisible, dans lequel le pouvoir de modifier la Constitution, de l'abroger ou de la remplacer demeure du ressort du Parlement et du peuple sri-lankais, comme le prévoit la présente Constitution (traduction libre).

Afin d'apaiser les craintes selon lesquelles un conseil provincial pourrait potentiellement utiliser ses pouvoirs pour entreprendre une démarche sécessionniste, le Comité directeur a proposé que le Centre soit constitutionnellement habilité à intervenir dans une province s'il existe un « danger clair et présent » pour l'intégrité territoriale et la souveraineté de la République. Une telle intervention serait soumise à l'approbation du Parlement, ainsi qu'à un contrôle judiciaire.

Le rapport intérimaire renferme également des observations et commentaires des membres du Comité directeur sur les principes et formulations qu'il contient. Le premier ministre Wickremesinghe a informé le Comité que son parti (UNP) était favorable à la mise en œuvre des dispositions prévues par le Rapport. Le SLFP, dirigé par le président Sirisena, s'est aussi montré globalement favorable à ce type de décentralisation. Tel que prévu, l'opposition dirigée par l'ancien président Rajapakse est quant à elle critique face à ces propositions, souhaitant même réduire certains des pouvoirs actuels des conseils provinciaux. L'Alliance nationaliste tamoule (TNA), dont le FP est le partenaire dominant, s'est dite prête à envisager un accord avec les grands principes énoncés dans le Rapport, si ceux-ci s'avéraient acceptables pour les deux principaux partis. La position de la TNA a été largement saluée dans le Sud, bien qu'elle ait été sévèrement critiquée par les extrémistes tamouls.

Conclusion

Il peut sembler être une lapalissade d'affirmer que, dans une société multiculturelle en proie à de nombreux conflits, un règlement qui offre à toutes les communautés la part de pouvoir qui leur revient et qu'elles revendiquent, et ce dans un cadre démocratique, est à même de pacifier les relations. S'il faut s'attendre à une opposition presque naturelle de la part du groupe majoritaire, nombreux sont néanmoins ceux qui craignent sincèrement que la décentralisation ne conduise à la sécession. C'est le cas dans les États qui ont connu un conflit violent; le Sri Lanka en étant un exemple probant.

Plutôt que d'écarter ces craintes du revers de la main, il vaut mieux chercher à les atténuer. C'est pourquoi les rédacteurs de constitu-

tions se doivent d'être pragmatiques et d'éviter les formulations qui pourraient prêter à confusion, compte tenu des spécificités propres à chaque situation.

***Mise à jour**

Entre le moment d'écrire le présent chapitre (2018) et l'été 2020, il est important de noter que les relations entre le président Sirisena et le premier ministre Ranil Wickremesinghe se sont significativement détériorées. Entre autres, Sirisena a destitué Wickremesinghe de son poste pour le remplacer, en octobre 2018, par Mahinda Rajapakse. Par la suite, Sirisena a entrepris de dissoudre le Parlement; mais la Cour suprême a jugé la dissolution inconstitutionnelle. Wickremesinghe a par conséquent été reconduit dans ses fonctions de premier ministre. En raison de ces perturbations politiques, le travail de l'Assemblée constitutionnelle a pris fin.

Puis, à la suite des élections présidentielles de novembre 2019, le président Sirisena fut remplacé par Gotabhaya Rajapakse – le frère cadet de Mahinda Rajapakse –, auparavant officier de l'armée et secrétaire du ministère de la Défense. Dans ce contexte, Gotabhaya Rajapakse a été fortement soutenu par les extrémistes cinghalais, lesquels s'opposent à toute forme de dévolution au pays. C'est alors que Wickremesinghe a démissionné de son poste de premier ministre, pour être remplacé par Mahinda Rajapakse.

À nouveau, le Parlement a été dissous le 2 mars 2020. Toutefois, en raison de la crise sanitaire associée à la COVID-19, les élections ont été reportées. Dans les circonstances, les Rajapakse travaillent avec acharnement en vue d'obtenir la majorité des deux tiers aux prochaines élections parlementaires.

Lectures suggérées

Amarasinghe, R. *et al.*, 2010, *Twenty-two Years of Devolution: An Evaluation of the Working of Provincial Councils in Sri Lanka*. Rajagiriya, Institute for Constitutional Studies.

Edrisinha, R. *et al.* (dir.), 2008, *Power-sharing in Sri Lanka: Constitutional and Political Documents, 1926-2008*. Colombo, Centre for Policy Alternatives.

Welikala, A. (dir.), 2016, *A New Devolution Settlement for Sri Lanka*. Colombo, Centre for Policy Alternatives.

Références

Ceylon: Report of the Commission on Constitutional Reform (Cmd 6677, 1945).

Chandrasoma c. Senathirajah, SC Spl. 03/2014, SCM 04.08.2017.

Interim report of the Steering Committee of the Constitutional Assembly, 2017, Parliament of Sri Lanka, disponible [en ligne] : constitutionnet.org/vl/item/interim-report-steering-committee-sri-lankan-constitutional-assembly21-september-2017.

Panel of Experts appointed to service the All Party Representative Committee, 2008, « Report of Group 'A' (2006) », dans R. Edrisinha *et al.* (dir.), *Power-sharing in Sri Lanka: Constitutional and Political Documents, 1926-2008*. Colombo, Centre for Policy Alternatives.

Report on Public Representations on Constitutional Reform, 2016, Public Representations Committee on Constitutional Reform, disponible [en ligne] : constitutionnet.org/sites/default/files/sri_lanka_prc_report-english-final.pdf.

Wickramaratne, J., 2014, *Towards Democratic Governance in Sri Lanka: A Constitutional Miscellany*. Rajagiriya, Institute for Constitutional Studies.

Partie 5

Enjeux contemporains au Canada
et dans une perspective comparée

Cette cinquième et dernière partie de l'ouvrage propose d'approfondir des enjeux marquants du paysage sociopolitique des systèmes fédéraux. À cette fin, les sept contributions qu'elle rassemble puisent dans les cadres théoriques (Partie 1) et analytiques (Partie 2) afin d'éclairer certains phénomènes ou problèmes types dans les fédérations. Elle permet ainsi d'enrichir notre compréhension de quelques-uns des cas que nous avons abordés dans les Parties 3 et 4.

C'est d'abord sur le fédéralisme canadien que se porte notre attention. Alain-G. Gagnon et Jean-Denis Garon, dans leur chapitre « Examen des relations Québec-Canada : dynamiques et tensions autour du système de santé », offrent un portrait général de l'architecture institutionnelle des politiques publiques au Canada en matière de santé. Ils expliquent plus particulièrement comment le Québec est parvenu à y obtenir des arrangements asymétriques, de manière à faire respecter ses compétences constitutionnelles. Maude Benoit et Gabriel Lévesque suivent, avec leur contribution « Que nous apprend la légalisation du cannabis sur le fédéralisme canadien? ». Ils examinent le processus d'élaboration et de mise en application de cette politique publique révélant ainsi comment le fédéralisme au Canada fonctionne dans la pratique. Robert Schertzer et Mireille Paquet enchaînent, en traitant de l'enjeu déterminant de l'année 2020 : la crise de la COVID-19. Dans leur chapitre, intitulé « Que penser de la réponse du système intergouvernemental canadien face à la crise de la COVID-19? », Schertzer et Paquet examinent les ressorts du fédéralisme canadien dans sa façon de réagir face à cette situation exceptionnelle. Pour ce faire, ils comparent la crise actuelle avec d'autres « problèmes intergouvernementaux complexes » qui ont préoccupé les autorités publiques fédérales et provinciales dans le passé. Sans complètement délaisser le champ des politiques publiques, la contribution suivante s'intéresse davantage aux institutions et aux mécanismes fédératifs. Emmanuelle Richez y analyse un autre sujet directement relié au système fédéral et constitutionnel canadien, soit celui de la capacité des provinces à adopter et modifier unilatéralement leur propre constitution. Dans « Les opportunités et les limites du pouvoir constituant des provinces au sein de la fédération canadienne », Richez se demande notamment si ce pouvoir constituant interne fait preuve de rigidité ou de flexibilité pour les provinces. Sa réponse est plutôt mitigée.

Dans les deux contributions qui suivent, les auteurs délaissent le seul contexte canadien pour adopter une démarche comparatiste. D'abord, Jörg Broschek se penche sur le phénomène des grands traités internationaux et ententes commerciales globales. Dans « La fédéralisation de la politique commerciale internationale », il explore notamment *pourquoi* et *comment* les entités fédérées en viennent à jouer un rôle de plus en plus important dans son élaboration et sa mise en œuvre. Johanna Schnabel poursuit la réflexion avec son chapitre « Les conseils intergouvernementaux et la stabilité dans les systèmes fédéraux ». Elle discute des différentes dynamiques institutionnelles qui président à l'organisation de ces rencontres intergouvernementales, et se prononce sur les pratiques qui semblent favoriser la stabilité dans les systèmes fédéraux. Il est par ailleurs intéressant de noter qu'à l'instar de la proposition faite par Johanne Poirier dans le présent ouvrage, Broschek et Schnabel procèdent à la même distinction idéale-typique entre les fédérations anglo-saxonnes – notamment l'Australie et le Canada – et celles de l'Europe continentale – notamment l'Allemagne et la Suisse – afin de mieux différencier les dynamiques générales qu'elles génèrent respectivement.

Enfin, la dernière contribution porte sur un enjeu transversal susceptible de se manifester dans tous les systèmes fédéraux. Dans son chapitre intitulé « Le fédéralisme et l'enjeu de l'égalité des genres », Christine Forster vient approfondir la discussion entamée par Allison McCulloch sur la place des minorités « Autres » dans les fédérations (Partie 2), en l'appliquant spécifiquement à la question de l'égalité des genres. Elle y aborde tant les avantages que les limites d'une structure fédérale dans l'objectif d'atteindre et de préserver l'égalité entre les hommes et les femmes.

Chapitre 44

EXAMEN DES RELATIONS QUÉBEC- CANADA : DYNAMIQUES ET TENSIONS AUTOUR DU SYSTÈME DE SANTÉ

Alain-G. GAGNON
Jean-Denis GARON

Résumé¹

En dépit de la délimitation de deux champs de compétence, l'un fédéral et l'autre provincial, les textes constitutionnels sur lesquels s'appuie le Canada donnent lieu à de nombreux empiètements. Depuis un demi-siècle, le gouvernement du Québec s'est tout

¹ Ce texte s'inspire d'un argumentaire que les auteurs ont développé dans Gagnon et Garon (2019).

particulièrement distingué par une opiniâtreté sans pareille dans la défense de ses compétences exclusives. Ce texte présente une étude de cas des récentes ententes dans le domaine de la santé entre le Québec et le gouvernement central, et de la manière dont le Québec a su faire reconnaître ses compétences constitutionnelles en cette matière.

* * *

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme (CAP-CF), et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal. Précurseur des études comparées portant sur les sociétés plurinationales au sein des espaces fédéraux ou en voie de fédéralisation, il est reconnu internationalement comme une autorité et une référence incontournable sur ces questions. Ses travaux ont été traduits en plus de vingt langues. Le professeur Gagnon est également Officier de l'Ordre du Canada et a été décoré du grade de Chevalier de l'Ordre de la Pléiade.

Jean-Denis Garon est professeur agrégé d'économie à l'Université du Québec à Montréal. Ses recherches portent principalement sur l'économie publique et le fédéralisme fiscal. Il est directeur de l'axe « Fédéralisme fiscal et décentralisation » du CAP-CF et membre du *Center for Economic Studies* (CESifo) de Munich.

La Constitution originale du Canada, l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique* de 1867 (AANB), confère à deux ordres de gouvernement distincts des domaines de compétences législatives clairement délimités. Le gouvernement du Québec a été particulièrement soucieux d'occuper pleinement ses champs de compétence et d'empêcher Ottawa de s'ingérer dans ses domaines réservés, surtout depuis le début des années 1960, avec l'avènement de la Révolution tranquille (Gagnon et Montcalm, 1992). Cela s'est le plus souvent matérialisé par le recours à une clause de retrait qui, quoique mise à la disposition de toutes les provinces, a surtout été utilisée par le Québec. Citons, à titre d'exemples, le retrait du Québec, en 1965, de la *Loi sur le financement des programmes établis* – à l'époque adoptée par un gouvernement minoritaire à Ottawa –, et la création, la même année, du Régime des rentes du Québec, distinct du Régime de pensions du Canada. Ceci a permis au Québec de gérer d'importantes ressources publiques et de disposer de davantage de souplesse dans la gestion de ses finances et de ses projets économiques.

1 **Négocier ou imposer des normes pancanadiennes?**

Il a été établi que les gouvernements provinciaux ne disposaient pas des ressources financières suffisantes pour assumer toutes leurs obligations, et que ce faisant, les revenus excédentaires du gouvernement fédéral devaient servir à compléter les revenus autonomes des provinces (cf. Gagnon et Garon, 2019). Ceci confère au gouvernement central un avantage considérable lors de la négociation, avec les provinces, d'ententes concernant l'offre de services publics.

En pratique, Ottawa a clairement réussi à faire pencher la balance de son côté au cours des dernières décennies en usant de son pouvoir de dépenser, défini comme « le pouvoir du Parlement [fédéral] d'effectuer des paiements à des personnes, à des institutions ou à des gouvernements, à des fins pour lesquelles il n'a pas nécessairement le pouvoir de légiférer » (Trudeau, 1969). Ce pouvoir n'est efficient que si le gouvernement fédéral perçoit année après année davantage d'argent qu'il n'en a besoin pour financer ses dépenses courantes. Le recours à ce pouvoir « a pris la forme de subventions aux gouvernements provinciaux, de programmes à

frais partagés, ainsi que de dépenses directes dans les domaines de compétence provinciale » (Stillborn, 1997; traduction libre).

Les frontières des compétences exclusives de légiférer pour une province sont délimitées de manière particulièrement étroite. Par conséquent, les programmes fédéraux de dépenses peuvent forcer les provinces à se conformer à des « standards pancanadiens ». Les contraintes imposées par Ottawa prennent généralement la forme de compressions dans les transferts fédéraux dont dépendent les provinces. Ce faisant, elles limitent *de facto* la liberté des provinces de légiférer dans leurs domaines de compétences exclusives. Or, c'est précisément en arrêtant l'imposition de telles conditions qu'il sera possible (ou non) d'adopter des mesures asymétriques au chapitre de la gestion des programmes, de même que c'est à cette étape que les conflits fédéraux-provinciaux sont susceptibles de se présenter. L'exemple du système de santé, discuté ci-après, révèle de telles tensions.

Le recours au pouvoir fédéral de dépenser a joué un rôle prépondérant dans le développement de l'État-providence canadien, puis plus tard de l'Union sociale canadienne. Il a généralement été utilisé afin de favoriser une conception centralisée de l'État-providence et, ce faisant, de l'identité canadienne – voir à ce sujet les débats sur l'Entente-cadre sur l'union sociale (cf. Gagnon, 2000). Les transferts apportent un appui à des provinces moins pourvues dans leurs capacités institutionnelles à concevoir des programmes, à fournir des services et à générer des revenus contribuant notamment à construire l'État du Québec. Certains gouvernements provinciaux sont également mieux équipés que d'autres pour évaluer correctement l'efficacité des services offerts. Cette inégalité, face à l'évaluation des prestations, peut se révéler particulièrement problématique lorsque le gouvernement fédéral rend ces transferts conditionnels à l'atteinte d'objectifs précis.

2 De la théorie à la pratique

Dans la Constitution canadienne, le système de santé – à l'exception des normes relatives à la santé publique – est une compétence législative provinciale exclusive. Toutefois, les systèmes de santé provinciaux sont financés à l'aide d'un transfert spécial, le Transfert canadien en matière de santé (TCS), qui

consiste en une subvention annuelle versée à tous les gouvernements provinciaux et établie en corrélation avec le nombre d'habitants. Le TCS est une source majeure de financement dont dépendent les gouvernements provinciaux; pour donner un ordre de grandeur, ce transfert a couvert 23,3% de toutes les dépenses provinciales en matière de santé en 2016-2017 (Gouvernement du Québec, 2017).

Le gouvernement fédéral ne peut légiférer directement dans un champ de compétence provinciale exclusive. Toutefois, le pouvoir de dépenser lui permet d'imposer des conditions aux provinces, en échange de transferts en espèces (Kong, 2017). Le TCS est l'un des plus importants programmes impliquant le « pouvoir fédéral de dépenser ». Pour percevoir un paiement intégral, les provinces doivent ainsi se conformer à la *Loi canadienne sur la santé* (1984), qui peut être considérée comme l'un des marqueurs les plus déterminants dans la définition de l'identité pancanadienne. Elle dispose que la prestation des soins de santé au Canada doit respecter cinq principes : l'universalité, la gestion publique, l'accessibilité, la transférabilité et l'intégralité. La *Loi canadienne sur la santé* impose également un cadre contraignant les gouvernements provinciaux à rendre des comptes auprès du ministre fédéral de la Santé, en lui transmettant les informations pertinentes permettant de vérifier la conformité des systèmes de santé à ces principes. De plus, elle donne au gouvernement fédéral une marge de manœuvre administrative pour définir quels services de santé sont assujettis à ces conditions (Raunet, 2016). Ainsi, *de jure*, les provinces sont responsables de la conception complète de leurs systèmes de soins de santé. Mais *de facto*, ignorer les conditions définies par le gouvernement fédéral serait des plus coûteux, tant sur le plan financier que, par extension, sur le plan politique. Autrement dit, les provinces sont bien moins autonomes qu'il n'y paraît quant à l'administration de leur système de santé.

De 1993 à 2000, le plan de réduction du déficit, établi par le gouvernement fédéral, a conduit à une baisse historique du financement des systèmes de santé provinciaux. En 1997-1998, le Transfert canadien en matière de santé (TCS) a été fusionné avec le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS), un autre important programme de transfert conditionnel. Cette fusion s'est accompagnée d'une *rationalisation* des dépenses, qui a eu pour

conséquence qu'en 1998-1999, le financement fédéral ne couvrait plus que 14% de toutes les dépenses provinciales en matière de santé. Il s'agit d'un creux historique, si l'on considère qu'environ 23% des dépenses dans le domaine de la santé étaient couvertes par le financement de 1984, l'année de l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé*, et 23,3% en 2016-2017 (Gouvernement du Québec, 2017). Au cours de l'exercice financier 1998-1999, non seulement le déficit fédéral avait disparu, mais le solde budgétaire était devenu positif. En effet, Ottawa avait enregistré un excédent de 3,5 milliards de dollars. Les surplus fédéraux sont restés élevés jusqu'en 2008, au moment de la crise financière. Juste avant cette crise, en 2007-2008, l'excédant a atteint 13,8 milliards de dollars, ce qui représente près de 1% du produit intérieur brut du pays.

Avec cette marge de manœuvre financière, le pouvoir de négociation du gouvernement fédéral avec les provinces s'est accru encore davantage. En 1999, toutes les provinces, à l'exception du Québec, se sont entendues sur l'Entente-cadre sur l'union sociale (ECUS), qui établit le principe selon lequel les provinces recevant des fonds fédéraux sont dans l'obligation de rendre des comptes au gouvernement fédéral. L'ECUS énonce les principes de la coopération fédérale-provinciale. Toutefois, sa mise en œuvre mènerait éventuellement les provinces à se conformer aux « standards pancanadiens » dans la manière de concevoir les programmes sociaux (y compris en matière de santé), ainsi qu'à une uniformité des résultats des politiques publiques.

Le Québec a vu dans cette entente une violation manifeste de ses compétences législatives exclusives et l'a par conséquent jugée incompatible avec ses exigences constitutionnelles traditionnelles. Au cours de cette période, les systèmes de santé provinciaux ont connu de sérieux reculs. Comme le Québec, certaines provinces ont mis un terme à d'importants programmes de financement des soins à domicile, et ce, afin d'atteindre l'équilibre budgétaire. Les listes d'attentes se sont allongées, particulièrement pour les soins liés au traitement du cancer, aux chirurgies de remplacement de la hanche ou du genou, aux opérations de la cataracte et aux maladies cardiaques, ainsi que l'imagerie diagnostique. Comme le soulignait la *Canadian Nurse Association* en 2011, « le poids des maladies chroniques dans l'ensemble du système de santé va en s'alourdissant, et les services d'urgence et les hôpitaux supportent

ce fardeau, souvent inutilement, tandis que nombre de ces problèmes de santé pourraient être gérés au sein même de la communauté ».

En 2001, le Gouvernement du Canada a chargé l'ancien premier ministre de la Saskatchewan, Roy Romanow, d'« examiner *Medicare* – le système de santé public accessible à tous au Canada – et de recommander des politiques et des mesures afin d'améliorer le système et sa viabilité à long terme » (Gouvernement du Canada, 2001). L'un des principaux enjeux politiques était le temps d'attente entre la sollicitation et l'obtention des services adéquats. Dans son rapport final, la Commission Romanow (2002) a proposé la création du Conseil canadien de la santé, qui favoriserait la coopération intergouvernementale, afin d'« établir des indicateurs et des repères communs, de manière à mesurer et à suivre assiduellement le rendement du système de santé et à communiquer régulièrement les résultats aux Canadiens ».

Le Conseil serait appuyé principalement par l'Institut canadien d'information sur la santé, qui s'emploierait à mesurer et à évaluer les résultats. En 2003, les provinces ont convenu de créer le Conseil canadien de la santé. Bien que les provinces de l'Alberta et du Québec n'aient pas soutenu l'initiative, le gouvernement de cette dernière accepta de coopérer, tout en signifiant à Ottawa et à ses homologues provinciaux qu'il ne serait pas lié par les recommandations finales du Conseil. En 2004, tous les premiers ministres des provinces à l'exception de celui du Québec ont convenu d'une entente de dix ans (Martin et Charest, 2004).

Cet accord était assorti d'une entente spécifique pour le Québec, rendue publique dans un communiqué de presse de deux pages intitulé « Un fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec ». L'entente confirme la détermination du Québec de ne pas partager ses compétences législatives en matière de santé avec le gouvernement central. Par conséquent, la province peut continuer à recevoir le TCS – nouvellement rétabli –, tout en poursuivant ses propres objectifs stratégiques. Quant à la clause de responsabilité, l'entente prévoit explicitement que le gouvernement du Québec continuera de rendre des comptes directement à sa population. C'est dans la foulée de cette entente que le Québec a créé le poste de commissaire à la santé. L'entente a été approuvée par décret du Conseil des ministres du Québec, le 22 septembre

2004. Ledit décret mentionnait explicitement que cet accord asymétrique reconnaissait la volonté du Québec d'exercer seul l'ensemble de ses compétences en matière de conception, de planification, de gestion et de prestation des services de santé sur son propre territoire. En contrepartie, le Québec a accepté de continuer à respecter les principes énoncés dans la *Loi canadienne sur la santé* de 1984.

En pratique, on peut penser que cette reconnaissance du droit du Québec de légiférer en matière de santé n'a pas changé la mise en œuvre de cette politique dans la province. En effet, le plan du Québec répondait à plusieurs des objectifs fixés par le fédéral. Cependant, il faut sérieusement considérer le contre-factuel, c'est-à-dire ce qui serait advenu sans cette reconnaissance politique. Dans un tel scénario, le Québec aurait été contraint de participer à la nouvelle institution fédérale, y compris à l'Institut canadien de la santé, et aurait par conséquent été conduit à subir l'évaluation fédérale de ses progrès quant à l'application de normes pancanadiennes, dans son propre domaine de compétence.

Conclusion

Au final, nous pouvons formuler cinq brèves remarques :

- 1) Le gouvernement central a tendance à ne pas voir, dans la Constitution canadienne, l'expression d'une reconnaissance formelle de la co-souveraineté entre les deux peuples fondateurs du Canada (Canada anglais et français (Québec));
- 2) Le processus de construction nationale pancanadienne s'établit bien souvent dans des domaines de compétence provinciale;
- 3) Il a été presque impossible d'obtenir du gouvernement central le respect total des compétences provinciales toutes les fois où les provinces n'ont pas été capables de maintenir un front commun;
- 4) Le simple respect des compétences provinciales est considéré comme une victoire politique par les partenaires constitutionnels, et;

- 5) Les revendications historiques du Québec sont contrecarrées par la direction politique empruntée au quotidien par le gouvernement central.

Lectures suggérées

Béland, D. et A. Lecours, 2008, *Nationalism and Social Policy: The Politics of Territorial Solidarity*. Oxford, Oxford University Press.

Fortin, S., 2006, « De l'union sociale canadienne à l'union sociale fédérale du Canada (1990-2006) », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 339-370.

Vaillancourt, Y. et L. Thériault, 2006, « Économie sociale, politiques sociales et fédéralisme au Canada », dans A.-G. Gagnon (dir.), *Le fédéralisme canadien contemporain. Fondements, traditions, institutions*. Montréal, Presses de l'Université de Montréal, pp. 371-402.

Références

Canadian Nurses Association, 2011, « Review of the 10-year Plan to Strengthen Health Care – Brief to the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology », disponible [en ligne] : www.cna-aiic.ca/-/media/cna/page-content/pdf-en/brief_10_year_plan_e.pdf?la=en&hash=D6B33AD9AA01C7ADD3F054A0C5E10449FCDC3D3

Gouvernement du Canada, 2001, « Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada : La Commission Romanow », disponible [en ligne] : www.canada.ca/fr/sante-canada/services/systeme-soins-sante/commissions-enquetes/commissions-federales-soins-sante/commission-avenir-soins-sante-canada-commission-romanow.html.

Gazette officielle du Québec n°41 du 13 octobre 2004, p. 4425.

Gouvernement du Québec (Ministère des Finances), 2017, *Le Plan économique du Québec – Financement de la Santé – Pour une juste part du financement fédéral en santé*. Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec

Gagnon, A.-G. (dir.), 2000, *L'union sociale canadienne sans le Québec. Huit études sur l'entente-cadre*. Montréal, Les Éditions Saint-Martin.

Gagnon, A.-G. et J.-D. Garon, 2019, « Constitutional and Non-constitutional Asymmetries in the Canadian Federation: An Exploration into the Policy Fields of Immigration and Manpower Training. A Country Study on Constitutional Asymmetry in Canada », dans P. Popelier et M. Sahadžić (dir.), *Constitutional Asymmetry in Multinational Federalism. Managing Multinationalism in Multi-tiered Systems*. Londres et New York, Palgrave Macmillan, pp. 77-104.

Gagnon, A.-G et M. B. Montcalm, 1992. *Au-delà de la Révolution tranquille*. Montréal, VLB éditeur.

Kong, H. L., 2017, « The Spending Power in Canada », *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford, Oxford University Press, pp. 433-451.

Martin, P. et J. Charest, 2004, « Un fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec », *Le Devoir*, disponible [en ligne] : <www.ledevoir.com/opinion/idees/64001/un-federalisme-asymetrique-qui-respecte-les-competences-du-quebec>.

Raunet, D., 2016, *Monique Bégin : Entretiens*. Montréal, Boréal, coll. Trajectoires.

Romanow, Roy J., 2002, « Commission on the Future of Health Care in Canada », Ottawa, Bibliothèque nationale du Canada.

Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes, 2004, « Un plan décennal pour consolider les soins de santé », disponible [en ligne] : <www.scics.ca/wp-content/uploads/CMFiles/800042005_fiJXB-342011-5782.pdf>.

Stillborn, J., 1997, « National Standards and Social Programs: What the Federal Government can do », *Library of Parliament*. Parlement du Canada, Ottawa.

Trudeau, P. E., 1969, « Federal-Provincial Grants and The Spending Power of Parliament », *Canadian federalism: myth of reality*. Ottawa, Queen's Printer.

Chapitre 45

QUE NOUS APPREND LA LÉGALISATION DU CANNABIS SUR LE FÉDÉRALISME CANADIEN?

Maude BENOIT
Gabriel LÉVESQUE

Résumé

« Exécutif », « collaboratif », « monarchique », « conflictuel » ou encore « judiciaire », le fédéralisme canadien est dépeint de manière éclectique dans la littérature savante. À la lumière de la politique de légalisation du cannabis au Canada, nous analysons, dans cet article, ce que ce processus nous révèle sur l'élaboration des politiques publiques dans un régime fédéral où une multiplicité d'acteurs et d'ordres de gouvernement interviennent. Il apparaît qu'il n'existe pas un seul « style » ou « type » de relations intergouvernementales, mais plutôt que des dynamiques contradictoires se

rencontrent dans la mise en œuvre d'une même politique publique au sein du fédéralisme canadien.

* * *

Maude Benoit est professeure au département de science politique de l'Université du Québec à Montréal (UQAM). Dans ses recherches, elle s'interroge sur les transformations de l'action de l'État au XXI^e siècle, période bien différente de celle de l'âge d'or de l'État-providence (1945-1975). Elle adopte une approche qualitative et comparée, avec comme terrains d'enquête de prédilection le Québec, la France et le Canada.

Gabriel Lévesque est étudiant à la maîtrise en science politique à l'UQAM et Chercheur en résidence à l'Observatoire sur les États-Unis de la Chaire Raoul-Dandurand. Ses recherches portent sur l'usage des sciences en politique et sur les conditions économiques et sociales de la production scientifique. Son mémoire de maîtrise propose une analyse des discours accompagnant l'évolution des politiques en matière de cannabis au Québec, en Ontario et dans l'État du Maine (États-Unis).

Le 17 octobre 2018, le Canada est devenu le premier pays occidental à légaliser l'usage récréatif du cannabis. Cette décision s'inscrit dans un important tournant observé dans les politiques en matière de drogues, où une approche répressive (la lutte contre la drogue) a longtemps été privilégiée. En effet, on observe depuis quelques années un réaligement vers une approche compréhensive, optant pour la décriminalisation et la légalisation de certaines substances. Or, contrairement aux onze juridictions étasuniennes qui ont légalisé le cannabis à la suite d'un référendum populaire sur la question¹, le processus de légalisation au Canada se caractérise par une logique décisionnelle *top-down* plutôt que *bottom-up*, c'est-à-dire qu'Ottawa a imposé unilatéralement sa décision à l'ensemble des gouvernements provinciaux. À vrai dire, le processus de légalisation du cannabis est particulièrement révélateur des dynamiques contradictoires qui sont à l'œuvre au moment de la conception des politiques publiques dans le cadre du fédéralisme canadien; dynamiques sur lesquelles se penche ce chapitre.

1 Entre fédéralismes « monarchique », collaboratif et de confrontation

Quoique le premier ministre ne soit nullement mentionné dans la Constitution canadienne, il s'agit de la figure prépondérante du pouvoir exécutif au Canada. Depuis la parution du « livre-choc » *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics* du politologue Donald Savoie, en 1999, les débats sur le caractère plus ou moins autocratique du régime politique canadien reviennent constamment dans les médias comme dans le milieu académique. Savoie affirme que nous assistons, depuis le règne de Pierre Elliott Trudeau (1968-1984), à l'avènement d'un « gouvernement monarchique » au Canada, se caractérisant par une concentration exceptionnelle du pouvoir entre les mains du premier ministre, au détriment à la fois du parlement et du Conseil des ministres.

¹ Le Vermont et l'Illinois font figure d'exceptions en étant les seules des 13 juridictions américaines (en date d'octobre 2018) ayant légalisé le cannabis par voie parlementaire.

Cette concentration et cet unilatéralisme du pouvoir s'avèreraient ainsi propices à créer à la fois un déficit démocratique et un déficit fédératif, dans la mesure où les provinces n'ont pas nécessairement accès à la « cour du monarque », qui prend pourtant des décisions s'appliquant à l'ensemble du pays. Le processus de légalisation du cannabis rend-il compte d'un tel déficit démocratique et fédératif?

La mise à l'ordre du jour politique de la légalisation du cannabis – dans la période récente – a respecté à la lettre le modèle processuel de la démocratie représentative. C'est l'aile jeunesse du Parti libéral du Canada qui en propose la légalisation lors du congrès national du parti, en 2012, où l'idée reçoit l'appui de 77 % des membres présents. Peu de temps après avoir pris la tête du parti, en 2013, Justin Trudeau se rallie à la position de sa formation, lui qui privilégiait initialement la seule décriminalisation du cannabis. Lors des élections fédérales de l'automne 2015, la plateforme électorale du Parti libéral énonce explicitement la promesse de légaliser le cannabis, et Justin Trudeau en fait un engagement politique clair. Six mois après avoir remporté le scrutin, le gouvernement libéral soumet à la Chambre des communes, en avril 2017, le projet de loi C-45 proposant la légalisation du cannabis. Sous cet aspect, le processus de légalisation répond tout à fait aux normes procédurales de la démocratie représentative.

Ceci dit, dans une fédération, on peut penser qu'il n'y a pas que l'opinion des citoyens qui compte dans la prise de décision étatique, mais également celle des entités fédérées. Or, le style de leadership exercé par Ottawa dans le processus de légalisation s'est caractérisé à plusieurs reprises par un unilatéralisme plutôt intransigeant, alors que l'enjeu concerne pourtant les deux ordres de gouvernement. En effet, le *Code criminel* (et donc la décision de légaliser ou non) relève du fédéral, tout comme l'octroi des permis de production du cannabis, tandis que la réglementation concernant la vente du cannabis est du ressort des provinces, lesquelles possèdent également la compétence exclusive en santé et exercent le contrôle sur la majorité des corps policiers au pays.

Toutefois, cet enchevêtrement des responsabilités de part et d'autre n'a pas conduit à une légalisation négociée : ainsi, plusieurs gouvernements provinciaux ont demandé à Ottawa de retarder l'entrée en vigueur de la légalisation, arguant qu'une période de temps supplémentaire était nécessaire afin de prévoir l'ensemble

des règles encadrant la vente du cannabis, de même que les contrôles policiers sur ce qui demeurera illégal (la conduite automobile après consommation, par exemple). Cette demande maintes fois répétée a reçu une fin de non-recevoir du gouvernement de Justin Trudeau.

Dans le même ordre d'idée, le gouvernement fédéral avait prévu, dans sa loi, d'organiser lui-même la vente de cannabis (une compétence provinciale), et ce, par Internet si des provinces se montraient récalcitrantes à offrir le produit à leurs citoyens. Autrement dit, un mécanisme de court-circuitage était prévu par Ottawa pour lui permettre, le cas échéant, d'aller à l'encontre de la volonté des provinces. La légalisation du cannabis n'illustre donc pas un processus d'élaboration conjointe d'une politique par les différents ordres de gouvernement, mais plutôt une décision imposée par le fédéral à l'ensemble du pays, en faisant fi des partenaires provinciaux. On ne se surprendra pas alors que l'enjeu a soulevé des litiges constitutionnels entre Ottawa et certaines provinces, comme c'est le cas du Québec et du Manitoba, qui ont décidé d'interdire la production personnelle de cannabis sur leur territoire, au mépris de la loi fédérale, qui permet à chaque citoyen de cultiver quatre plants.

La légalisation du cannabis révèle par ailleurs qu'il n'existe pas un seul « style » de fédéralisme dans le cycle d'élaboration d'une politique publique. On observe qu'un fédéralisme dit « collaboratif », préconisant une gouvernance horizontale et moins hiérarchique entre les « partenaires » fédératifs (plutôt qu'une gestion conflictuelle entre « adversaires »), est aussi à l'œuvre. Étonnamment, une telle attitude de collaboration est survenue lorsqu'est arrivé le temps de régler la question du partage des recettes fiscales engrangées par les taxes sur la vente de cannabis. Ottawa a d'abord offert une division à parts égales des revenus, à laquelle se sont opposées les provinces en insistant sur les coûts en matière de santé et de sécurité publiques qu'impliquerait la légalisation, coûts qui seront assumés majoritairement par les provinces. La ronde de négociation fédérale-provinciale qui s'est déroulée en novembre et décembre 2017 s'est finalement conclue par un accord prévoyant que les provinces obtiendront 75 % des revenus de la taxe sur la vente du cannabis; le gouvernement fédéral reconnaissant ainsi les responsabilités importantes qui incombent aux provinces dans

l'encadrement de la légalisation. Un autre exemple de souplesse dans les relations fédérales-provinciales est la marge de manœuvre qu'ont les provinces quant au choix du modèle de vente du cannabis sur leurs territoires (public, privé ou mixte).

En somme, la légalisation du cannabis expose l'ambivalence des relations intergouvernementales au Canada dans la conception des politiques publiques, oscillant entre unilatéralisme intransigeant, fédéralisme collaboratif et fédéralisme de confrontation. Une fois la politique élaborée, il reste cependant à la mettre en œuvre. Sous cet angle, la légalisation du cannabis met en lumière les tensions qui existent au sein du régime fédéral canadien.

2 Entre l'esprit de la loi fédérale et la mise en œuvre « gruyère » par les provinces et les municipalités

La coordination intergouvernementale des politiques est l'un des défis que les fédérations doivent surmonter. Ceci est inhérent au fait que plusieurs ordres de gouvernement, aux intérêts parfois divergents, sont appelés à cohabiter ensemble au sein d'une même entité étatique. Aux États-Unis, la légalisation du cannabis a suivi une dynamique institutionnelle de style « patchwork », c'est-à-dire que certains États ont amorcé un processus de légalisation, tandis que d'autres sont demeurés dans une logique prohibitive. Ceci illustre les logiques contradictoires qui peuvent résulter de l'absence d'une « fédéralisation » des politiques : ainsi, les actions des citoyens sont considérées comme criminelles dans certains États, alors qu'elles sont tout à fait conformes à la loi dans d'autres.

On aurait pu croire que l'unilatéralisme d'Ottawa en matière de légalisation aurait eu l'avantage d'éviter les écueils de la non-coordination des politiques; ce ne fut pourtant pas le cas. On observe effectivement un étalonnage d'autorités publiques et privées, qui multiplient les mesures réglementaires parfois divergentes, entraînant une complexification de la légalisation. Dans ce contexte, le traitement réservé au consommateur de cannabis sera fortement différencié selon la province où il se trouve, la municipalité où il vit et même le logement où il habite. Voyons ce qu'il en est avec l'exemple du Québec.

À contre-courant de sa réputation de province parmi les plus progressistes sur le plan social, le Québec a adopté, sur cet enjeu moral, l'approche la plus restrictive au Canada. D'abord, le Québec interdit à ses citoyens de cultiver leurs propres plants pour consommation personnelle, alors que la loi fédérale (et donc pancanadienne) autorise la culture de quatre plants. La Coalition avenir Québec (CAQ), élue le 1^{er} octobre 2018, a poursuivi cette dans « voie restrictive » en élevant l'âge légal minimal pour la consommation du cannabis de 18 à 21 ans² et en interdisant la consommation dans les lieux publics. Un citoyen canadien vivant au Québec peut donc se retrouver en infraction en vertu de la loi québécoise alors qu'il respecte la loi fédérale.

Ces incohérences entre les législations d'une juridiction à l'autre se sont encore accrues au Québec avec la décision du précédent gouvernement provincial de laisser aux municipalités la liberté d'encadrer, à leur discrétion, la consommation de cannabis sur leur territoire. Il est d'ailleurs ironique que Québec ait justifié ce choix en invoquant le principe de l'autonomie des « gouvernements de proximité » que représenteraient les municipalités, alors qu'historiquement elles ont toujours été reléguées à un statut de strictes « créatures des provinces ».

Quoi qu'il en soit, les municipalités se sont réjouies de ce pouvoir. Au moins une trentaine de villes ont adopté des règlements interdisant toute consommation de cannabis sur leurs territoires ... alors qu'il s'agit pourtant dorénavant d'une substance légale! Mais cet effet « gruyère » de la mise en œuvre de la légalisation ne s'arrête pas là : le gouvernement a aussi laissé la possibilité aux propriétaires d'immeubles résidentiels d'interdire à leurs locataires de consommer du cannabis³. Sachant que la majorité des classes paupérisées et des étudiants sont des locataires, un véritable enjeu de justice sociale est en cause ici : non seulement le droit de consommer un produit légal est bafoué, mais cela expose certains

² Cette mesure fut consacrée le 1^{er} novembre 2019 avec l'adoption, par l'Assemblée nationale du Québec, de la *Loi resserrant l'encadrement du cannabis*.

³ La Québec ne fait pas figure d'exception sur ce point : mis à part la Colombie-Britannique, l'ensemble des juridictions en Amérique du Nord ont accordé cette possibilité aux propriétaires de logements locatifs résidentiels.

segments de la population à être plus à risque que d'autres de se retrouver en situation d'infraction. Si cette inégalité peut paraître théorique (les policiers vont-ils vraiment mettre des ressources pour contrôler ce type d'infraction?), cela accentue néanmoins le risque de profilage policier, qu'il ne faut pas écarter puisqu'il existait déjà auparavant, comme le démontre la surreprésentation des minorités visibles dans les délits reliés au cannabis (Joseph et Pearson, 2002; Werb *et al.*, 2010; Goldsmith, 2016).

Au final, l'encadrement de la vente et de la consommation du cannabis révèle l'absence totale de cohérence entre les différents ordres de gouvernement impliqués. Cet échec des pouvoirs exécutifs à coordonner leurs actions s'est d'ailleurs retrouvé au cœur des débats tenus par le pouvoir législatif; et ce sera vraisemblablement le pouvoir judiciaire qui en tranchera l'issue, laissant entrevoir le rôle différencié de chacun de ces trois pouvoirs au sein du régime fédéral canadien.

3 Entre fédéralismes exécutif, législatif et judiciaire

Le Canada se caractérise par un fédéralisme dit exécutif, au sein duquel les négociations entre le gouvernement central et les provinces s'effectuent quasi uniquement à l'extérieur des enceintes parlementaires, lors de réunions informelles auxquelles assiste exclusivement le pouvoir exécutif (Hueglin, 2014; Poirier et Saunders, 2015). Ce style de fédéralisme n'est pas usuel; habituellement, le principe du fédéralisme repose sur l'idée d'intérêts propres aux entités fédérées (où elles sont souveraines) et d'intérêts partagés par l'ensemble des membres, où l'État central est souverain, mais où il est entendu que l'existence même d'un intérêt partagé dépend d'une représentation des États membres au sein de l'État central. C'est ainsi que généralement les fédérations disposent d'un pouvoir législatif bicaméral, où la chambre basse représente les courants idéologiques traversant la population et où la chambre haute représente les intérêts des entités fédérées, toutes mises sur un pied d'égalité. C'est par l'entremise de cette chambre haute que les entités fédérées peuvent participer aux débats qui ont cours au sein du gouvernement central.

Or, si le Canada possède bien une chambre haute, le Sénat canadien n'a jamais réussi à jouer un tel rôle. Il ne dispose que d'une

légitimité démocratique fort limitée, puisque ses membres ne sont pas élus; sa légitimité fédérative est également faible puisque ses membres sont choisis par le premier ministre fédéral; et de peu de légitimité politique, puisque pendant longtemps ses membres ont été nommés selon leur degré de proximité partisane avec le parti politique au pouvoir. Pour ces raisons, le Sénat demeure généralement effacé des débats législatifs. Toutefois, de façon tout à fait inhabituelle, le Sénat s'est montré très actif dans l'étude du projet de loi C-45 sur la légalisation du cannabis⁴, avec deux principaux effets sur le processus.

D'abord, les travaux du Sénat, qui se sont étendus de novembre 2017 à juin 2018, ont fait en sorte que l'entrée en vigueur de la légalisation a dû être reportée, passant du 1^{er} juillet au 17 octobre 2018. Cela s'explique notamment par les techniques d'obstruction systématique (*filibuster*) employées par les sénateurs conservateurs opposés à la légalisation, et le temps consacré aux 46 amendements proposés à C-45 par la Chambre haute. Le plus important de ces amendements donnait la possibilité aux provinces d'établir les règles sur la production du cannabis à des fins personnelles, et donc leur octroyait le droit d'interdire complètement cette pratique. Le Sénat se faisait ainsi le porte-parole des entités fédérées, et plus particulièrement du Manitoba et du Québec, qui veulent toutes deux interdire la culture personnelle de cannabis. Si l'amendement a été rejeté par la Chambre des communes et que le Sénat a respecté ce choix en approuvant le projet de loi gouvernemental en deuxième lecture, l'institution a tout de même joué un rôle de défenseur des provinces face à l'unilatéralisme du gouvernement fédéral.

D'ailleurs, malgré le rejet de cet amendement, le Manitoba et le Québec persévèrent dans leur volonté d'interdire complètement la culture personnelle de cannabis. Cette mise en œuvre différenciée de la législation à travers le pays, accrue par le phénomène « gruyère » des réglementations municipales mentionné plus tôt, fait en sorte que l'on assiste au Canada à un processus de légalisation à géométrie variable. Cela est d'autant plus problématique que

⁴ Il faut dire que le Sénat avait déjà montré son intérêt sur cet enjeu en 2002, année où un comité sénatorial sur les drogues illicites avait remis un rapport documenté qui recommandait la légalisation du cannabis.

les décisions de ces deux provinces et de certaines municipalités ne respectent pas l'esprit de la loi fédérale (dé-judiciariser la consommation du cannabis, briser l'emprise du crime organisé sur la production et la vente du cannabis), voire vont carrément à son encontre (interdiction de la production personnelle, restriction de la quantité permise de possession).

Or, lorsque questionnés sur ces contradictions réglementaires, à la fois le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois ont maintenu leur prépondérance juridictionnelle respective, tout en refusant de demander aux tribunaux de dissiper ce flou législatif. Ainsi, les deux ordres de gouvernement reportent le fardeau de la contestation judiciaire sur les épaules des simples citoyens, plutôt que d'assumer eux-mêmes le conflit de compétences constitutionnelles qui en est la cause. Autrement dit, non seulement le citoyen québécois ne disposera pas des mêmes droits que ses voisins des autres provinces, mais en plus, il lui reviendra de contester cette iniquité. S'activera donc tôt ou tard dans le processus de légalisation l'un des acteurs parmi les plus importants du fédéralisme canadien, le pouvoir judiciaire.

L'intervention assurée des tribunaux dans le conflit juridictionnel relatif à la légalisation du cannabis souligne deux tendances importantes du fédéralisme canadien : l'absence de volonté des élus des deux ordres de gouvernement de mettre en place des mécanismes politiques formels et efficaces pour assurer une négociation sur les politiques impliquant des chevauchements de compétences et, conséquemment, leur acceptation tacite du recours toujours accru au pouvoir judiciaire pour trancher les questions litigieuses. Ainsi, les élus s'effacent en quelque sorte des processus de construction et d'évolution du régime fédéral, pour laisser les juges en dessiner les lignes directrices.

Conclusion : de la pertinence de l'analyse des politiques publiques pour les études fédérales

Cette brève analyse de la légalisation du cannabis au Canada souligne la pertinence de l'étude des politiques publiques pour appréhender le fédéralisme « en action ». Les recherches sur le fédéralisme, du moins dans sa déclinaison canadienne, ont souvent mis l'accent soit sur les institutions du régime fédéral, soit sur une

approche centrée sur la culture ou le (multi)nationalisme qui caractérise la fédération. Sans rien enlever à ces perspectives, l'analyse des politiques publiques nous semble permettre d'en nourrir les questionnements, tout en insistant sur les rapports de force et de collaboration qui surviennent lors des multiples choix concrets qui sont faits tout au long de la conduite d'une politique.

Le processus de légalisation du cannabis indique, à ce sujet, qu'il n'existe pas un seul « style » de fédéralisme qui guiderait l'ensemble des étapes d'adoption d'une politique, mais plutôt que le cheminement d'une intervention étatique en contexte fédéral est jonché de différentes décisions. Celles-ci sont prises parfois dans une approche collaborative, parfois unilatérale, à d'autres moments conflictuelle, et où évoluent des acteurs des pouvoirs exécutif, législatif, judiciaire aux échelons fédéral, provincial, municipal et ainsi que du secteur privé.

Références et lectures suggérées

Goldsmith, W. W., 2016, « Drug-War Politics », dans W. W. Goldsmith (dir.), *Saving Our Cities. A Progressive Plan to Transform Urban America*. Ithaca, Cornell University Press, pp. 197-214.

Hueglin, T. O., 2014, « Embracing Imperfection: How Canada Fares in the Comparative Federalism Literature », dans N. Verrelli (dir.), *Canada: The State of the Federation, 2011. The Changing Federal Environment: Rebalancing Roles*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 9-25.

Joseph, J. et P. G. Pearson, 2002, « Black Youths and Illegal Drugs », *Journal of Black Studies*, 32 (4) : 422-438.

Poirier, J. et C. Saunders, 2015, « Comparing Intergovernmental Relations and Cooperative Mechanisms in Federal Systems: An Introduction », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 1-13.

Savoie, D. J., 1999, *Governing from the Centre: The Concentration of Power in Canadian Politics*. Toronto, University of Toronto Press.

Werb, D., B. Fischer et E. Wood, 2010, « Cannabis Policy: Time to Move Beyond the Psychosis Debate », *International Journal of Drug Policy*, 21 (4) : 261-264.

Chapitre 46

QUE PENSER DE LA RÉPONSE DU SYSTÈME INTERGOUVERNEMENTAL CANADIEN FACE À LA CRISE DE LA COVID-19?

Robert SCHERTZER

Mireille PAQUET

Résumé

Les « problèmes intergouvernementaux complexes » (PIC) ont cette particularité d'exiger des réponses coordonnées de tous les ordres de gouvernement dans une fédération. Néanmoins, ils remettent largement en question les façons de faire habituelles des relations intergouvernementales. Les leçons tirées des PIC précédents ont permis aux gouvernements fédéral et provinciaux d'apprendre à travailler et coopérer ensemble pour faire face à des

situations problématiques. C'est ce qui explique que les deux ordres de gouvernement au Canada soient parvenus à coordonner plusieurs actions dans leur lutte contre la COVID-19. Toutefois, tout n'est pas rose dans ce scénario : ces mêmes leçons laissent également présager de lourds obstacles que nos dirigeants devront tenter de surmonter. Cette brève contribution en brosse un portrait critique.

* * *

Robert Schertzer est professeur adjoint au département de science politique de l'Université de Toronto. Ses travaux portent principalement sur le fédéralisme, la politique judiciaire, et la diversité ethnoculturelle et nationale. Il est l'auteur de *The Judicial Role in a Diverse Federation: Lessons from the Supreme Court of Canada* (2016, University of Toronto Press).

Mireille Paquet est professeure adjointe au Département de science politique de l'Université Concordia et titulaire de la Chaire de recherche sur les politiques d'immigration. Ses travaux en matière d'immigration portent sur les politiques publiques, le fédéralisme et l'administration publique. Elle est l'autrice de *La fédéralisation de l'immigration au Canada* (2016, Les Presses de l'Université de Montréal).

La COVID-19 a changé notre quotidien¹. Sans aucun doute, il s'agit d'une crise monumentale. Alors que ce virus se propage à travers le monde et dans notre pays, il fait des ravages dans notre société et notre économie. Plusieurs ont fait remarquer qu'un événement d'une telle ampleur rappelle toute l'importance d'avoir des gouvernements compétents, en contrôle de la situation. Le chaos qui règne au sud de la frontière en dit long à ce sujet. Au Canada, nos gouvernements ont jusqu'à présent réagi de manière admirable face à ce problème, ce qui n'est pas négligeable.

Les pandémies sont des phénomènes ne pouvant être contrôlés par l'action d'un seul gouvernement. Elles constituent une force globale qui ne connaît pas de frontière – tout comme c'est le cas pour les changements climatiques. L'incapacité d'un seul gouvernement à apporter une réponse efficace à un phénomène de la sorte se révèle d'autant plus évidente dans un État fédéral comme le Canada, où les responsabilités pour gérer les principaux aspects d'une crise sanitaire sont réparties entre les ordres de gouvernement fédéral et provinciaux. Dans les fédérations, la réponse des autorités publiques à une situation comme celle de la COVID-19 exige un niveau élevé de coordination et de collaboration intergouvernementales. Or, ce qui est cruellement paradoxal, c'est que la COVID-19, par sa nature même, rend cette collaboration d'autant plus difficile. Face à cette situation nouvelle et éprouvante, les gouvernements doivent trouver des moyens de travailler ensemble, et ce, rapidement.

Des situations comme celle de la COVID-19 représentent un ensemble particulier de défis politiques pour les gouvernements en place. Nous qualifions ces situations de « problèmes intergouvernementaux complexes » (PIC) (Paquet et Schertzer, 2020).

¹ Ce chapitre fut rédigé au début du mois d'avril 2020, donc en pleine crise de la COVID-19. Il fut publié pour la première fois, en anglais, sur la plateforme *Policy Options / Options politiques* : Schertzer, R. et M. Paquet, 2020, « How Well is Canada's Intergovernmental System Handling the Crisis? », dans *Policy Options / Options politiques*, disponible [en ligne] : <policyoptions.irpp.org/magazines/april-2020/how-well-is-canadas-intergovernmental-system-handling-the-crisis/>. Nous remercions chaleureusement l'Institut de Recherche en Politiques Publiques (IRPP) d'avoir accepté que nous en publions ici une version traduite et légèrement revue.

Si la COVID-19 est provoquée par un nouveau coronavirus, le type de problème qu'elle évoque ne l'est pourtant pas. Les PIC remettent en question les modes d'interaction normaux, les rôles et les responsabilités existants habituellement au sein d'un système de relations intergouvernementales. De par leur nature, les PIC exigent une adaptation et une flexibilité considérables de la part des gouvernements. Ceux-ci doivent coopérer, et ce, afin de garantir des résultats politiques efficaces et légitimes, mais aussi pour éviter des résultats négatifs susceptibles d'avoir un impact néfaste sur l'ensemble du système fédéral.

1 Tirer les leçons des précédents PIC

Par le passé, nous avons été confrontés à de nombreux PIC au Canada, tout comme ce fut le cas ailleurs dans le monde. Alors que nous affrontons toujours cette pandémie, nous pouvons néanmoins compter sur ces enseignements du passé, sur la façon de réagir et sur les problèmes qui risquent de se poser dans les semaines, les mois et les années à venir.

Le SRAS est clairement le comparable le plus significatif pour nous informer de la réponse que nous devons donner à la COVID-19, ayant donné lieu à un PIC d'une nature similaire. Lors de l'épidémie du SRAS, en 2003, nos travailleurs de la santé de première ligne ne disposaient pas des ressources ni de la formation dont ils avaient besoin, mettant alors en danger leur sécurité et leur capacité à prendre soin des Canadiens. Nous ne disposions pas davantage d'un organe institutionnel central pour coordonner les actions gouvernementales, ce qui a eu des répercussions majeures sur notre capacité à distribuer les ressources dans l'ensemble du pays et à fournir des conseils appropriés aux Canadiens. L'incapacité des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux d'alors à travailler ensemble et à partager l'information avait ralenti la gestion de cette précédente crise sanitaire. Le rapport de David Naylor (Santé Canada, 2003) sur les leçons tirées du SRAS et les mesures concrètes qui furent prises par la suite, comme la création de l'Agence de santé publique du Canada et le renforcement des mécanismes intergouvernementaux de partage de l'information et de coordination, orientent la manière dont notre

système de santé fonctionne dorénavant pour faire face à ce type de défis.

Néanmoins, un épisode encore plus récent façonne aussi clairement la manière dont les gouvernements se comportent aujourd'hui : l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile traversant la frontière en 2017 et 2018. De 2017 à 2019, 55 862 demandeurs d'asile sont arrivés au Canada en dehors des points d'entrée réguliers (Gouvernement du Canada, 2020). L'ampleur de ce phénomène correspond à tous les critères conduisant à un PIC. Les causes de ce problème – la crise mondiale des migrants, la modification des politiques d'immigration des États-Unis et l'Accord sur les tiers pays sûrs, conclu entre le Canada et les États-Unis (Smith, 2019; Schertzer et Paquet, 2019) – ne pouvaient pas davantage être contrôlées par un gouvernement agissant seul. L'accueil, la sélection, le logement et la prestation de services aux demandeurs d'asile exigeaient une nouvelle collaboration entre les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux.

Depuis longtemps, le gouvernement fédéral a pris la responsabilité de la politique d'asile au Canada; mais dans ce cas, l'arrivée d'un grand nombre de demandeurs d'asile a considérablement affecté les domaines de compétence des provinces, comme le logement, l'éducation et les services sociaux. Bien que le nombre de passages irréguliers aux frontières du Canada soit extrêmement faible par rapport à d'autres parties du monde, cette situation s'est néanmoins présentée comme une crise : les photos de demandeurs d'asile, hébergés dans le stade olympique de Montréal, et les abris débordants ont renforcé le sentiment de panique. Comme pour la COVID-19, les traversées de la frontière semblaient ne jamais se terminer. L'urgence de la situation était également aggravée par les retards croissants de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, à traiter les demandes, de même que par un environnement politique hautement imprévisible au sud de la frontière.

Or, l'examen de la manière suivant laquelle les relations intergouvernementales ont été organisées au cours des trois dernières années, en ce qui concerne les passages irréguliers à la frontière, peut nous aider à identifier les meilleures pratiques pour orienter l'action que le Canada devrait entreprendre afin de faire face à la COVID-19 et à certains des défis qui l'accompagnent. Qu'est-ce qui a fonctionné lors de la gestion de crise des passages irréguliers à

nos frontières? Les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux ont reconnu très tôt qu'ils devaient travailler ensemble. Ils ont mobilisé, dès le début, leurs réseaux politiques et bureaucratiques respectifs pour coordonner les opérations sur le terrain. Ce faisant, ils ont également néanmoins été confrontés au fait que les passages irréguliers aux frontières exigeaient une coordination soutenue entre des organismes n'ayant que très peu d'expérience en matière de collaboration intergouvernementale. Cette situation a conduit à la création d'un nouveau *Groupe de travail intergouvernemental spécial sur la migration irrégulière* (Gouvernement du Canada, 2017). Celui-ci a joué un rôle particulièrement important dans l'identification des principaux problèmes rencontrés à différentes étapes de la gestion de crise, dans la coordination des actions comme dans l'élaboration de normes liées aux rôles respectifs des différents gouvernements. En travaillant ensemble, les provinces et Ottawa ont aussi compris qu'ils devaient partager le fardeau financier de cette crise. Ottawa a transféré des fonds pour compenser les coûts encourus par les provinces, et le gouvernement central a également créé de nouveaux programmes à cette fin. En 2019, il a mis en place le *Programme d'aide au logement provisoire*, qui a fourni 324 millions de dollars pour aider à loger les nouveaux arrivants dans les provinces et les villes touchées (Gouvernement du Canada, 2019).

2 De l'importance de présenter un front uni

De quelles manières ces leçons nous renseignent-elles quant à la réponse offerte par les gouvernements dans leur lutte contre la COVID-19? Nous constatons qu'un grand nombre de mesures analogues ont été prises, très tôt, eu égard à la manière dont le système intergouvernemental gère la crise sanitaire de 2020. Les responsables de la santé publique dans tout le pays – tant dans les provinces et territoires qu'au fédéral – communiquent clairement avec le public, coordonnent leurs actions et se partagent l'information. Nos dirigeants fédéraux, provinciaux et territoriaux tiennent fréquemment des appels-conférences, et ce, depuis le tout début de la pandémie. Ils ont insisté sur la nécessité de travailler ensemble pour faire face à cet enjeu; pour présenter un front uni (cf. Nair, 2020). Des sujets qui seraient habituellement très conflictuels sont discutés de manière collaborative, où l'opinion de tous

éclaire les prises de décisions. Ottawa se conforme aux demandes des provinces et territoires de respecter leurs compétences et de n'utiliser les pouvoirs de la *Loi sur les mesures d'urgence* qu'en dernier recours (Harris, 2020). Nous n'avons jamais vu nos premiers ministres fédéral, provinciaux et territoriaux s'entendre aussi bien. Cela est particulièrement frappant, compte tenu de l'acrimonie qui caractérisait ces relations, quelques semaines à peine avant la pandémie (cf. Bell, 2020). En bref, les opérations de première ligne sont menées certes par les provinces et les territoires, mais elles sont activement soutenues par une approche pancanadienne de partage de l'information et de coordination des actions. Tout ceci est coordonné au moyen notamment de réunions des premiers ministres, grâce également à l'aide d'institutions telles que l'Agence de santé publique du Canada.

À cet égard, les PIC ne mènent pas toujours à ce type de dynamiques intergouvernementales, et ce même dans les autres démocraties avancées. La réponse du gouvernement américain manque de clarté et de cohérence (Sanger, Haberman et Karni, 2020). Les gouverneurs des États principalement touchés par le virus plaident pour un soutien fédéral accru (Durkin et Gronewold, 2020), qui tarde pourtant à se concrétiser. Les messages contradictoires des autorités politiques et sanitaires fédérales, étatiques et locales sont source de confusion pour le public. Au sein de l'Union européenne, les frontières nationales ont constitué un obstacle important à la collaboration. Les pays accumulent des fournitures médicales et limitent leur exportation vers les régions qui en ont le plus besoin (Tsang, 2020). De son côté, le système intergouvernemental canadien réussit plutôt à coordonner une réponse cohérente partout au pays. Mais certains signaux annoncent que des problèmes se profilent à l'horizon, une fois que nous aurons dépassé la phase immédiate de la crise de la COVID-19.

Comme pour les leçons positives tirées des récents PIC, les problèmes rencontrés lors des passages irréguliers aux frontières peuvent nous outiller en prévision de ce qui risque de se passer après la COVID-19. Deux problèmes sont apparus dans la gestion du dossier des demandeurs d'asile, lesquels ont contribué à lever le voile sur des tensions importantes dans le domaine des relations intergouvernementales canadiennes. Le premier concerne la répartition des demandeurs d'asile à travers le pays. Le désir de

l'Ontario et du Québec d'inciter les nouveaux arrivants à s'installer dans d'autres régions, afin d'alléger la pression exercée sur leurs systèmes de logement et de soins de santé, n'a pas vraiment été entendu. Les autres provinces ne souhaitent pas particulièrement devoir se consacrer activement à loger les demandeurs d'asile dans leurs communautés. Un projet pilote de distribution a été mis en place, mais il n'a permis de déplacer que cinq familles, avant d'être abandonné subitement. Le deuxième problème était celui de l'argent. Une bonne partie du conflit sur les passages irréguliers à la frontière a trait à la question monétaire, aux coûts engendrés (en Ontario et au Québec) pour le logement et la prestation de services sociaux pour les demandeurs d'asile.

Conclusion : des tensions émergentes

Ces deux enjeux – la répartition et l'argent – représentent des défis de taille pour les relations intergouvernementales pour la suite de la gestion de crise de la COVID-19. D'ailleurs, des lignes de fracture se dessinent déjà sur ces deux fronts.

Les appels au partage des ressources médicales se multiplient dans tout le pays. Cependant, les plans visant à remédier à la pénurie de respirateurs se heurtent aux intérêts des provinces, qui veulent conserver leurs propres réserves. Or, les ressources varient considérablement d'une région à l'autre du pays (CBC News, 2020). L'Ontario dispose d'environ 12 respirateurs pour 100 000 personnes, un niveau similaire à celui de l'Île-du-Prince-Édouard. Le Québec compte quant à lui environ 35 ventilateurs pour 100 000 personnes. Qui plus est, la pénurie d'équipements de protection individuelle, en particulier en ce qui concerne les masques de protection, devient particulièrement aiguë. Bref, les difficultés dans la redistribution des ressources à travers le pays sont évidentes, et elles ne se résoudront pas comme par magie. Comme l'a déclaré le premier ministre albertain Jason Kenney, lors d'une conférence de presse le 25 mars 2020 : « Nous avons besoin de l'équipement dont nous disposons en Alberta, pour les Albertains » (traduction libre).

Puis, comme on pouvait s'y attendre, le deuxième enjeu de taille qui se profile à l'horizon concerne l'argent. Les coûts engendrés par cette crise sont d'un ordre de grandeur plus élevé que tout ce

que le Canada a connu dans son histoire. L'impact sur l'économie et les recettes publiques, ainsi que la nécessité de dépenser pour soutenir les Canadiens et le système de santé, mettront une pression considérable sur tous les gouvernements. Cette pression se fera particulièrement ressentir par les provinces et les territoires, étant donné qu'ils disposent de la compétence constitutionnelle en matière de soins de santé. Certes, le gouvernement fédéral a pris des mesures importantes pour alléger le fardeau économique qui pèse sur les épaules des Canadiens et des entreprises (Tasker, 2020). Mais il faudra aussi aider les provinces et les territoires dans la gestion des dépenses engendrées par la crise sanitaire.

Les dirigeants provinciaux demandent déjà à Ottawa de prévoir un éventuel soutien financier. Le premier ministre du Manitoba, Brian Pallister, a notamment demandé la création d'une agence fédérale de crédit, qui emprunterait des fonds à un taux plus avantageux que celui auquel les provinces ont accès (Froese, 2020). Ces fonds pourraient ensuite être distribués aux provinces pour les aider à gérer leurs déficits – qui augmenteront de façon exponentielle à la suite de la COVID-19. Pallister prévoit que le Manitoba devra emprunter jusqu'à 10 milliards de dollars cette année seulement, en raison de la COVID-19. Les autres provinces et territoires devraient se faire l'écho de cette demande, en identifiant ensemble un montant total nécessaire pour couvrir les déficits budgétaires, qui s'élèvera sans doute à des centaines de milliards de dollars. À n'en point douter, cela deviendra un point de tension majeur entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux, lorsque nous dépasserons le stade de crise de cette pandémie.

Au final, réitérons que les leçons que nous pouvons tirer du passé peuvent nous montrer la voie à suivre pour gérer adéquatement ces tensions. Jusqu'à présent, les gouvernements du Canada ont remarquablement bien collaboré pour protéger la sécurité et la vie des Canadiens.

Lectures suggérées

Paquet, M. et R. Schertzer, 2020, « COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne*

de science politique, disponible [en ligne] : <https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>.

Béland, D., A. Lecours, M. Paquet et T. Tombe, 2020, « A Critical Juncture in Fiscal Federalism? Canada's Response to COVID-19 », *Canadian Journal of Political Science/ Revue canadienne de science politique*, disponible [en ligne] : <DOI: <https://doi.org/10.1017/S0008423920000323>>.

Paquet, M., 2017, « Wicked Problem Definition and Gradual Institutional Change: Federalism and Immigration in Canada and Australia », *Policy and Society*, 36 (3) : 446-463.

Références

Bell, R., 2020, « Kenney Pleads to Trudeau Liberals – Again », *Calgary Sun*, disponible [en ligne] : <calgarysun.com/opinion/columnists/bell-kenney-pleads-to-trudeau-liberals-again>.

CBC News, 2020, « When it Comes to Ventilators Per Capita, Ontario's Near the Bottom », *CBC News*, disponible [en ligne] : <www.cbc.ca/news/canada/ottawa/ontario-ventilator-covid19-coronavirus-1.5509454>.

Durkin, E. et A. Gronewold, 2020, « New York Reaches a Coronavirus Breaking Point with Trump », *Politico*, disponible [en ligne] : <www.politico.com/news/2020/03/25/cuomo-de-blasio-new-york-coronavirus-response-148462>.

Froese, I., 2020, « With Rainy-Day Fund Expected to Dry Up, Manitoba Premier Calls for Emergency Federal Credit Agency », disponible [en ligne] : <www.cbc.ca/news/canada/manitoba/brian-pallister-covid-19-update-1.5510871>.

Gouvernement du Canada, 2017, « Le Groupe de travail intergouvernemental spécial sur la migration irrégulière s'est réuni hier à Montréal », disponible [en ligne] : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyen-nete/nouvelles/2017/08/le_groupe_de_travailintergouvernementalspecialsurlamigrationirre.html>.

Gouvernement du Canada, 2019, « Programme d'aide au logement provisoire », disponible [en ligne] : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/organisation/transparence/modalites-programmes/aide-logement-provisoire.html>.

Gouvernement du Canada, 2020, « Réfugiés et demandes d'asile », disponible [en ligne] : <www.canada.ca/fr/immigration-refugies-citoyennete/services/refugies/demandes-asile.html>.

Harris, K., 2020, « Trudeau Says Most Premiers don't Think Emergencies Act Needed Yet to Cope with COVID-19 », *CBC News*, disponible [en ligne] : <www.cbc.ca/news/politics/trudeau-tam-covid19-emergencies-act-supplies-1.5508035>.

Nair, R., 2020, « B.C. Premier Vows Province Will Meet the Challenge of COVID-19 », *CBC News*, disponible [en ligne] : <www.cbc.ca/news/canada/british-columbia/premier-b-c-reaction-march-13-1.5497589>.

Paquet, M. et R. Schertzer, 2020, « COVID-19 as a Complex Intergovernmental Problem », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, disponible [en ligne] : <<https://doi.org/10.1017/S0008423920000281>>.

Sanger, D. E., M. Haberman et A. Karni, 2020, « Under Intense Criticism, Trump Says Government Will Buy More Ventilators », *The New York Times*, disponible [en ligne] : <www.nytimes.com/2020/03/27/us/politics/coronavirus-trump-ventilators-gm-ventec.html>.

Santé Canada, 2003, *Leçons de la crise du SRAS. Renouvellement de la santé publique au Canada*. Un rapport du Comité consultatif national sur le SRAS et la Santé publique, disponible [en ligne] : <www.canada.ca/fr/sante-publique/services/rapports-publications/lecons-crise-sras-renouvellement-sante-publique-canada.html>.

Schertzer, R. et M. Paquet, 2019, « The Survival of Canada's Immigration System Depends on How Well Provinces and Cities can Work with the Federal Government to Help Settle Migrants », *Policy Options / Options politiques*, disponible [en ligne] : <policyoptions.irpp.org/magazines/february-2019/lot-riding-manage-asylum-seekers/>.

Smith, C. D., 2019, « Changing U.S. Policy and Safe-Third Country 'Loop-hole' Drive Irregular Migration to Canada », *The Online Journal of the Migration Policy Institute*, disponible [en ligne] : <www.migrationpolicy.org/article/us-policy-safe-third-country-loop-hole-drive-irregular-migration-canada>.

Tasker, J. P., 2020, « Parliament Passes Ottawa's \$107 Billion COVID-19 Aid Package », disponible [en ligne] : <www.cbc.ca/news/politics/covid19-coronavirus-ottawa-hill-economic-legislation-1.5509178>.

Tsang, A., 2020, « E.U. Seeks Solidarity as Nations Restrict Medical Exports », *The New York Times*, disponible [en ligne] : www.nytimes.com/2020/03/07/business/eu-exports-medical-equipment.html.

Chapitre 47

LES OPPORTUNITÉS ET LES LIMITES DU POUVOIR CONSTITUANT DES PROVINCES AU SEIN DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

Emmanuelle RICHEZ

*Résumé*¹

Ce chapitre examine la portée, l'utilisation et la modification des constitutions provinciales au sein de la fédération canadienne. Plus

¹ Ce chapitre est une version traduite et abrégée de E. Richez, 2016, « The Possibilities and Limits of Provincial Constitution Making Power: The Case of Quebec », dans E. Macfarlane (dir.), *Constitutional Amendment in Canada*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 164-184. Nous souhaitons remercier University of Toronto Press d'avoir autorisé la publication d'un extrait dans sa version française.

précisément, il tente de voir si la procédure de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est synonyme de rigidité, ou plutôt de souplesse, pour les provinces qui cherchent à se distinguer sur le plan constitutionnel. Le chapitre explique que les provinces ont la capacité de promulguer des constitutions écrites avec un statut de primauté. Cependant, bien que la consolidation des règles constitutionnelles existantes dans un document cohérent soit à leur portée, leurs possibilités constitutionnelles sont sérieusement réduites par les limites explicites et implicites de la procédure de révision constitutionnelle au Canada. Le chapitre conclut que le pouvoir constitutionnel des entités fédérées, en vertu de l'article 45, participe à la promotion de la symétrie constitutionnelle entre les provinces.

* * *

Emmanuelle Richez est professeure agrégée au Département de science politique de l'Université de Windsor. Ses recherches portent sur le droit et la politique au Canada et au sein d'autres démocraties libérales avancées avec un intérêt particulier pour les droits des minorités ethnoculturelles. Elle a publié ses travaux dans des revues scientifiques spécialisées telles la *Revue canadienne de science politique*, le *Osgoode Hall Law Journal* et la revue *Social Media & Society*. Elle est membre du comité d'experts chargé des droits en matière de langues officielles du Programme de Contestation judiciaire du Canada et a obtenu un doctorat en science politique de l'Université McGill.

L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* prévoit que, sous « réserve de l'article 41 » – lequel fait référence à la Couronne, à l'utilisation des langues anglaise et française et à quelques autres exceptions –, une législature provinciale « a compétence exclusive pour modifier la constitution de sa province ». Cela pourrait en surprendre certains, qui pensent que les provinces canadiennes n'ont pas de constitution propre. Cela s'explique par le fait que d'importants éléments des « constitutions provinciales » sont non écrits, et que ceux qui sont écrits ne sont pas qualifiés, à proprement parler, de « constitutions ». En fait, seule la Colombie-Britannique dispose d'un document appelé « constitution » (ou *Constitution Act*) qui précise le fonctionnement de ses principales institutions (cf. Sharman, 1984). Dans ce chapitre, j'examinerai la portée, l'utilisation et la modification des constitutions provinciales. Plus précisément, je tenterai de voir si la procédure de modification prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* est synonyme de rigidité, ou plutôt de souplesse, pour les provinces qui cherchent à se distinguer sur le plan constitutionnel.

1 Définir les « constitutions provinciales »

Comme l'a déterminé la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Ontario (P.G.) c. SEFPO*, les constitutions provinciales englobent autant des sources écrites – comme des lois ordinaires ou des dispositions ancrées dans les textes constitutionnels du Canada – que d'autres sources non écrites. Chaque province a donc « une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni », ce qui signifie que des éléments importants des constitutions provinciales ne sont pas écrits et, de ce fait, sont définis par des conventions (Turp, 2008 : 22; Baier, 2012 : 176). Le principe du gouvernement responsable, qui est au cœur du système parlementaire de Westminster, est la convention la plus fondamentale des constitutions provinciales au Canada (*SEFPO*, par. 85; Wiseman, 1996 : 272; Wiseman, 2008 : 130; Burgess et Tarr, 2012 : 5). Parmi les autres conventions importantes figurent, notamment, la fonction et les pouvoirs du premier ministre et du cabinet provincial (Sharman, 1984 : 88).

Certaines lois fondamentales, qui sont de nature statutaire et qui participent au fonctionnement du gouvernement, sont également

des parties essentielles des constitutions provinciales (Sharman, 1984 : 90; Turp, 2008 : 22; Baier, 2012 : 181; Burgess et Tarr, 2012 : 5). Les lois qui prévoient les règles des systèmes électoraux, du processus législatif et des pouvoirs exécutifs des provinces entrent dans cette catégorie (*SEFPO*, par. 83). Comme elles encadrent le bon fonctionnement du gouvernement et de l'État, cela fait en sorte que les lois sur la magistrature (Wiktor et Tanguay, 1987) et les instruments de protection des droits de la personne (Wiktor et Tanguay, 1987; St-Hilaire, 2012) peuvent également être considérés comme faisant partie intégrante des constitutions provinciales. Certaines lois de protection des droits individuels ont d'ailleurs été décrites comme « quasi-constitutionnelles », puisqu'elles ont préséance sur les autres lois ordinaires (St-Hilaire, 2012 : 543).

Une autre source majeure des constitutions provinciales est la Constitution canadienne elle-même (Sharman, 1984 : 88-90; Turp, 2008 : 22; Morin, 2008 : 6). La partie V de la *Loi constitutionnelle de 1867*, intitulée « Constitutions provinciales », porte notamment sur la fonction du lieutenant-gouverneur et le rôle de la Couronne dans la gouvernance des provinces, ainsi que sur certains aspects de la composition et du fonctionnement des législatures provinciales. Il a toutefois été déterminé, dans l'affaire *Fielding v. Thomas*, que les constitutions provinciales englobent plus que les dispositions énoncées dans cette partie V. La répartition des pouvoirs que l'on trouve dans les articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* revêt donc un intérêt particulier, car elle vient préciser les sphères de compétence des provinces (Sharman, 1984 : 88-89). Cette loi prévoit également la possible intervention du Parlement fédéral dans les affaires provinciales en faisant usage de différents pouvoirs, bien que ceux-ci soient maintenant tombés en désuétude (Sharman, 1984 : 89²). Plus loin, les articles 96 à 100 établissent la structure des tribunaux provinciaux (voir Baier, 2012 : 179), et l'article 133 garantit l'utilisation des langues française et anglaise et au sein de la législature du Québec (Wiseman, 2008 : 138; Burgess et Tarr, 2012 : 4-5; Baier, 2012 : 177-178).

² Sharman mentionne le pouvoir de réserve (article 90), le pouvoir de désaveu (articles 56 et 62) et le pouvoir déclaratoire (article 92 (10) c)). Il convient également de mentionner la clause de paix, d'ordre et de bon gouvernement (article 91), ainsi que le pouvoir du Parlement du Canada d'intervenir dans les affaires provinciales pour protéger les droits confessionnels (article 93 (4)).

Les constitutionnalistes ne s'entendent pas à savoir si la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui est inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, limite simplement la portée des constitutions des provinces, ou plutôt si elle en fait partie intégrante (cf. Wiseman, 2008 : 138; Baier, 2012 : 177-178; Burgess et Tarr, 2012 : 5). La clause de suprématie constitutionnelle, qui figure à l'article 52 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, prévoit que toutes les lois au Canada doivent être conformes aux dispositions de la Charte. Quant à l'article 24, il donne aux tribunaux le pouvoir d'appliquer les dispositions constitutionnelles dans les matières provinciales (Sharman, 1984 : 89-90). En même temps, la Charte, avec ses droits démocratiques (articles 3-6), combinée au préambule et à la structure générale de la *Loi constitutionnelle de 1867*, oblige les provinces à avoir des législatures représentatives librement élues (voir Sharman, 1984 : 90; Burgess et Tarr, 2012 : 5). En ce sens, la Charte fait plus que limiter le pouvoir législatif des provinces; elle le structure.

Enfin, les documents constitutionnels antérieurs à la Confédération, tels que l'*Acte de Québec* de 1774, l'*Acte constitutionnel* de 1791 et l'*Acte d'Union* de 1840, sont également des éléments essentiels des constitutions provinciales (Wiseman, 1996 : 275; Wiseman, 2008 : 136-137; Morin, 2008 : 5). On peut en dire autant des autres lois fédérales qui déterminent les modalités de l'adhésion de certaines provinces à la Confédération après 1867³ (Wiseman, 1996 : 278-279; Wiseman, 2008 : 136-137; Baier, 2012 : 178). En effet, les provinces se sont jointes au Canada selon certaines conditions (Wiseman, 1996 : 279) : des provinces ont dû garantir en leur sein des droits linguistiques et confessionnels, tandis que d'autres n'ont pas eu à le faire. Néanmoins, elles devaient toutes adhérer à un système parlementaire de monarchie constitutionnelle.

Cela étant, il demeure la question de savoir si la formule de modification des constitutions provinciales, prévue à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, offre aux provinces la souplesse

³ *Loi de 1870 sur le Manitoba*, 1870, 33 Vict., c. 3 (Can.); *Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant la Colombie-Britannique*, en date du 16 mai 1871; *Arrêté en conseil de Sa Majesté admettant l'Île-du-Prince-Édouard*, en date du 26 juin 1873; *Loi sur la Saskatchewan*, 1905, 4-5 Éd. VII, c. 42 (Can.); *Loi sur l'Alberta*, 4-5 Éd. VII, c. 3 (Can.); *Loi sur Terre-Neuve*, 1949, 12-13 Geo. VI, c. 22 (R.-U.).

nécessaire pour innover, sur le plan constitutionnel, et pour se différencier les unes des autres.

2 L'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* : figure de rigidité ou de flexibilité?

Certains auteurs affirment que les provinces disposent d'un pouvoir discrétionnaire considérable pour façonner leur architecture constitutionnelle en vertu de l'article 45 (Sharman, 1984 : 105; Baier, 2012 : 175), tandis que d'autres sont plutôt incertains à cet effet (Wiseman, 1996 : 293; Wiseman, 2008 : 138). Lors du rattachement de 1982, l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* a été abrogé et remplacé par l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982*. Tel qu'il a été adopté en 1867, l'article 92 (1) prévoyait que :

92. Dans chaque province la législature pourra exclusivement faire des lois relatives aux matières tombant dans les catégories de sujets ci-dessous énumérés, [à] savoir :

1. L'amendement de temps à autre, nonobstant toute disposition contraire énoncée dans le présent acte, de la constitution de la province, sauf les dispositions relatives à la charge de lieutenant-gouverneur.

Bien que l'article 92 (1) n'ait identifié qu'une seule limite explicite à la formule de modification des constitutions provinciales – la charge de lieutenant-gouverneur –, l'article 45 ajoute l'utilisation de l'anglais et du français comme une limite explicite. En effet, l'article 45 est soumis à l'article 41 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, lequel prévoit que la règle de l'unanimité des provinces est requise, notamment pour les révisions constitutionnelles relatives à la Couronne – ce qui inclut la fonction de lieutenant-gouverneur – et pour l'utilisation de l'anglais et du français dans certaines circonstances. Nous y reviendrons.

Selon plusieurs juristes, la jurisprudence qui s'appliquait à l'article 92 (1) de la *Loi constitutionnelle de 1867* s'applique désormais à l'article 45 de la *Loi constitutionnelle de 1982* (Pelletier, 1996 : 133; Newman, 2007 : 753-754; Hogg, 2012 : 4-33). En ce qui concerne la Couronne et la charge de lieutenant-gouverneur, il a été déterminé, dans l'affaire *Bureau Métropolitain des écoles protestantes de Montréal c. Québec*, en 1976, que l'article 92 (1) vise uniquement la

charge de lieutenant-gouverneur, et non le lieutenant-gouverneur en conseil, ce qui inclurait le gouvernement dans son ensemble. Selon le renvoi *In re Initiative & Referendum Act (Manitoba)*, de 1919, les provinces ne peuvent pas modifier unilatéralement le poste ou la charge de lieutenant-gouverneur en tant que partie intégrante de leur processus législatif ou en tant que chef constitutionnel de leur législature. Pour sa part, le pouvoir de sanction royale et de réserve a également été confirmé comme étant en dehors du champ d'application de l'article 45 dans le *Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba* (par. 135).

De même, tous les pouvoirs des lieutenant-gouverneurs prévus par la *Loi constitutionnelle de 1867*, comme celui de dissoudre des législatures provinciales, ne peuvent être modifiés que par l'article 41 a) de la *Loi constitutionnelle de 1982* (Pelletier, 1996 : 148). Ceci a été confirmé dans un *obiter dictum* par le juge Jean Beetz, dans *SEFPO* (par. 108). Enfin, le serment d'allégeance à la Couronne, que les membres des législatures provinciales doivent prêter avant d'entrer en fonction, conformément à l'article 128 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, n'entre probablement pas dans le champ d'application de l'article 45 (Pelletier, 1996 : 148-149).

Par ailleurs, les dispositions constitutionnelles relatives à l'utilisation de l'anglais et du français ne peuvent pas être modifiées selon la règle énoncée à l'article 45. Elles ne peuvent l'être que par l'intermédiaire des procédures énoncées aux articles 41 c) ou 43 b) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, selon la modification souhaitée. L'article 43 b) prévoit qu'une modification de l'usage du français ou de l'anglais qui concernerait une ou certaines provinces, mais pas toutes, ne peut être adoptée qu'avec l'approbation du Parlement fédéral et des assemblées législatives des provinces auxquelles la modification s'appliquerait. Toutes les autres modifications relatives à la langue requièrent l'application de la règle de l'unanimité, conformément à l'article 41 c). L'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'article 23 de la *Loi de 1870 sur le Manitoba*, relatifs à l'utilisation du français et de l'anglais dans la législature et les tribunaux du Québec et du Manitoba, respectivement, apparaissent ainsi comme des limites à l'article 45 et tombent plutôt sous le champ d'application de l'article 41 c) (*Renvoi : Droits linguistiques au Manitoba; Québec (P.G.) c. Blaikie*). Les articles 16 à 22 de la Charte, qui prévoient le bilinguisme institutionnel au

Nouveau-Brunswick, constituent également une limite à l'article 45, et relèvent plutôt de l'article 43 b) (Pelletier, 1996 : 143-145).

Quant aux droits à l'éducation dans la langue de la minorité, prévus à l'article 23 de la Charte, ils sont sujets à débat. Si certains constitutionnalistes considèrent qu'ils ne peuvent être modifiés que par l'article 41 c), puisqu'ils concernent toutes les provinces (voir Braën, 1986 : 503-504; Morin et Woehrling, 1992 : 520), d'autres estiment qu'ils pourraient être modifiés par l'article 43 b) (cf. Côté et Tremblay, 2009; Tremblay, 2011). D'autres croient plutôt qu'une modification de l'article 23 nécessite l'application de la formule générale de modification de l'article 38 de la *Loi constitutionnelle de 1982*, car elle porte sur un ensemble de droits différents de ceux relatifs au bilinguisme institutionnel (voir Pelletier, 1996 : 138-139; Brun et Tremblay, 1999 : 754). Néanmoins, il est clair que l'article 23 n'est pas soumis à l'article 45 (Pelletier, 1996 : 139). Toutefois, il n'est pas interdit aux provinces d'accorder de nouveaux droits et privilèges aux communautés de langue officielle, en vertu de l'article 45, tant que ceux-ci sont compatibles avec les dispositions existantes en matière de droits linguistiques (Pelletier, 1996 : 140-141).

Plusieurs enjeux constitutionnels implicites limitent également la portée de l'article 45. En effet, les provinces ne peuvent pas modifier unilatéralement leur constitution d'une manière qui mettrait en péril les conditions de l'union de 1867 ou le principe fédéral (Wiseman, 1996 : 283; Pelletier, 1996 : 130-133; Newman, 2007 : 754). Par exemple, il a été décidé dans l'affaire *Québec (P.G.) c. Blaikie* (pp. 1026-1027) que la composante québécoise de l'article 133 de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne relevait pas du champ d'application de l'article 92 (1). Elle a plutôt été qualifiée d'indissociable au compromis fédératif, car elle représente un arrangement politique qui a rendu possible l'avènement de la Confédération (Blaikie, p. 1025). On peut en dire autant de l'article 93 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui reconnaît les droits à l'enseignement confessionnel et constitue donc une limite à l'article 45 (Pelletier, 1996 : 167-179). En outre, les dispositions considérées comme indispensables à la mise en œuvre du principe fédéral ont été déclarées en dehors du champ d'application de l'article 92 (1) dans SEFPO (par. 88), et échappent par conséquent à la portée de l'article 45. En ce sens, la sécession unilatérale d'une

province a également été jugée inconstitutionnelle dans *le Renvoi relatif à la sécession du Québec*.

Les droits et libertés constituent une autre limite implicite importante à la modification unilatérale des constitutions provinciales. Chaque droit protégé par la Charte constitue une limite à l'article 45 (Pelletier, 1996 : 154). La seule façon de contourner cette limite est pour une province d'invoquer la clause dérogatoire de l'article 33 de la Charte. Mais cette clause ne s'applique qu'à ses articles 2 et 7 à 15, et elle est assortie d'une clause temporelle maximale de cinq ans. De plus, même avant l'arrivée de la Charte, on croyait que la Constitution canadienne comportait une déclaration des droits implicite. Cette théorie était fondée sur le fait que, en principe, la Constitution était similaire à celle du Royaume-Uni. Bien que tous les constitutionnalistes ne soient pas d'accord sur les mérites de cette théorie, elle pourrait tout de même avoir constitué une limite au pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution (Pelletier, 1996 : 150-153).

En outre, les législatures provinciales ne peuvent pas déléguer leurs pouvoirs – par exemple, par le biais de référendums décisionnels et exécutoires – en vertu de l'article 45 (Pelletier, 1996 : 161-162). Cette conclusion est basée sur l'affaire *In re Initiative & Referendum Act (Manitoba)*, qui affirmait que le fait de permettre aux lois provinciales d'être adoptées ou modifiées directement par les citoyens, plutôt que par le corps législatif, était en dehors du champ d'application de l'article 92 (1). Cette conclusion a également été confirmée par un *obiter dictum* dans l'affaire SEFPO (par. 111). Enfin, les provinces ne peuvent pas retirer unilatéralement des compétences matérielles aux tribunaux dont il est question à l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui sont administrés par les provinces, mais dont les juges sont nommés par le gouvernement fédéral⁴.

Malgré ces limites explicites et implicites, les provinces conservent une certaine souplesse dans la définition de leurs arrangements constitutionnels internes. L'article 45 prévoit effectivement une certaine latitude dans la définition du mode de gouvernement

⁴ Voir *Renvoi sur la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714; *McEvoy c. Procureur général du Nouveau-Brunswick et autre*, [1983] 1 R.C.S. 704; *MacMillan Bloedel Ltd. c. Simpson*, [1995] 4 R.C.S. 725.

représentatif des provinces (Sharman, 1984 : 90). Les organes exécutifs et législatifs provinciaux sont définis de manière large dans la Constitution canadienne, et les provinces bénéficient d'une grande marge de manœuvre pour interpréter et définir les détails de leur fonctionnement (Sharman, 1984 : 90). Depuis la promulgation de l'article 45, le pouvoir des provinces de modifier leur propre constitution a été utilisé assez souvent, bien que ce ne fut pas nécessairement fait de manière explicite (Wiseman, 1996 : 280-281; Régimbald et Newman, 2013 : 35). En Colombie-Britannique, par exemple, la constitution provinciale a été modifiée pour permettre la prépondérance de l'exécutif sur la portée et l'organisation de l'appareil gouvernemental (Sharman, 1984 : 105). Dans la même veine, les provinces pourraient facilement modifier leur constitution pour imposer des contraintes supplémentaires à leur pouvoir exécutif respectif (Baier, 2012 : 183).

Un domaine dans lequel les provinces disposent définitivement d'un important pouvoir constitutionnel discrétionnaire est la détermination des modalités de leur système électoral, pour autant qu'elles respectent les droits démocratiques (articles 3-5) protégés par la Charte (Sharman, 1984 : 106; Wiseman, 2008 : 147; Baier, 2012 : 183-184). L'article 45 permet, par exemple, aux provinces d'adopter des lois sur les élections à date fixe (Régimbald et Newman, 2013 : 35⁵) et sur les plafonds de dépenses électorales (Pelletier, 1996 : 158-159), de même que de modifier les bornes des circonscriptions électorales. Les provinces peuvent également modifier unilatéralement leur mode de scrutin. Par exemple, de nombreuses provinces ont tenté de changer, mais sans succès, leur système majoritaire uninominal pour un système proportionnel mixte, ou un système de vote unique transférable. Certains auteurs ont même suggéré que les provinces pourraient adopter un système présidentiel modifié, dans lequel le premier ministre serait élu séparément de l'Assemblée législative, à condition que des arrangements soient pris pour une concertation entre le premier ministre, le chef de la majorité à l'Assemblée législative et le lieutenant-gouverneur (Sharman, 1984 : 106; Wiseman, 2008 : 147). On

⁵ Certaines provinces canadiennes ont modifié leur constitution pour adopter des lois sur les élections à date fixe. Voir : *Constitution (Fixed Election Dates) Amendment Act, 2001*, S.B.C. 2001, c. 36; *Loi modifiant la Loi électorale afin de prévoir des élections à date fixe*, L.Q. 2013, c 13.

peut toutefois soutenir que cela aurait une incidence sur la fonction de lieutenant-gouverneur, et serait donc inconstitutionnel.

La procédure de révision des constitutions provinciales offre également une certaine flexibilité eu égard à la formation du pouvoir législatif. En vertu de l'article 92 (1), les provinces disposant d'une chambre haute ont pu procéder à son abolition (Sharman, 1984 : 105; Wiseman, 1996 : 280-281; Pelletier, 1996 : 160; Newman, 2007 : 754), mais, en vertu de l'article 45, elles pourraient également les rétablir éventuellement (voir Pelletier, 1996). Bien que la jurisprudence interdise les référendums décisionnels et exécutoires, une province pourrait utiliser l'article 45 pour mettre en place un système qui exige l'approbation de la population, ainsi que celle du corps législatif, pour que certaines lois soient adoptées (Sharman, 1984 : 105; Pelletier, 1996 : 164; Baier, 2012 : 180). Des référendums consultatifs, facultatifs ou obligatoires, pourraient également être mis en place (Sharman, 1984 : 105; Pelletier, 1996 : 164; Baier, 2012 : 180). En outre, les provinces peuvent adopter des lois concernant l'initiative populaire (Sharman, 1984 : 105; Pelletier, 1996 : 165), comme l'a fait la Colombie-Britannique avec sa *Recall and Initiative Act*.

Enfin, l'article 45 permet aux provinces d'adopter une nouvelle constitution écrite (Sharman, 1984 : 106; Turp, 2008 : 16-17). Il ne s'agit pas nécessairement d'apporter des modifications de fond à une constitution provinciale déjà existante, mais plutôt de consolider les règles en vigueur dans un document solennel et cohérent (Sharman, 1984 : 106-107). Comme le suggère Campbell Sharman, « de manière plus ambitieuse, cela pourrait aussi impliquer une tentative d'exprimer des principes constitutionnels plus généraux, soit avec un préambule, soit en codifiant certains enjeux actuellement laissés au domaine des conventions » (Sharman, 1984 : 107; traduction libre). De fait, une province pourrait décider de rendre supralégislative sa nouvelle constitution, ce qui signifie qu'elle aurait la primauté sur ses autres lois ordinaires. Plusieurs lois canadiennes considérées comme quasi-constitutionnelles le font déjà, avec l'inclusion d'une clause de primauté (St-Hilaire, 2012 : 543-552).

L'article 45 ne dicte pas le type de majorité requis pour l'adoption d'une révision de la constitution d'une province, mais il exige, au minimum, l'adoption d'une loi ordinaire par le corps législatif

(Wiseman, 1996 : 280). Néanmoins, pour qu'une constitution provinciale devienne supralégislative et pleinement légitime, il faudrait sans doute qu'elle soit adoptée avec une majorité qualifiée. De même, une fois promulguée, une majorité qualifiée pourrait également être nécessaire pour en modifier le contenu (Baier, 2012 : 186). Toutefois, certains ont fait valoir que requérir une majorité qualifiée pour modifier une constitution provinciale pourrait aller à l'encontre de la règle selon laquelle un corps législatif ne peut pas s'engager ou restreindre sa capacité d'action pour l'avenir (Wiseman, 2008 : 145). Or, on peut soutenir que cette règle n'est plus totalement valable au Canada, depuis l'adoption de la suprématie constitutionnelle, en 1982. En outre, la plupart des constitutionnalistes conviennent que l'exigence d'une majorité qualifiée pour les révisions constitutionnelles est nécessaire à la protection des droits et libertés (Wiseman, 2008 : 145).

Conclusion

En résumé, les provinces ont la capacité de promulguer des constitutions écrites avec un statut de primauté. Cependant, bien que la consolidation des règles constitutionnelles existantes dans un document cohérent soit à leur portée, leurs possibilités constitutionnelles sont sérieusement réduites par les limites explicites et implicites de la procédure de révision constitutionnelle au Canada. L'article 45 ne donne aux provinces qu'une certaine souplesse eu égard à la modification de leur mode de démocratie représentative. Mais là encore, les provinces ne peuvent pas se débarrasser unilatéralement du système parlementaire de Westminster, ni mettre en œuvre la démocratie directe. Le pouvoir constitutionnel des provinces, en vertu de l'article 45, participe donc à la promotion de la symétrie constitutionnelle entre les provinces.

Lectures suggérées

Baier, G., 2012, « Canada: Federal and Subnational Constitutional Practices », dans M. Burgess et A. G. Tarr (dir.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 174-192.

Pelletier, B., 1996, *La modification constitutionnelle au Canada*. Scarborough, Carswell.

Sharman, C., 1984, « The Strange Case of a Provincial Constitution: The British Columbia Constitutional Act », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 17 (1) : 87-108.

Wiseman, N., 2008, « In Search of a Quebec Constitution », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2 : 130-149.

Références

Baier, G., 2012, « Canada: Federal and Subnational Constitutional Practices », dans M. Burgess et A. G. Tarr (dir.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 174-192.

Braën, A., 1986, « Les recours en matière de droits linguistiques », dans M. Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*. Montréal, Yvon Blais, pp. 465-517.

Brun, H. et G. Tremblay, 1990, *Droit constitutionnel*, Deuxième édition. Cowansville, Yvon Blais.

Burgess, M. et A. G. Tarr, 2012, « Introduction: Subnational Constitutionalism and Constitutional Development », dans M. Burgess et A. G. Tarr (dir.), *Constitutional Dynamics in Federal Systems: Sub-national Perspectives*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 3-42.

Côté, C.-E. et G. Tremblay, 2009, « Un remède durable », *La Presse*, 24 novembre 2009.

Hogg, P. W., 2012, *Constitutional Law of Canada*, Édition pour les étudiants. Scarborough, Carswell.

Morin, J.-Y., 2008, « Une constitution nouvelle pour le Québec: le pourquoi, le contenu et le comment », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2 : 5-15.

Morin, J.-Y. et J. Woehrling, 1992, *Les constitutions du Canada et du Québec (du régime français à nos jours)*, Deuxième édition, Volume. 1. Montréal, Thémis.

Newman, W. J., 2007, « Living with the Amending Procedures: Prospects for Future Constitutional Reform in Canada », dans G. Mitchell, I. Peach, D. E. Smith et J. Donaldson Whyte (dir.), *A Living Tree: The Legacy of 1982 in Canada's Political Evolution*. Markham, LexisNexis, pp. 747-780.

Pelletier, B., 1996, *La modification constitutionnelle au Canada*. Scarborough, Carswell.

Régimbald, G. et D. Newman, 2013, *The Law of the Canadian Constitution*. Markham, LexisNexis.

Sharman, C., 1984, « The Strange Case of a Provincial Constitution: The British Columbia Constitutional Act », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 17 (1) : 87-108.

St-Hilaire, M., 2012, « The Codification of Human Rights in Canada », *Revue de Droit de l'Université de Sherbrooke*, 42 : 505-568.

Tremblay, G., 2011, « La portée élargie de la procédure bilatérale de modification de la constitution », *Revue générale de droit*, 41 (2) : 417-449.

Turp, D., 2008, « La constitution québécoise : une perspective historique », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2 : 16-62.

Wiktor, C. L. et G. Tanguay (dir.), 1987, *Constitutions of Canada: Federal and Provincial*. Dobbs Ferry, Oceana.

Wiseman, N., 1996, « Clarifying Provincial Constitutions », *National Journal of Constitutional Law*, 6 (2) : 269-294.

Wiseman, N., 2008, « In Search of a Quebec Constitution », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, 2 : 130-149.

Chapitre 48

LA FÉDÉRALISATION DE LA POLITIQUE COMMERCIALE INTERNATIONALE

Jörg BROSCHEK

Résumé

Les entités fédérées s'engagent de plus en plus dans la politique commerciale internationale, un domaine de compétence fédérale exclusive dans la plupart des fédérations. Ce chapitre conceptualise ce phénomène comme un exemple de processus de fédéralisation, c'est-à-dire le passage d'un mode de gouvernance dans un domaine politique auparavant dominé par l'ordre fédéral à un mode où les deux ordres de gouvernement sont désormais simultanément actifs. Alors que la fédéralisation de la politique commerciale semble être une tendance assez générale dans les systèmes fédéraux, les modèles de participation des entités fédérées et, enfin, leur

influence sur la politique commerciale diffèrent de manière significative d'un système à l'autre. En s'appuyant sur les résultats d'un projet de recherche plus large, ce chapitre examine les causes de la mobilisation des entités fédérées et la manière avec laquelle l'architecture institutionnelle d'une fédération affecte leurs options pour influencer les accords de politique commerciale. Dans la dernière section, le chapitre tente d'évaluer les conditions qui pourraient renforcer ou miner cette tendance.

* * *

Jörg Broschek est titulaire de la Chaire de recherche du Canada sur le fédéralisme comparatif et la gouvernance à multiples niveaux, et professeur à l'Université Wilfrid Laurier, à Waterloo (Ontario). Ses recherches portent sur les tendances et les conséquences à long terme des réformes fédérales, l'intégration économique dans les systèmes à multiples niveaux par le biais de la politique commerciale, de même que les théories et méthodes dans le domaine du fédéralisme comparatif et de la politique multi-niveaux. Parmi ses récentes publications, soulignons *The Multilevel Politics of Trade* (codirigé avec Patricia Goff) parue en 2020 à *University of Toronto Press*.

L'objectif d'établir une union économique représente un motif important, sinon le principal motif, dans les processus de création des systèmes fédéraux. Il n'est donc guère surprenant que dans la plupart des fédérations, l'ordre de gouvernement central ait été investi d'une compétence exclusive sur des pouvoirs importants liés à l'économie, comme les douanes, la monnaie ou encore le commerce international et interne (Watts, 2008 : 90). Toutefois, des développements récents indiquent que la prédominance fédérale dans un domaine essentiel de la politique économique, le commerce international, ne peut plus être considérée comme acquise. Pour s'en convaincre, rappelons la menace de la Wallonie de ne pas signer l'*Accord économique et commercial global* (AECG) entre le Canada et l'Union européenne, en octobre 2016 – ce qui aurait pu faire dérailler l'accord, qui fut négocié sur quelque sept années. Cela a par ailleurs suscité une importante attention médiatique. Mais il ne s'agit pas là d'un cas unique. En effet, la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté française, par exemple, ont adopté des résolutions similaires à la Wallonie sur l'AECG. De même, depuis 2013, les *Länder* allemands et autrichiens sont de plus en plus impliqués dans la politique commerciale internationale, alors que les cantons suisses le sont déjà depuis le début des années 1990 (Ziegler, 2020). Pour le Canada et l'Australie, l'importance croissante des entités fédérées dans le domaine de la politique commerciale remonte même aux années 1980 (pour l'Australie, voir, par exemple, Ravenhill 1990; et, pour le Canada, Doern et McDonald, 1999; Kukucha, 2008).

L'Australie et le Canada représentent ainsi les premières manifestations d'une tendance plus générale : la fédéralisation de la politique commerciale internationale. Dans le prolongement de l'approche mise de l'avant par Mireille Paquet (2019), j'entends par « fédéralisation » un changement transformateur du mode de gouvernance dans un domaine politique donné : d'un mode dominé par un seul ordre de gouvernement (ici le fédéral) vers un mode où les deux ordres de gouvernement sont simultanément actifs (voir Paquet (2019) pour le cas de la politique d'immigration au Canada). La fédéralisation de la politique commerciale prend des formes très différentes d'un système à l'autre. De plus, il reste à voir si le nouvel activisme des entités fédérées dans certaines fédérations, comme l'Allemagne et l'Autriche, sera durable, ou s'il ne s'agit que d'un phénomène temporaire. Les recherches en la matière sont rares, et

les spécialistes du fédéralisme et du régionalisme n'ont commencé que récemment à explorer ces tendances par le biais d'analyses comparatives (voir Broschek et Goff, 2018; 2020a; Freudlsperger, 2018; Egan et Guimaraes, 2019).

La présente contribution résume les conclusions préliminaires d'un vaste projet de recherche, financé par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada (CRSH) (voir également Broschek et Goff, 2020a). Elle aborde trois questions : premièrement, pourquoi les entités fédérées s'engagent-elles de plus en plus dans la politique commerciale internationale? Deuxièmement, malgré le fait qu'elles ne disposent généralement que de pouvoirs constitutionnels limités, voire inexistants, dans ce domaine politique, comment les entités fédérées participent-elles à la politique commerciale? Troisièmement, quelles sont les implications de ce phénomène de *fédéralisation* pour la gouvernance de la politique commerciale?

1 Pourquoi les entités fédérées s'engagent-elles dans le domaine de la politique commerciale?

Depuis le début des années 1980, les entités fédérées sont de plus en plus impliquées dans la politique commerciale internationale. Cette tendance a été observée pour la première fois dans les fédérations anglo-saxonnes, notamment en Australie, au Canada et, dans une certaine mesure, aux États-Unis. Les provinces canadiennes, par exemple, sont progressivement apparues comme de nouveaux acteurs de la politique commerciale internationale depuis les négociations de l'*Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis* (ALE), qui est ensuite devenu l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA), en y incluant le Mexique, en 1994 (Kukucha, 2008). En Australie, des tensions entre le Commonwealth et les États sont apparues au sujet des accords de politique commerciale internationale dès la fin des années 1970 et le début des années 1980 (Ravenhill, 1990). Les États américains ont commencé à exprimer leurs préoccupations au milieu des années 1990, dans le contexte de l'*Accord général sur le commerce des services* (AGCS), devant ce qu'ils percevaient être un manque de réactivité du gouvernement fédéral dans les négociations d'accords commerciaux (Sager 2002).

En Europe, les efforts des entités fédérées pour entrer dans le domaine de la politique commerciale sont plus récents. Les régions et communautés belges, ainsi que les *Länder* autrichiens et allemands, ont été particulièrement actifs dans les négociations commerciales entre l'Union européenne et les États-Unis, qui sont maintenant au point mort, en lien avec le *Partenariat transatlantique pour le commerce et l'investissement* (PTCI), ainsi que dans le dossier de l'AECG, avec le Canada. La première grande résolution sur la politique commerciale internationale des *Länder* allemands a toutefois été adoptée plus tôt, en mai 2013, à propos d'un autre accord : l'*Accord commercial de l'Union européenne avec la Colombie et le Pérou* (Broschek, Bußjäger et Schramek, 2020). Enfin, les cantons suisses ont joué un rôle plus actif dans la politique commerciale internationale au début des années 1990, lors des négociations sur l'Espace économique européen (EEE) et – comme pour les États-Unis – sur la conclusion de l'*Uruguay Round* et de la création de l'AGCS (Ziegler, 2020).

Les politiques publiques façonnent la vie politique (Schattschneider, 1935; Pierson, 1993). La nature changeante des accords commerciaux offre donc un point de départ utile pour analyser les racines de la fédéralisation de la politique commerciale. Les accords de libre-échange tels que l'ALENA ou l'EEE ont annoncé une transformation majeure de la politique commerciale internationale : l'émergence d'accords de libre-échange dits « méga », « profonds » ou de « deuxième génération » (Young, 2016; Ravenhill, 2017). Le nombre de ces accords de libre-échange a doublé de 2005 à 2015, passant de 132 à 260 (Mattoo *et al.*, 2017). Plus importants encore, les nouveaux accords de libre-échange se distinguent des accords commerciaux traditionnels de par leur portée et leur profondeur. La réduction ou l'élimination des droits de douane et des quotas n'est plus l'objectif principal des nouveaux accords de libre-échange. Ils sont plutôt conçus pour encourager et réglementer les transactions du marché dans une économie mondiale de plus en plus fragmentée.

Premièrement, les accords de libre-échange ont une portée plus large, car ils cherchent à libéraliser le commerce dans de nouveaux domaines, tels que le secteur des services, les marchés publics et la propriété intellectuelle dans une économie numérique. Deuxièmement, les nouveaux accords de libre-échange sont « plus profonds », car ils cherchent à réduire ou à éliminer les barrières

commerciales non tarifaires et à promouvoir l'harmonisation par une réglementation ayant des implications potentielles pour des domaines sensibles, tels que les soins de santé, la protection des consommateurs, les infrastructures, la politique culturelle ou l'environnement. Troisièmement, certains nouveaux accords de libre-échange, comme l'AECG ou le « nouvel » ALENA, l'*Accord Canada-États-Unis-Mexique* (ACEUM), incluent de plus en plus d'objectifs politiques qui ne sont pas directement liés à la politique commerciale – comme l'égalité des genres, les droits des travailleurs ou les changements climatiques.

Ces changements de politique, qu'on peut qualifier de paradigmatiques, ont de profondes implications pour la politique intérieure. Les nouveaux accords de libre-échange créent des effets importants à l'intérieur des frontières des États (Young 2016), effets qui touchent directement ou indirectement les juridictions des entités fédérées. En conséquence, les gouvernements centraux dans les fédérations ont une incitation, voire une obligation légale, d'inclure ces entités fédérées dans les négociations d'accords commerciaux, bien que par des formes très variantes, allant de la consultation informelle à une participation plus directe. Au Canada, par exemple, l'ordre de gouvernement central jouit d'une compétence exclusive en matière de politique commerciale internationale. Cependant, puisqu'il ne peut faire respecter à lui seul les engagements du Canada en matière de politique commerciale internationale lorsque ceux-ci se rapportent aux compétences exclusives des provinces, Ottawa cherche généralement à s'assurer du soutien des entités fédérées lorsqu'il conclut des accords de libre-échange (Hederer et Leblond, 2020). Dans le cas des négociations de l'AECG, par exemple, les provinces et les territoires ont même été invités à participer directement à certains cycles de négociations avec la Commission européenne (Kukucha, 2016). Bien que la perspective d'éventuels problèmes dans la mise en œuvre encourage l'inclusion des provinces dans la politique commerciale au Canada, il reste cependant à la discrétion d'Ottawa de décider *si* et *comment* les provinces et territoires participent au processus de négociations (Paquin, 2020).

En revanche, en Allemagne, une obligation légale peut forcer, sous certaines conditions, le gouvernement fédéral à obtenir le soutien des *Länder* pour conclure les accords commerciaux. La nature de ces conditions fait cependant l'objet de débats entre les juristes.

L'opinion dominante propose néanmoins que la ratification par la seconde chambre, le *Bundesrat*, doive prendre la forme d'une *loi de consentement* (c'est-à-dire, en fait, un droit de codécision) chaque fois qu'un « accord mixte » déclenche une obligation d'approbation conformément à la *Loi fondamentale* (Broschek, Bußjäger et Schramek, 2020).

Mais la fédéralisation de la politique commerciale ne résulte pas seulement d'une dynamique « du haut vers le bas », soit d'une incitation ou d'une obligation légale du gouvernement central d'ouvrir la porte à une implication des entités fédérées. Les nouveaux accords de libre-échange affectent également les différents intérêts des entités fédérées, les mobilisant pour une participation « du bas vers le haut ». En d'autres termes, les entités fédérées ne se contentent pas de réagir passivement au changement de politique commerciale, mais réclament parfois aussi activement un nouveau rôle dans ce domaine politique. Nous avons identifié trois types d'intérêts qui incitent les acteurs des entités fédérées à adopter une position plus active en matière de politique commerciale : les intérêts régionaux économiques (1), institutionnels (2) et politiques (3) (Broschek et Goff, 2020b).

La littérature sur la géographie économique régionale rapporte que les entités fédérées s'engagent dans la politique commerciale parce qu'elles cherchent à protéger et à développer davantage leur économie régionale. En conséquence, des facteurs tels que la taille de l'économie des entités fédérées, les secteurs économiques dominants et leur intégration dans l'économie mondiale façonnent les préférences des entités fédérées en matière de politique commerciale et, en fin de compte, les engagent à y intervenir plus activement.

Le néo-institutionnalisme souligne l'importance de l'intérêt bureaucratique, c'est-à-dire la capacité des institutions politiques et administratives à maintenir, voire à étendre, leur autonomie dans la régulation et la mise en œuvre de leurs objectifs politiques. Par conséquent, les entités fédérées peuvent également être animées par le désir d'éviter de perdre une partie de leur autorité par le biais d'accords commerciaux, et ce, au profit, notamment, d'organes non élus chargés de surveiller et de faire appliquer les dispositions des accords commerciaux. Les comités de coopération réglementaire ou

les tribunaux de règlement des différends entre investisseurs et États en sont des exemples.

Enfin, les entités fédérées développent également des préférences politico-idéologiques à l'égard de la politique commerciale. En conséquence, leurs gouvernements cherchent à participer à la politique commerciale de manière à façonner les accords de libre-échange en fonction de leurs préférences politiques. Les intérêts politiques font ressortir également l'importance des partis politiques qui fonctionnent à différents niveaux (provincial et fédéral) et le rôle des groupes d'intérêt et des mouvements sociaux pour comprendre les modèles de fédéralisation de la politique commerciale.

Les types d'intérêts qui prévalent dans les différents systèmes fédéraux varient significativement d'un cas à l'autre (Broschek et Goff, 2020c). Dans les fédérations anglo-saxonnes et en Suisse, les intérêts économiques régionaux sont le principal moteur des efforts déployés par les entités fédérées pour façonner la politique commerciale. Le schéma général dans ces fédérations est similaire : les entités fédérées sont généralement favorables à la libéralisation par le biais d'accords de libre-échange, mais cherchent à garantir l'existence de dispositions qui exemptent certains secteurs, notamment l'agriculture, la pêche ou les marchés publics. Dans ces fédérations, la politique commerciale internationale est aussi souvent étroitement liée à la politique commerciale intérieure (Anderson, 2012; Kukucha, 2015; Egan, 2015; Egan et Guimaraes, 2019; Hederer et Leblond, 2020). Par exemple, parallèlement aux négociations de l'AECG, les provinces canadiennes ont négocié plusieurs accords intergouvernementaux bi- et multilatéraux afin d'éliminer les obstacles au commerce intérieur par l'harmonisation de certaines normes (Kukucha, 2015).

Dans les fédérations d'Europe continentale, les intérêts économiques régionaux ne sont pas entièrement absents, mais les intérêts institutionnels et politiques prédominent clairement, et se renforcent parfois même mutuellement. Par exemple, les préoccupations relatives aux mécanismes de règlement des différends entre investisseurs et États, de même qu'en ce qui a trait à la coopération réglementaire, font constamment surface dans les résolutions parlementaires et intergouvernementales des entités fédérées en Belgique, en Autriche et en Allemagne. Les acteurs de ces entités

fédérées anticipent une perte irréversible de leur autorité politique par le biais de ces mécanismes, qui sont des éléments essentiels de la plupart des accords de libre-échange récents. En outre, ils craignent une érosion des normes réglementaires et le démantèlement du principe de précaution, avec des implications négatives pour les normes du travail et les normes environnementales, les infrastructures publiques ou la protection des consommateurs (cf. Broschek, Bußjäger et Schramek, 2020).

2 Comment les entités fédérées participent-elles à la politique commerciale?

La capacité des entités fédérées à façonner la politique commerciale varie considérablement d'un cas à l'autre. Les *Länder* autrichiens, par exemple, étaient unis dans leur opposition à l'AECG, quelle que soit la coalition des partis au pouvoir. Pourtant, le gouvernement fédéral a pu ratifier l'accord, en juin 2018. Les *Länder* allemands, en revanche, étaient divisés dans leur position vis-à-vis l'AECG. Les gouvernements de coalition comprenant les démocrates-chrétiens (CDU/CSU) ou le FDP libéral ont généralement soutenu l'AECG, alors que les gouvernements de coalition formés par des partis de gauche (SPD, Verts ou le Linke) ont eu tendance à s'y opposer. Dans certains cas, les partenaires de la coalition ont convenu de s'abstenir lorsqu'un projet de loi de ratification serait présenté. Or, cela signifie qu'un tel projet de loi ne serait probablement pas approuvé par les *Länder* dans la seconde chambre, le *Bundesrat*. Et de fait, au moment d'écrire ces lignes, le processus de ratification de l'AECG par l'Allemagne est toujours en cours.

Les différences institutionnelles entre les systèmes fédéraux sont importantes pour comprendre la force relative des entités fédérées dans la politique commerciale. Par exemple, le rôle relativement fort du *Bundesrat* allemand octroie aux gouvernements des *Länder* la possibilité d'opposer leur veto aux accords commerciaux, dans certaines circonstances, alors que les *Länder* autrichiens ne disposent pas d'une telle ressource institutionnelle. De manière plus générale, trois éléments institutionnels de l'architecture fédérale offrent aux entités fédérées des moyens de pression différents pour assumer un rôle dans la politique commerciale : les compétences

(directement ou indirectement liées à la politique commerciale), le système de relations intergouvernementales (RIG) en vigueur et la nature de la seconde chambre au sein de l'ordre de gouvernement central.

Les compétences directes qui sont liées à la politique commerciale inscrivent les entités fédérées dans un rapport de force avantageux. Elles sont cependant l'exception. Les régions et communautés belges sont uniques à cet égard : la Constitution belge ne comporte pas de hiérarchie des normes constitutionnelles et suppose que les divers ordres de gouvernement sont à la fois souverains dans les éléments de compétence nationaux et internationaux qui leur sont attribués (Bursens et Massart-Piérard, 2009). Contrairement à ce qui se passe dans la plupart des fédérations, la politique commerciale internationale en Belgique n'est pas une compétence fédérale exclusive. Par conséquent, les régions et les communautés jouissent de droits importants qui sont inscrits dans la Constitution, ce qui explique pourquoi le gouvernement wallon a pu menacer la ratification de l'AECG par la Belgique. Les cantons suisses sont dans une position similaire. Bien que, contrairement à la Belgique, la Confédération soit responsable des relations extérieures, la Constitution accorde aux cantons des droits de consultation, ou même de participation, chaque fois que leurs compétences sont affectées. Cela inclut la politique commerciale, où le gouvernement fédéral doit prendre en compte les intérêts cantonaux dans la formulation du mandat de négociation et le processus de négociation lui-même (Ziegler, 2020).

Dans la plupart des fédérations, cependant, les entités fédérées sont plutôt habilitées indirectement à prendre part aux processus de négociation, et ce, même lorsque les dispositions des accords commerciaux empiètent sur leurs compétences. Avec l'apparition de nouveaux accords de libre-échange « profonds », cela est plus souvent le cas que par le passé. Dans les systèmes où les entités fédérées ont de nombreux pouvoirs exclusifs, comme au Canada, il devient probable que les accords de libre-échange affectent leurs compétences.

Mais même dans les fédérations plus centralisées, comme l'Australie, l'ordre de gouvernement central peut avoir intérêt à consulter les entités fédérées lors de la phase de mise en œuvre, pour s'assurer du respect des dispositions contenues dans les

accords commerciaux. Deux facteurs sont particulièrement importants à cet égard : premièrement, l'ambiguïté institutionnelle qui découle de la répartition des compétences peut contribuer à ce que les entités fédérées fassent valoir que les dispositions commerciales ont un impact sur leurs champs de compétences propres. Deuxièmement, il s'agit de l'existence (ou de l'absence) de pouvoirs fédéraux prépondérants. Par exemple, aux États-Unis, les États doivent se conformer aux dispositions commerciales une fois qu'elles sont en vigueur dans le droit fédéral, celui-ci ayant préséance sur la réglementation au niveau des États. Le gouvernement fédéral canadien ne dispose pas d'un tel pouvoir prépondérant lorsque des compétences exclusives des provinces sont concernées.

Le système de RIG à l'œuvre offre également aux entités fédérées des possibilités variées de s'engager dans la politique commerciale. Par le biais de conseils intergouvernementaux, les entités fédérées peuvent essayer de coordonner leurs intérêts de manière horizontale, et de coopérer verticalement avec l'ordre de gouvernement central. De manière générale, les variations des RIG sont liées à leur degré d'institutionnalisation. Les fédérations d'Europe continentale parvenues à maturité que sont l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse se caractérisent par un degré relativement élevé d'institutionnalisation des RIG, tant sur les plans horizontal que vertical. Les *Länder* autrichiens et allemands ont utilisé le système des RIG, principalement de manière horizontale, pour formuler plusieurs résolutions sur les dispositions de politique commerciale, en particulier sur le PTCI et l'AECG (Broschek, Bußjäger et Schramek, 2020). En Suisse, les cantons coordonnent aussi leurs intérêts en matière de politique commerciale suivant une logique horizontale, mais ils le font par l'intermédiaire de la Conférence des gouvernements cantonaux, et interagissent verticalement avec le gouvernement fédéral dans le cadre d'un dialogue plutôt informel (Ziegler, 2020).

En revanche, les RIG sont moins institutionnalisées dans les fédérations anglo-saxonnes et, dans une certaine mesure, en Belgique (Broschek et Goff, 2018). Lorsque l'ancien Ministre-président de la Wallonie, Paul Magnette, a expliqué l'opposition de la région à l'AECG, en octobre 2016, il a reproché au gouvernement fédéral de ne pas avoir coopéré avec les régions et les communautés dès le début du processus, de manière à répondre à leurs préoccupations

(Magnet, 2016). Au Canada, les provinces et le gouvernement fédéral ont cherché à institutionnaliser les RIG dans la politique commerciale dans les années 1990, et ce, par le biais du système de comité C-Trade, où les responsables du commerce se rencontrent et échangent des informations sur une base régulière (Kukucha, 2008; Paquin, 2020). En outre, et surtout, les deux ordres de gouvernement se coordonnent et coopèrent par des moyens informels chaque fois que sont négociés des accords de libre-échange susceptibles d'affecter les provinces. L'inclusion des provinces et les modalités de leur participation dépendent toutefois de la volonté du gouvernement fédéral en place. Qui plus est, les provinces ont également été très actives sur une base individuelle. Par exemple, l'ancienne première ministre de l'Ontario, Kathleen Wynne, a rencontré 33 gouverneurs d'États américains et sénateurs au cours de la renégociation de l'ALENA (Inside U.S. Trade, 2018), et le Québec a élaboré, de son côté, un programme de politique commerciale ambitieux (Schram, 2019; 2020).

Enfin, l'une des fonctions des secondes chambres dans les systèmes fédéraux est de veiller à la représentation des intérêts régionaux au sein des institutions fédérales. Toutefois, à l'exception notable du *Bundesrat* allemand, nous constatons que les secondes chambres jouent un rôle mineur dans les efforts des entités fédérées pour façonner la politique commerciale. D'ailleurs, le *Bundesrat* n'est pas élu, mais composé de membres qui proviennent des gouvernements des *Länder*. Dans les autres fédérations, les sénateurs sont généralement élus. La ligne de parti se superpose alors souvent aux intérêts régionaux; et même si les sénateurs cherchent à défendre les préoccupations régionales, comme c'est souvent le cas au Sénat américain, ils ne parlent que rarement au nom des entités fédérées elles-mêmes (Broschek et Goff, 2018).

3 Vers une nouvelle politique commerciale à multiples niveaux?

Ces tendances suggèrent que la fédéralisation de la politique commerciale est une tendance lourde, mais qui n'est pas uniforme dans sa matérialisation. L'implication des entités fédérées dans la politique commerciale présente des modèles variés, moyennant l'interaction de différents facteurs (Broschek et Goff, 2020c).

Les tendances et les modes de fédéralisation de la politique commerciale sont multiples. Les variations dans le degré d'engagement des entités fédérées se rapportent, par exemple, à une dimension temporelle. Cette dimension temporelle ne se réfère pas seulement à la différence entre les *pionniers* en la matière – comme les États australiens ou les provinces canadiennes – et les entités fédérées plus récemment actives dans le domaine de la politique commerciale – comme les *Länder* autrichiens ou allemands. La dimension temporelle pointe également en direction des variations qui découlent du moment précis où interviennent les entités fédérées, c'est-à-dire si elles participent activement à la *formulation* des accords de politique commerciale, ou si leur rôle se limite davantage au processus de *ratification*.

La participation des entités fédérées semble également être consé-
quente de divers intérêts; les intérêts économiques régionaux étant les principaux moteurs de leur implication dans les fédérations anglo-saxonnes et en Suisse, tandis que les intérêts institutionnels et politiques ont plus de poids dans les fédérations d'Europe continentale. Les entités fédérées sont également dotées de ressources institutionnelles qui divergent, ce qui façonne leurs stratégies et, en fin de compte, leur pouvoir vis-à-vis le gouvernement central. Enfin, la politique de partis, la dynamique des groupes d'intérêt et le degré de mobilisation de la société civile influent de différentes manières sur le processus de fédéralisation de la politique commerciale internationale. Si la politique de partis et la mobilisation sociale sont des données importantes dans plusieurs fédérations européennes, ces facteurs sont plutôt négligeables en Australie, au Canada ou en Suisse (cf. Bollen, De Ville et Gheyle, 2020; Siles-Brügge et Strange, 2020; Schram, 2020).

Conclusion

Ces phénomènes ont conduit à l'essor d'un programme de recherche fascinant pour les spécialistes du fédéralisme et du régionalisme comparés. Nous devons non seulement mieux comprendre comment différents facteurs interagissent dans divers cas spécifiques, mais il importe également de savoir si nous assistons à une transformation majeure et durable de la gouvernance de la politique commerciale internationale. En ce qui concerne les consé-

quences à long terme, il reste à voir si les entités fédérées seront de plus en plus en mesure de consolider leur nouveau rôle dans la politique commerciale, puis de formaliser celui-ci. Des capacités administratives limitées, par exemple, peuvent entraver leurs efforts en cette matière. En outre, la nature des accords de politique commerciale peut aussi changer à nouveau, ce qui risque d'exclure toute possibilité future de participation des entités fédérées. L'Union européenne, par exemple, semble avoir tiré les leçons de l'expérience du difficile processus de ratification de l'AECG, en cherchant à éviter à l'avenir les dispositions qui pourraient rendre un accord « mixte » (c'est-à-dire touchant aux compétences des États membres) (van der Loo, 2018). Même au Canada, où les provinces jouent un rôle dans la politique commerciale depuis les années 1980, le niveau d'engagement provincial varie d'un accord à l'autre, sans qu'un cadre intergouvernemental formel ne soit en place afin de clarifier et d'institutionnaliser la gouvernance de la politique commerciale internationale.

Les cantons suisses ou les régions et communautés belges, en revanche, ont des droits de participation qui sont inscrits formellement dans la Constitution, ce qui signifie que nous devrions nous attendre à un rôle permanent de ces entités fédérées dans ce domaine. Enfin, le Pays de Galles et l'Écosse sont en train d'élaborer un programme de politique commerciale ambitieux, ce qui laisse présager que la fédéralisation de la politique commerciale internationale ne constitue peut-être qu'un pan d'une transformation plus large vers une politique commerciale multi-niveaux, dans laquelle les entités décentralisées des États unitaires joueront également un rôle important.

Lectures suggérées

Broschek, J. et P. Goff, 2018, *Federalism and International Trade Policy: The Canadian Provinces in Comparative Perspective*. IRPP Insight 23. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Broschek, J. et P. Goff, 2020, *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press.

Freudlsperger, C., 2020, *Trade Policy in Multilevel Government*. Oxford, Oxford University Press.

Gstöhl, S. et D. De Bièvre, 2018, *The Trade Policy of the European Union*. Londres, Red Globe Press.

Kukucha, C., 2008, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver, University of British Columbia Press.

Kukucha, C., 2015, « Federalism Matters: Evaluating the Impact of Sub-Federal Governments in Canadian and American Foreign Trade Policy », *Canadian Foreign Policy Journal*, 21 (3) : 224-237.

Paquin, S., 2013, « Federalism and the Governance of International Trade Negotiations in Canada: Comparing CUSFTA with CETA », *International Journal*, 68 (4) : 545-552.

Références

Anderson, G. (dir.), 2012, *Internal Markets and Multi-Level Governance: The Experience of the European Union, Australia, Canada, Switzerland, and the United States*. Oxford, Oxford University Press.

Baccini, L., 2019, « The Economics and Politics of Preferential Trade Agreements », *Annual Review of Political Science*, 22 (1) : 75-92.

Bollen, Y., F. De Ville et N. Gheyle, 2020, « From Nada to Namur: Sub-federal Parliaments' Involvement in European Union Trade Politics, and the Case of Belgium », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 256-278.

Broschek, J. et P. Goff, 2018, *Federalism and International Trade Policy: The Canadian Provinces in Comparative Perspective*. IRPP Insight 23. Montréal: Institut de recherche en politiques publiques.

Broschek, J. et P. Goff (dir.), 2020a, *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press.

Broschek, J. et P. Goff, 2020b, « Introduction », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 3-31.

Broschek, J. et P. Goff, 2020c, « Conclusion », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 351-369.

Broschek, J., P. Bussjäger et C. Schramek, 2020, « Parallel Pathways? The Emergence of Multilevel Trade Politics in Austria and Germany », dans J.

Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 208-233.

Bursens, P. et F. Massart-Piérard, 2009, « Kingdom of Belgium », dans H. Michelmann (dir.), *Foreign Relations in Federal Countries*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press, pp. 92-113.

Doern, G. B. et M. MacDonald, 1999, *Free-Trade Federalism: Negotiating the Canadian Agreement on Internal Trade*. Toronto, University of Toronto Press.

Egan, M., 2015, *Single Markets: Economic Integration in Europe and the United States*. Oxford, Oxford University Press.

Egan, M. et M. H. Guimarães, 2019, « The Dynamics of Federalism, Subnational Markets and Trade Policy-Making in Canada and the US », *Regional & Federal Studies*, 29 (4) : 459-478.

Freudlsperger, C., 2018, « More Voice, Less Exit: Sub-Federal Resistance to International Procurement Liberalization in the European Union, the United States and Canada », *Journal of European Public Policy*, 25 (11) : 1686-1705.

Hederer, C. et P. Leblond, 2020, « Implementation of Twenty-First Century Trade Agreements in Canada: CETA and Intergovernmental Cooperation », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 56-80.

Inside U.S. Trade, 2018, « Ontario Premier: USTR Aware of Subnational Engagement, Recognizes Common Cause on NAFTA. Inside U.S. Trade », disponible [en ligne] : <<https://insidetrade.com/trade/ontario-premier-ustr-aware-subnational-engagement-recognizes-common-cause-nafta>>.

Kukucha, C., 2008, *The Provinces and Canadian Foreign Trade Policy*. Vancouver, University of British Columbia Press.

Kukucha, C., 2015, « Internal Trade Agreements in Canada: Progress, Complexity and Challenges », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 48 (1) : 195-218.

Kukucha, C., 2016, *Provincial/Territorial Governments and the Negotiation of International Trade Agreements*. IRPP Insight 10. Montréal, Institut de recherche en politiques publiques.

Magnette, P., 2016, « A Huge Victory for Belgium's CETA Opponents: Paul Magnette's Speech », disponible [en ligne] : <<https://www.opendemocracy.net/en/can-europe-make-it/huge-victory-for-belgiums-ceta-opponents-paul-magnettes-speech/>>.

Mattoo, A., A. Mulabdic et M. Ruta, 2017, « Trade Creation and Trade Diversion in Deep Agreements », *Policy Research Working Paper No. 8206*. Washington, World Bank Group.

Paquet, M., 2019, *Province-Building and the Federalization of Immigration in Canada*. Toronto, University of Toronto Press.

Paquin, S., 2020, « Federalism and Trade Negotiations in Canada: CUSFTA, CETA, and TPP Compared », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 35-55.

Pierson, P., 1993, « When Effect Becomes Cause: Policy Feedback and Political Change », *World Politics*, 45 (4) : 595-628.

Ravenhill, J., 1990, « Australia », dans H. Michelmann et P. Soldatos (dir.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*. Oxford, Clarendon Press, pp. 77-123.

Ravenhill, J., 2017, « The Political Economy of the Trans-Pacific Partnership: A '21st Century' Trade Agreement? », *New Political Economy*, 22 (5) : 573-594.

Sager, M., 2002, *One Voice or Many? Federalism and International Trade*. New York, LFB Scholarly Publishing.

Schattschneider, E. E., 1935, *Politics, Pressures and the Tariff*. New York, Prentice-Hall.

Schram, S., 2019, *Constructing Trade. The Negotiation of the Comprehensive and Economic Trade Agreement (CETA) in Quebec*. Baden Baden, Nomos.

Schram, S., 2020, « Reconceptualizing Provincial Development: Evolving Public Procurement Practices in Quebec », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 81-110.

Siles-Brügge, G. et M. Strange, 2020, « Municipal-Level Trade Contestation: Activist and Local Governments, from the Multilateral Agreement on Investment to the Transatlantic Trade and Investment Partnership », dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 324-349.

Van der Loo, G., 2018, « Less Is More? The Role of National Parliaments in the Inclusion of Mixed (Trade) Agreements », *CLEER Papers 2018/1*. La Haye, T.M.C. Asser Institute.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Young, A. R., 2016, « Not Your Parents' Trade Politics: The Transatlantic Trade and Investment Partnership Negotiations », *Review of International Political Economy*, 23 (3) : 345-378.

Ziegler, A. R., 2020, « Federalism in Times of Increased Integration: The Participation of Cantons in Swiss Trade Policy » dans J. Broschek et P. Goff (dir.), *The Multilevel Politics of Trade*. Toronto, University of Toronto Press, pp. 187-207.

Chapitre 49

LES CONSEILS INTERGOUVERNEMENTAUX ET LA STABILITÉ DANS LES SYSTÈMES FÉDÉRAUX

Johanna SCHNABEL

Résumé

Les conseils intergouvernementaux ne font pas qu'accroître l'efficacité et l'efficience dans l'élaboration des politiques publiques; ils peuvent aussi contribuer à la stabilité dans les systèmes fédéraux. Des rencontres régulières entre les membres des divers ordres de gouvernement façonnent effectivement la manière dont les systèmes fédéraux traitent les relations de plus en plus interdépendantes entre les gouvernements d'une fédération. En discutant de quelques exemples de réformes majeures dans le domaine des

politiques fiscales en Australie, au Canada, en Allemagne et en Suisse, ce chapitre identifie les conditions suivant lesquelles les conseils intergouvernementaux permettent aux différents ordres de gouvernement de préserver leur autorité, leur autonomie discrétionnaire et leurs ressources, afin d'éviter les tensions fédérales. Les gouvernements centraux, en particulier, ont souvent cherché à s'immiscer dans les champs de compétence qui sont de la responsabilité des entités fédérées. Par conséquent, l'étendue de la contribution des conseils intergouvernementaux à la stabilité des fédérations contemporaines dépend de leur capacité à faire en sorte que le gouvernement central consente à des solutions co-déterminées avec les entités fédérées.

* * *

Johanna Schnabel enseigne la politique comparée à l'Université Kent, au Royaume-Uni. Elle est également chercheuse à l'Université de Lausanne, en Suisse. Ses recherches portent sur les effets centralisateurs des transferts et subventions conditionnels en Australie, au Canada et aux États-Unis. Plus largement, elle s'intéresse aux dynamiques fédérales, aux relations intergouvernementales et à la consolidation fiscale. Elle est titulaire d'un doctorat de l'Université de Lausanne, en Suisse.

Il existe de nombreuses formes d'interdépendance entre les ordres de gouvernement qui coexistent au sein d'une même fédération. Face à cette situation, plusieurs fédérations dans le monde ont mis en place des *conseils intergouvernementaux*, notamment depuis la seconde moitié du XX^e siècle. Un des meilleurs exemples est celui du Conseil de la Fédération, au Canada, créé par les premiers ministres des provinces, en 2003. Mais d'autres conseils, tels que la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (établie en 1897), existent depuis bien plus longtemps. Règle générale, les conseils intergouvernementaux consistent en des rencontres plus ou moins régulières entre les membres des pouvoirs exécutifs des différents gouvernements (c'est-à-dire les premiers ministres et ministres) au sein d'un système fédéral. Il existe différents types de conseils, variant selon leur portée dans les champs politiques, leur orientation régionale et la participation ou non du gouvernement central à leurs travaux (Bolleyer, 2009).

Dans les États fédéraux, les compétences sont distribuées entre au moins deux ordres de gouvernement (Riker, 1964; Elazar, 1987; Watts, 2008; Hueglin et Fenna, 2015). Mais cette répartition des pouvoirs n'est pas toujours très nette. De bien des manières, les gouvernements sont ainsi dépendants les uns des autres : les responsabilités se chevauchent, les domaines politiques se recoupent dans leurs portées pratiques et de nombreux enjeux publics sont transversaux à plusieurs sphères de compétences. Par conséquent, la plupart des problèmes politiques, au sein d'une fédération, concernent simultanément plusieurs ordres de gouvernement. Cette interdépendance s'est par ailleurs accrue au cours du XX^e siècle.

Devant ce phénomène, la littérature portant sur les relations intergouvernementales et la coordination politique souligne que les conseils intergouvernementaux ont le potentiel d'accroître l'efficacité et l'efficience dans l'élaboration des politiques publiques, en évitant les redondances et les chevauchements inutiles (Bolleyer, 2009; Poirier, Saunders et Kincaid, 2015). Qui plus est, les conseils intergouvernementaux participent à la stabilité au sein des systèmes fédéraux, en faisant en sorte que les gouvernements puissent s'entendre sur des modalités communes pour l'aménagement des problèmes transjuridictionnels.

1 L'unilatéralisme perturbateur et la stabilité dans les systèmes fédéraux

Dans les États fédéraux, toute modification de la répartition des compétences requiert, en principe du moins, le consentement des deux ordres de gouvernement (Watts, 2008 : 9). Lorsque des problèmes politiques affectent plusieurs gouvernements au sein d'une même fédération, mais que ces derniers décident chacun d'y apporter des solutions unilatérales, le principe fondamental du fédéralisme se trouve à être bafoué. Un tel unilatéralisme peut effectivement engendrer des limites à l'autonomie des autres partenaires fédératifs. Les entités fédérées risquent ainsi de perdre une portion de leur pouvoir sans y consentir; ce qui est à même d'entraîner des tensions majeures dans les relations intergouvernementales, et ainsi conduire à une certaine instabilité politique.

Un tel unilatéralisme peut se manifester de trois manières. Le cas-type « extrême » de résolution unilatérale consiste en l'adoption de solutions purement individuelles : chaque gouvernement agit alors de son propre chef, sans considérer les impacts sur les autres partenaires, et sans non plus les consulter. Le deuxième type d'unilatéralisme est celui de l'imposition fédérale, qui peut être plus ou moins perturbateur. C'est-à-dire que, si les gouvernements adoptent conjointement une solution – de telle manière que les deux ordres de gouvernement y consentent formellement –, mais que le gouvernement fédéral seul en définit tous les paramètres essentiels, ces dernières vont inévitablement perdre en autonomie. Si elle n'est pas négligeable pour autant, cette perte d'autonomie sera toutefois moins saillante, si le gouvernement fédéral ne fixe que quelques paramètres (mineurs) d'une solution par ailleurs adoptée conjointement par les deux ordres de gouvernement. Pour cette raison, ce deuxième cas de figure engendrera une instabilité politique qui peut grandement varier. Enfin, troisième scénario possible, il s'agit du non-respect d'une solution communément adoptée; ce qui peut s'avérer tout aussi perturbateur que les solutions individuelles, si les gouvernements passent simplement et complètement outre une solution élaborée conjointement. Cela étant, l'impact sur la stabilité politique d'un tel non-respect peut s'avérer être moins significatif, dans le cas où un ou tous les gouvernements n'ignorent que certains des éléments d'une solution adoptée conjointement.

Ultimement, le caractère plus ou moins perturbateur de ces trois types de solutions unilatérales dépend aussi de l'étendue suivant laquelle elles entrent en conflit avec les intérêts et les préférences des gouvernements qui sont touchés, le cas échéant, par une perte d'autonomie. Si les solutions unilatérales adoptées s'alignent avec certains des intérêts des autres gouvernements, la perte de pouvoir discrétionnaire (ou d'autorité) qui s'ensuit pour ces derniers pourrait leur paraître plus acceptable et tolérable. Dans ce cas, l'unilatéralisme est moins propice à générer des tensions politiques entre les partenaires de la fédération.

2 Les solutions collaboratives communes et le modèle des conseils intergouvernementaux

En ce qui les concerne, les « solutions collaboratives communes » permettent d'éviter des variations non désirées dans la répartition de l'autonomie. Même si ces solutions peuvent aussi affecter la répartition du pouvoir, ces changements sont le fruit d'un commun accord de la part des partenaires fédéraux, ce qui favorise le maintien d'une plus grande stabilité politique. Les solutions communes sont dites collaboratives si elles sont non seulement adoptées formellement par tous les gouvernements, mais si ceux-ci furent également impliqués dans le processus de leur élaboration, et si tous les gouvernements s'y conforment par la suite.

Les conseils intergouvernementaux incitent les divers gouvernements d'une fédération à parvenir à des solutions collaboratives communes. Cependant, leur capacité à trouver de telles solutions dépend grandement du fonctionnement de ces institutions. Premièrement, les conseils doivent opérer d'une manière telle qu'ils soient capables de s'attaquer aux problèmes fédéraux les plus importants, plutôt que de les exclure de leur agenda. Dans le cas contraire, soit une solution commune ne parvient tout simplement pas à être développée, ou bien les gouvernements ne vont s'entendre que sur le plus petit dénominateur commun. De même, si les membres des pouvoirs exécutifs ont le droit d'envoyer leur équipe non-élue pour les représenter aux rencontres du conseil, cette première condition n'est pas non plus satisfaite. Ces représentants non-élus n'ont pas la légitimité politique de prendre des

décisions, et la coordination devient donc limitée aux aspects techniques et non controversés du problème en présence.

Deuxièmement, les conseils doivent être fortement institutionnalisés, de telle sorte que la coordination soit un processus régulier grâce auquel les intérêts et les préférences de chaque gouvernement peuvent être accommodés. Plus encore, un fort degré d'institutionnalisation augmente probablement le prix politique, pour un gouvernement, de se retirer ou de se désengager à l'égard de ces conseils.

Troisièmement, l'agenda d'un conseil ne doit pas être dominé par le gouvernement central, où celui-ci saurait imposer des solutions politiques aux entités fédérées. La présidence des rencontres devrait idéalement être changeante, et le secrétariat du conseil devrait être indépendant. Pour le dire autrement, le gouvernement fédéral ne doit pas présider aux rencontres du conseil sur une base permanente et ne doit pas non plus en superviser l'administration.

3 Les conseils intergouvernementaux et la politique fiscale

Dans les systèmes fédéraux, les politiques fiscales font partie des domaines politiques d'importance où il peut être difficile de conclure des ententes. Et pourtant, le Frein à l'endettement (2009), en Allemagne, et la Réforme de l'imposition des entreprises III (RIE III)¹, en Suisse, sont des exemples notables de solutions collaboratives communes, élaborées par des conseils intergouvernementaux. Tous les gouvernements participèrent à la négociation de ces réformes et tous les adoptèrent. Tous les *Länder* allemands ont mis en place le Frein à l'endettement (à l'exception de la Sarre), en

¹ La RIE III n'est toutefois pas parvenue à obtenir l'assentiment populaire lors du référendum de 2017, après avoir été approuvée par les deux chambres du parlement en juin 2016. À la suite de ce revers, le gouvernement fédéral et les cantons ont élaboré une nouvelle réforme en matière d'imposition (*Réforme fiscale et financement de l'AVS (RFFA)*). Celle-ci a été acceptée lors de la votation fédérale du 19 mai 2019, par 66,4 % de la population.

introduisant des limites au déficit et à la dette dans leurs législations respectives, ce qui est un indicateur de respect de l'entente².

Les conseils impliqués dans l'élaboration du Frein à l'endettement – c'est-à-dire la Commission de réforme du fédéralisme II (*Föderalismuskommission II*) et le *Bundesrat* allemand – ont eu la capacité de s'attaquer à un problème aussi important que les limites de l'endettement et du déficit public. Bien que certains éléments du Frein à l'endettement laissent présager qu'il s'agit d'une solution du plus petit dénominateur commun – certaines dimensions du problème ont dû être évacuées de l'agenda du fait de leur nature trop controversée –, cette réforme représente néanmoins une solution globale au problème du déficit. Pareillement, l'organisation de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), les deux organisations responsables de la création de la RIE III en Suisse, ont débattu de différents aspects du nouveau système d'imposition, de telle sorte qu'une solution globale fut élaborée.

Les conseils qui ont développé ces réformes sont fortement institutionnalisés. Ils se rencontrent sur une base régulière, tel que cela est précisé dans leurs mandats. Dans un premier temps, les membres de ces conseils ont travaillé à s'entendre sur les aspects généraux des réformes, en s'inspirant de propositions et de recommandations présentées par des comités et des groupes de travail, au moyen d'un va-et-vient continu entre plusieurs ébauches d'ententes. Dans un second temps, ils s'entendirent sur les dispositions et les règles plus précises, en naviguant encore une fois entre différentes ébauches et leurs mises à jour. Une telle procédure permet à tous les gouvernements de participer à l'élaboration des solutions, et de le faire à différentes étapes du processus. Cette technique a ainsi permis d'accommoder les intérêts et les préférences de chacun. Les conseils horizontaux, tels que la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des finances (CDF), la Conférence des premiers ministres allemands (*Ministerpräsidentenkonferenz*, MPK), et la Conférence des ministres des finances allemands (*Finanzministerkonferenz*, FMK), auxquelles les gouvernements fédéraux ne participent pas, contribuèrent au

² Un tel respect ne peut être mesuré pour la RIE III étant donné qu'elle ne fut jamais mise en place à la suite de son rejet populaire.

contenu des réformes, après avoir obtenu un consensus entre les entités fédérées. En Suisse, de larges coalitions (tant au sein du gouvernement central que du côté des Cantons) travaillèrent aussi à la mise en œuvre d'un consensus. Les différents partis s'accordèrent sur la nécessité d'une réforme du système d'imposition, tout comme le firent les partis allemands en ce qui concerne l'assainissement budgétaire. Puisque ces processus de réformes furent inclusifs, globaux et continus, les solutions communes qui en découlèrent semblèrent acceptables à tous les gouvernements.

Enfin, les gouvernements fédéraux ne dominent pas la structure de ces conseils. Le gouvernement central allemand et les *Länder* travaillèrent ensemble, en tant que partenaires égaux, au sein de la Commission de réforme du fédéralisme II, avec l'objectif commun de limiter la dette et le déficit public. Quant à lui, le ministre fédéral des Finances suisse anima les rencontres de l'Organisation de projet de la 3^e réforme de l'imposition des entreprises. Pour autant, le gouvernement central n'employa le Conseil que pour consulter les cantons, et non pour leur imposer des solutions politiques. Une des raisons expliquant ceci est que l'article 45 de la Constitution suisse impose au gouvernement central de consulter les cantons lors de l'élaboration d'une loi fédérale les concernant. De manière similaire, le gouvernement fédéral allemand fut généralement plutôt enclin à collaborer avec les *Länder*, étant donné que ces derniers auraient pu opposer leur veto à toute loi votée au niveau fédéral.

Par contraste, en Australie et au Canada, les conseils qui ont travaillé sur des réformes fiscales d'une ampleur comparable ont donné lieu à un fonctionnement qui favorise bien davantage les solutions unilatérales. L'Accord intergouvernemental sur les rapports financiers entre le gouvernement fédéral et les États en Australie (IGA-FFR, 2008) et l'Entente-cadre sur l'union sociale au Canada (ECUS, 1999)³ furent élaborés principalement par les gouvernements centraux à Canberra et à Ottawa. Qui plus est, les gouvernements centraux ne s'y conformèrent pas par la suite, malgré l'adoption de ces deux réformes par les deux ordres de gouvernement.

³ Voir le chapitre de Gagnon et Garon dans ce livre.

Certes, les conseils intergouvernementaux qui furent impliqués dans la préparation de l'ECUS – comme les rencontres des premiers ministres – disposaient des ressources nécessaires pour travailler sur des problématiques fédérales d'importance. Toutefois, ils ne sont que faiblement institutionnalisés et sont sous la coupe du gouvernement fédéral. Peu de rencontres furent ainsi organisées pour discuter des propositions et des ébauches d'entente sur l'union sociale canadienne avant que celle-ci ne soit signée. Il n'existe peu ou pas de comités, de groupes de travail et de secrétariat en mesure de préparer des recommandations en vue des rencontres des conseils intergouvernementaux. C'est le gouvernement fédéral qui décida seul du calendrier des rencontres, ainsi que de leur programme de travail, et ce, même si les premières rencontres furent organisées à la suite des pressions provenant de différentes provinces. Les rencontres entre le gouvernement central et les provinces servirent principalement à ce que les entités fédérées endossent les propositions fédérales. Les provinces tentèrent tout de même de faire front commun au moyen de conseils horizontaux – tels que les Conférences annuelles des premiers ministres. Mais ces conseils étant eux aussi peu institutionnalisés, ils ne parvinrent pas à doter cette coordination horizontale d'une réelle influence.

De la même manière, le Conseil des gouvernements australiens (CGA, ou *Council of the Australian Governments*) et le Conseil ministériel pour les relations financières entre le gouvernement central et ceux des États – qui sont les conseils en fonction desquels le IGA-FFR fut créé et adopté – ont les moyens de prendre en charge des problématiques politiques fédérales importantes. Mais ils sont une fois de plus dominés par le gouvernement central. C'est ce dernier, à Canberra, qui préside aux rencontres des conseils. De plus, les secrétariats de ces derniers sont situés au sein de l'appareil gouvernemental fédéral. Par conséquent, le gouvernement central utilisa le système du CGA pour promouvoir son propre programme en ce qui concerne la réforme des transferts fédéraux aux États. En outre, il ne convoqua des rencontres qu'à sa guise.

Et pourtant, le CGA et le Conseil ministériel sont fortement institutionnalisés. Ils consacrèrent plusieurs rencontres à la réforme du système de transferts, et des comités et des groupes de travail

révisèrent plusieurs propositions et ébauches d'ententes. Or, du fait que ces structures offrirent aux États la possibilité d'apporter leur contribution, l'imposition fédérale se révéla être moins dérangeante, en comparaison de ce qui se produisit pour l'ECUS au Canada. Dans les faits, un certain nombre de paramètres du IGA-FFR furent débattus conjointement à la suite de la publication de propositions et d'ébauches d'ententes. Plus encore, les États défendirent conjointement leurs préférences vis-à-vis le gouvernement central, grâce au Conseil de la fédération australienne (CFA, ou *Council of the Australian Federation*), qui se réunit plutôt régulièrement. Pour clore, l'accord des gouvernements fut unanime lorsque la réforme du système de transferts fut lancée. Les préférences des États furent donc prises en compte. Alors que l'ECUS vint légitimer le pouvoir fédéral de dépenser, dans le contexte où les provinces souhaitaient limiter ce même pouvoir, l'IGA-FFR parvint à réformer le système de transferts australien d'une façon qui fut jugée acceptable par les États.

L'influence que peuvent avoir les gouvernements centraux en Australie et au Canada, grâce notamment à leur position de supériorité au sein des conseils auxquels ils participent, fait que ces instances ne peuvent que représenter des dispositifs inefficaces pour la protection de l'autonomie des entités fédérées. Qui plus est, Canberra et Ottawa disposent de pouvoirs de dépenser presque illimités. Le contrôle des cordons de la bourse que possèdent ces gouvernements centraux accroît encore davantage leur capacité à imposer des solutions politiques unilatérales aux États et aux provinces.

Conclusion : les conseils intergouvernementaux sous influence fédérale?

Les conseils intergouvernementaux peuvent inciter les divers gouvernements au sein d'une fédération à respecter l'autonomie de leurs partenaires. Les gouvernements centraux semblent toutefois se sentir de plus en plus légitimés à intervenir dans un nombre croissant de domaines de politiques publiques, du fait notamment des demandes issues de la société civile en faveur d'une plus grande harmonisation des programmes. Ainsi, l'autonomie des entités fédérées se trouve être mise en péril. Par conséquent, il

importe de souligner que la contribution des conseils intergouvernementaux à la stabilité politique dans les systèmes fédéraux dépend ultimement de leur capacité à restreindre la marge de manœuvre des gouvernements centraux. Formulé autrement, les conseils intergouvernementaux peuvent jouer le rôle de remparts à la centralisation.

Or, la mise en œuvre de solutions collaboratives communes implique que le gouvernement central et les unités constituantes travaillent conjointement, en tant que partenaires. Si les conseils verticaux – auxquels le gouvernement central participe – sont bâtis de telle sorte que ce sont les représentants du gouvernement central qui en convoquent les rencontres et en définissent l'ordre du jour, la dimension collaborative et partenariale est évidemment mise à mal. Par conséquent, ce sont les conseils horizontaux, auxquels le gouvernement central ne peut généralement pas participer, qui semblent être les meilleurs garants du fédéralisme (Bednar, 2009).

À ce titre, la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP), qui est particulièrement bien institutionnalisée, a permis aux cantons d'harmoniser les politiques éducatives, sans souffrir d'aucune interférence de la part du gouvernement fédéral. Plus encore, et du fait qu'ils ont pu s'exprimer collectivement et avec force, les cantons parvinrent à s'opposer à la mise en place d'une politique centralisée en la matière (Schnabel et Mueller, 2017). Or, les entités fédérées ont plus de difficulté à faire front commun face à un gouvernement central dans le cas de conseils horizontaux faiblement institutionnalisés.

Pour autant, les conseils verticaux ne sont pas nécessairement condamnés à nuire à l'autonomie des entités fédérées. C'est-à-dire qu'ils ne sont pas toujours dominés par le gouvernement central. Les gouvernements centraux ne peuvent d'ailleurs que rarement ignorer totalement les intérêts et les préférences des entités fédérées, même lorsqu'ils sont dominants au sein d'un conseil vertical. À cet égard, un haut degré d'institutionnalisation accroît les chances que les préférences des entités fédérées ne soient pas seulement entendues, mais aussi, et surtout, prises en compte.

Plusieurs conseils intergouvernementaux participent aux réformes des politiques publiques. Ce sont leurs structures qui, en dernier

recours, déterminent leur efficacité à parvenir à des solutions collaboratives communes. C'est d'ailleurs sans compter le fait que les conseils intergouvernementaux ne fonctionnent jamais en vase clos; ils font partie d'un écosystème politique au sein d'une fédération. Les conseils interagissent donc avec d'autres organes du système fédéral – tel que le système partisan. Leur travail peut être facilité ou complexifié par les pressions venant de l'extérieur, et en fonction des développements propres à la politique intérieure de chaque pays. La stabilité globale d'une fédération dépend, en fin de compte, de la manière dont ces interactions se déroulent dans les différents domaines de sa vie politique.

Lectures suggérées

Behnke, N. et S. Mueller, 2017, « The Purpose of Intergovernmental Councils: A Framework for Analysis and Comparison », *Regional & Federal Studies*, 27 (5) : 507-527.

Inwood, G. J., C. M. Johns et P. L. O'Reilly, 2011, *Intergovernmental Policy Capacity in Canada. Inside the Worlds of Finance, Environment, Trade, and Health*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid, (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Don Mills, Oxford University Press.

Trench, A., 2006, « Intergovernmental Relations. In Search of a Theory » dans S. L. Greer (dir.), *Territory, Democracy and Justice. Regionalism and Federalism in Western Democracies*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire et New York, Palgrave Macmillan, pp. 224-256.

Watts, R. L., 2003, « Intergovernmental Councils in Federations, » dans D. Brown (dir.), *Constructive and Co-operative Federalism? A Series of Commentaries on the Council of the Federation*. Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, pp. 1-9.

Références

Bednar, J., 2009, *The Robust Federation. Principles of Design*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Bolleyer, N., 2009, *Intergovernmental Cooperation. Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford, Oxford University Press.
- Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- Heinz, D., 2012, « Varieties of Joint Decision Making: The Second Federal Reform », *German Politics*, 21 (1) : 129-142.
- Hueglin, T. O. et A. Fenna, 2015, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Deuxième édition. Toronto, University of Toronto Press.
- Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems. Comparative Structures and Dynamics*. Don Mills, Oxford University Press.
- Riker, W. H., 1964, *Federalism. Origin, Operation, Significance*. Boston, Little, Brown and Company.
- Schnabel, J. et S. Mueller, 2017, « Vertical Influence or Horizontal Coordination? The Purpose of Intergovernmental Councils in Switzerland », *Regional & Federal Studies*, 27 (5) : 549-572.
- Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*. Montréal et Kingston, McGill-Queen's University Press.

Chapitre 50

LE FÉDÉRALISME ET L'ENJEU DE L'ÉGALITÉ DES GENRES

Christine FORSTER

Résumé

Certains chercheurs qui s'intéressent aux questions liées au genre estiment que les systèmes de gouvernance fédérale ont le potentiel de favoriser l'égalité entre les genres et l'avancement des droits des femmes. Cet avantage découlerait de quelques facteurs : la multiplication des chances, pour les minorités genrées et les femmes, d'accéder à des postes d'élus; l'existence de points d'accès multiples pour les femmes souhaitant faire du *lobbying* en faveur de certaines réformes politiques; la protection accrue des femmes contre différentes formes de violence grâce à une gestion plus efficace de la diversité ethnoculturelle; et une meilleure représentation des intérêts et préoccupations de nature locale dans les instances politiques, ce qui inclut notamment les intérêts différen-

ciés des femmes. Cependant, d'autres recherches soulignent qu'un modèle de gouvernance fédérale pourrait également accentuer certaines difficultés liées à l'uniformisation des lois, comme à la mise en place dans toutes les entités fédérées de programmes et services sociaux à l'intention des femmes. Le découpage fédéral du territoire pourrait aussi contribuer à fragmenter la solidarité au sein des mouvements de femmes. Enfin, en les rendant plus coûteuses et complexes à mettre en œuvre, le fédéralisme risque aussi de nuire à l'implantation de réformes liées au genre.

* * *

Christine Forster est professeure agrégée à la Faculté de droit de la *University of New South Wales*, à Sydney. Elle a développé une expertise sur les questions liées à l'égalité des genres dans les modèles de gouvernance, le droit constitutionnel, la violence contre les femmes et le droit familial, en travaillant notamment à l'élaboration de la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes* (Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme). Titulaire d'un doctorat en droit de l'Université de Sydney, Forster est à l'origine de nombreuses publications et formations pratiques sur les questions d'égalité des genres pour les régions de l'Asie du Sud-Est.

À ce jour, il n'existe pas de théorie universelle démontrant l'impact des différents modèles de gouvernance sur la promotion de l'égalité entre les genres. Les spécialistes qui travaillent sur les questions liées au genre parviennent à des conclusions divergentes lorsqu'on leur demande si les modèles fédéraux (c'est-à-dire des structures de gouvernance dans lesquelles le pouvoir est distribué de manière permanente entre un parlement central et des parlements subétatiques) offrent un plus grand potentiel pour l'avancement de l'égalité des genres, en comparaison des modèles unitaires (c'est-à-dire des structures de gouvernance dans lesquelles le pouvoir réside dans un seul parlement central) (Gray, 2016 : 20). Pour autant, un nombre croissant de chercheurs avancent depuis peu l'idée qu'un modèle fédéral pourrait, dans certaines circonstances, contribuer à une meilleure promotion de l'égalité entre les genres. Cet article en offre un aperçu critique.

L'efficacité de tout modèle de gouvernance – qu'il soit de type fédéral ou unitaire – à promouvoir l'égalité des genres dépend d'un ensemble de facteurs, dont les suivants : la volonté politique des gouvernements centraux et territoriaux (s'ils sont, par exemple, d'idéologie progressiste ou conservatrice); le portrait de la diversité ethnique et culturelle au sein de la population (on cherche notamment à savoir si les minorités sont régionalisées ou dispersées sur le territoire); la taille de la population; la présence ou l'absence de conflits majeurs; le degré de richesse économique; la prégnance sociale de pratiques et de normes culturelles traditionnelles discriminatoires envers les femmes (Haussman, Sawyer et Vickers, 2010 : 39). Bien qu'il soit périlleux de trancher si une politique donnée, qui a connu des ratées dans un État unitaire, aurait mieux performé dans un État fédéral, on dégage de la littérature des arguments convaincants en ce qui a trait à la capacité des modèles fédéraux à promouvoir l'égalité entre les genres, si les conditions politiques, économiques, sociales et culturelles y sont propices et si des mécanismes appropriés d'égalité des genres sont mis en place.

1 Promouvoir l'égalité entre les genres dans les systèmes fédéraux

Certains chercheurs estiment qu'un modèle de gouvernance fédérale offre des conditions favorables à la promotion de l'égalité

entre les genres. Cependant, les modèles fédéraux peuvent varier grandement d'un contexte à l'autre. En outre, là où certains systèmes confèrent un pouvoir extrêmement important au gouvernement central dans la régulation de la vie politique du pays, d'autres accordent une autonomie beaucoup plus importante aux entités subétatiques. Dans le même ordre d'idées, certaines fédérations imposent une séparation étanche des pouvoirs entre le gouvernement central et les entités subétatiques, alors que d'autres prévoient des chevauchements entre les compétences constitutionnelles accordées aux divers ordres de gouvernement. Or, bien qu'il faille tenir compte du fait que les différents modèles fédéraux donnent lieu à des architectures institutionnelles variées, la plupart des systèmes fédéraux offrent plusieurs possibilités.

Premièrement, les modèles de gouvernance fédérale multiplient les opportunités pour les femmes de participer activement à la vie démocratique, puisqu'un plus grand nombre de postes d'élus sont disponibles dans les structures régionales et centrales (Obiora et Toomey, 2016 : 211). Il est essentiel que les femmes et les minorités soient représentées convenablement au sein du pouvoir législatif, de l'exécutif et dans la magistrature, quel que soit le modèle de gouvernance (unitaire ou fédéral). La représentation et la participation des femmes au sein même de la gouvernance renforcent la démocratie, améliorent la représentativité démographique et permettent que les voix des femmes soient entendues. En règle générale, les femmes sont également plus enclines à soutenir les intérêts d'autres groupes sectoriels, à promouvoir les biens communs tel que l'accès à l'eau, à l'éducation, à la santé et aux installations sanitaires, à soutenir les politiques d'assistance aux enfants et aux personnes âgées, ainsi qu'à exiger une plus grande reddition de comptes de la part des dirigeants (Deininger, Jin, Nagarajan et Xia, 2015).

Deuxièmement, en plus de créer davantage d'opportunités pour les femmes de se porter candidate et de se faire élire, la présence de plusieurs parlements donne une multiplicité de points d'accès pour les femmes souhaitant faire du *lobbying* en faveur de certaines réformes politiques. Ainsi, si le gouvernement central est contrôlé par un parti conservateur et réfractaire à la mise en œuvre de mesures visant l'égalité entre les genres, les défenseurs des droits des femmes peuvent toujours exercer une pression sur les

gouvernements subétatiques. En Australie, par exemple, les défenseurs des droits des femmes travaillant sur une politique globale concernant les services de garde et de soin pour enfants ont alterné entre un *lobbying* auprès du gouvernement central et auprès des gouvernements subétatiques (Brennan, 2010).

Troisièmement, un modèle de gouvernance fédérale encourage l'innovation en matière de politiques publiques, où le succès rencontré par les avancées de certaines entités subétatiques peut encourager les autres régions à emboîter le pas. En Inde, par exemple, un système innovant de service de messagerie courte (SMS) a permis de localiser environ 1 200 nouveaux nés dans l'État de Madhya Pradesh, et de réduire considérablement la mortalité infantile. Un tel programme fut par la suite adopté par d'autres États indiens (Solanki, 2016).

Quatrièmement, un modèle de gouvernance fédérale est mieux outillé qu'un modèle unitaire pour répondre à la diversité ethnique et aux conflits qui peuvent en émerger, en offrant aux divers groupes des possibilités d'autonomie, d'auto-administration et d'autodétermination (Adeney, 2016). Ceci bénéficie indirectement aux femmes, puisqu'elles sont affectées de manière disproportionnée par les conflits.

Enfin, un modèle de gouvernance fédérale permet aux intérêts et aux préoccupations de nature locale d'être mieux représentés politiquement, ce qui inclut les intérêts différenciés propres aux femmes. Cette représentation accrue découle de la présence d'entités subétatiques qui sont dotées d'un réel pouvoir et qui sont géographiquement plus proches des communautés locales. En principe, elles sont donc mieux informées quant à leurs besoins. L'existence de telles entités est également susceptible de permettre une meilleure répartition des biens et services publics, en étant plus proches des communautés qu'elles sont censées servir.

2 Quelques défis pour le fédéralisme...

Ceci étant, d'autres chercheurs estiment que les modèles de gouvernance fédérale limitent bien davantage qu'ils ne favorisent la promotion de l'égalité entre les genres. Lorsqu'on brosse un por-

trait de la littérature savante, quatre principaux arguments sont mis de l'avant.

Premièrement, si les entités subétatiques sont chacune responsables de la mise en œuvre des normes universelles (comme les droits humains), il peut être plus difficile de parvenir à une uniformité de traitement pour toutes et tous. C'est pourquoi certains chercheurs travaillant sur les questions liées au genre avancent qu'un gouvernement central fort est essentiel pour atteindre une uniformité dans les lois, les programmes et les services. Pour ne prendre qu'un exemple, le droit familial consacrant des droits égaux pour les membres d'une même famille est fondamental pour atteindre une égalité des genres. Or, le droit familial a historiquement accordé beaucoup plus de pouvoir aux hommes, et la discrimination envers les femmes et les filles qui en résulte relègue ces dernières dans une position de subordination vis-à-vis des hommes et de leur famille. Un tel déséquilibre est reproduit dans les affaires économiques, ainsi que dans toutes les sphères décisionnelles publiques. En Nouvelle-Zélande – un État unitaire – le pouvoir de légiférer sur les questions familiales est une compétence du gouvernement central. En conséquence, le droit familial national y est globalement en accord avec la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, ainsi qu'avec les pratiques qui sont généralement jugées « positives » dans ce domaine. Par contraste, en Inde – une fédération –, le droit familial est déterminé par les différents groupes religieux et contient de nombreuses lois et pratiques discriminatoires envers les femmes. Par exemple, la pension alimentaire n'est pas obligatoire sur l'ensemble du territoire indien, le droit de succession favorise clairement les hommes, la recevabilité du divorce demeure fondée sur la « faute », sans compter qu'il n'est pas accessible aux femmes dans certaines communautés.

Deuxièmement, plusieurs spécialistes se sont opposés à l'argument suggérant que les modèles de gouvernance fédérale puissent être des solutions efficaces pour promouvoir l'égalité des genres. Selon ces derniers, les structures fédérales limitent trop la capacité du gouvernement central à mettre en place des politiques sociales et de redistribution des richesses qui sont dans l'intérêt des femmes et des filles (Gray, 2006). Par exemple, si chaque entité subétatique est responsable de l'offre des politiques publiques et sociales sur

son territoire, l'accessibilité des services à l'intention des femmes est susceptible de varier en fonction de la richesse et des priorités propres à chaque gouvernement régional. Par conséquent, l'offre de services (que ce soit en termes de centres médicaux, de maisons d'accueil, ou de services de conseil) sera déterminée en premier lieu par le budget disponible, la volonté politique des acteurs politiques et l'intensité du travail de défense des droits des femmes dans la région. Une telle assise locale fragmente et isole considérablement les regroupements et les mouvements de femmes, ce qui rend le travail d'organisation collective plus difficile à réaliser (Correa, 2014).

Troisièmement, certains suggèrent que les modèles de gouvernance fédérale, puisqu'ils mettent l'accent sur les intérêts et les identités ayant une composante *territoriale*, sont moins susceptibles d'être sensibles aux réformes qui visent l'égalité entre les genres. Des exemples d'un peu partout dans le monde montrent que les fédérations tolèrent souvent la reproduction de pratiques régionales discriminatoires, tout particulièrement dans des domaines comme le droit successoral ou familial (Obiora et Tomey, 2016).

Enfin, en raison des arrangements institutionnels complexes qu'ils génèrent, les modèles de gouvernance fédérale sont coûteux à faire fonctionner, en comparaison avec les structures unitaires. Les citoyens parviennent parfois plus difficilement à en saisir les ressorts. Par conséquent, pour les pays relativement pauvres, la rareté des ressources financières implique que moins de moyens sont disponibles pour mettre en œuvre des réformes visant l'égalité entre les genres.

Conclusion

Quels que soient les bénéfices (économiques, sociaux, politiques) avérés de l'égalité des genres, les mesures qui visent à la mettre en œuvre sont difficiles et complexes à traduire en politiques concrètes, et ce, peu importe le modèle de gouvernance. Les modèles de gouvernance fédérale génèrent des opportunités intéressantes pour la promotion de l'égalité des genres, mais ils s'accompagnent aussi de défis de taille. En dernier ressort, ce sont les contextes politiques, économiques, sociaux, ethniques, culturels et géogra-

phiques des pays qui déterminent quels sont les modèles fédéraux qui sont les plus susceptibles de contribuer à l'avancement de l'égalité entre les genres. Toute analyse rigoureuse en la matière doit en tenir compte.

Lectures suggérées

Anand, A., et L. Chakraborty, 2010, « Determining Gender Equity in Fiscal Federalism: Analytical Issues and Empirical Evidence from India », *Levy Institute, Working Paper 590*, disponible [en ligne] : www.levyinstitute.org/publications/determining-gender-equity-in-fiscalfederalism-analytical-issues-and-empirical-evidence-from-india.

Forster, C., 2016, *Women's Rights in Constitutions: Global Good Practices in Advancing Gender Equality and Women's Empowerment in Constitutions*, United Nations Development Programme, 1 (42), disponible [en ligne] : iknowpolitics.org/en/learn/knowledgeresources/report-white-paper/womens-rights-constitutions-global-good-practices.

Vickers, J., 2011, « Gendering Federalism: Institutions of Decentralization and Power-Sharing », dans M. L. Krook et F. Mackay (dir.), *Gender, Politics and Institutions. Gender and Politics Series*. Londres, Palgrave Macmillan, pp. 129-146.

Vickers, J., 2013, « Is Federalism Gendered? Incorporating Gender into Studies of Federalism », *Publius: The Journal of Federalism*, 43(1) : 1-23.

Références

Adeney, K., 2016, *Federalism and Conflict Resolution in India and Pakistan*. Londres, Palgrave Macmillan.

Brennan, D., 2010, « Federalism, Childcare and Multilevel Governance in Australia », dans M. Haussman, M. Sawyer et J. Vickers (dir.), *Federalism, Feminism and Multi-Level Governance*. Londres, Routledge, pp. 37-50.

Chandler, A., 2016 « Women, Gender and Federalism in Russia. A Deafening Silence », dans M. Haussman, M. Sawyer et J. Vickers (dir.) *Federalism, Feminism and Multi-Level Governance*. Londres, Routledge, pp. 141-154.

Deininger, K., S. Jin, H. Nagarajan et F. Xia, 2015, « Does Female Reservation Affect Long-Term Political Outcomes? Evidence from Rural India », *Journal of Development Studies*, 51 (1) : 32-49.

Forster, C., 2017, *Advancing Gender Equality Within a Federal Governance Model in Myanmar*. New York, United Nations Women.

Gray, G., 2006, « Women, Federalism and Women Friendly Policies », *Australian Journal of Public Administration* 65 (1) : 25-45.

Gray, G., 2016, « Federalism, Feminism and Multilevel Governance: The Elusive Search for Theory », dans M. Haussman, M. Sawyer et J. Vickers (dir.), *Federalism, Feminism and Multi-Level Governance*. Londres, Routledge, pp. 19-34

Obiora, L., et S. Toomey, 2016, « Federalism and Gender Politics in Nigeria », dans M. Haussman, M. Sawyer et J. Vickers (dir.), *Federalism, Feminism and Multi-Level Governance*. Londres, Routledge, pp. 211-226.

Solanki, G., 2010, « A Fine Balance? Multilevel Governance and Women's Organising in India », dans M. Haussman, M. Sawyer et J. Vickers (dir.), *Federalism, Feminism and Multi-Level Governance*. Londres, Routledge, pp. 171-189.

Glossaire

Cinquante brèves définitions

1. Activisme judiciaire / judiciarisation de la vie politique

Processus par lequel la démarche juridique ou judiciaire se substitue le pouvoir politique. Lorsqu'un État codifie les droits et libertés dans son ordre constitutionnel, les juges sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important en statuant sur la conformité constitutionnelle des lois adoptées par le pouvoir législatif. Étant donné que, dans les instruments de protection des droits et libertés, les dispositions sont souvent rédigées dans un langage abstrait, cela force le pouvoir judiciaire à préciser la portée effective des droits et libertés et à trancher lorsqu'il y a litige. Quand ce phénomène prend une ampleur considérable dans un système politique donné, où le pouvoir judiciaire influe substantiellement sur le cours de la vie politique d'un pays, on présente alors ce phénomène comme de l'« activisme judiciaire ». Lorsque certains considèrent que cette influence est trop importante, ils vont généralement parler de la « judiciarisation de la vie politique ».

2. Administration publique

L'administration publique réfère à l'ensemble des institutions relevant d'un État (souverain ou non), lesquelles ont pour vocation de mettre en œuvre, d'évaluer et de réformer les politiques publiques. Cet appareil administratif est composé d'institutions qui sont issues du secteur public (organismes décisionnels, ministères), mais aussi du secteur parapublic (organismes autonomes et

réseaux publics). On distingue le premier secteur du second en fonction du degré de contrôle que le gouvernement exerce sur les institutions de l'administration publique; les organismes du secteur parapublic disposent d'une autonomie plus importante vis-à-vis du gouvernement.

3. Asymétrie constitutionnelle

Il est possible de distinguer les systèmes fédéraux *symétriques* des systèmes fédéraux *asymétriques*. Pour les premiers, le mot d'ordre, quant au traitement réservé aux entités fédérées, est celui de l'uniformité : on doit observer une stricte symétrie, une égalité dans les pouvoirs qui sont attribués à chacune de ces entités. À l'inverse, pour les seconds, l'asymétrie constitutionnelle suppose un traitement différencié des entités fédérées, eu égard à un ensemble de compétences. Par conséquent, certaines entités fédérées – mais pas toutes – pourront *elles-mêmes* jouir, sur *leur territoire subétatique*, d'une autonomie institutionnelle plus importante que d'autres, si elles le souhaitent, et ce, pour différentes raisons. La principale raison a trait à la dimension *nationale* : dans une fédération multinationale, là où les nations minoritaires souhaitent généralement bénéficier d'une autonomie institutionnelle plus importante que les autres entités fédérées afin de pouvoir protéger leurs spécificités culturelles et politiques. Cela est dû au fait qu'elles se représentent comme un *demos* à part entière plutôt que comme une composante formant le *demos*, lequel

correspondrait à l'État souverain dans son entièreté.

Dans l'absolu, les entités fédérées qui bénéficient de cette asymétrie ne jouissent pas vraiment de plus de pouvoirs que les autres : ce qui les différencie, c'est qu'elles occupent certains champs de compétence que les autres entités fédérées vont continuer à mettre en œuvre par l'intermédiaire de l'ordre de gouvernement central. L'asymétrie constitutionnelle apparaît ainsi comme un instrument efficace permettant d'assouplir les règles générales lesquelles, dans leur application particulière pour une ou plusieurs nations minoritaires, seraient source de tension au sein du système fédéral. L'asymétrie constitutionnelle permet donc de tendre vers un traitement *équitable* – plutôt que strictement *égal* – à l'endroit de tous les partenaires au sein de l'association politique fédérale.

4. Autodétermination

L'autodétermination (ou autodétermination politique) fait référence à la volonté ou à la capacité d'un corps politique donné (un *demos*), généralement une communauté nationale, d'être l'architecte de son destin politique. Dans le langage commun, on fait souvent référence à l'autodétermination comme étant le principe voulant que les peuples puissent disposer d'eux-mêmes, en organisant librement leur vie politique et collective.

Dans les études fédérales, l'autodétermination est généralement associée au droit, pour une nation

minoritaire, de faire sécession de l'État souverain au sein duquel elle évoluait jusqu'alors, pour en fonder un nouveau où elle représenterait la majorité de la population. Or, ceci renvoie surtout à la dimension *externe* de l'autodétermination; dans sa dimension *interne*, l'autodétermination peut être comprise comme la volonté, pour un *demos*, d'être partie prenante au pouvoir constituant de l'État souverain dans lequel il se trouve. Formulé autrement, l'autodétermination *interne* consiste en la capacité, pour un *demos*, d'exercer une influence directe sur l'ordre constitutionnel qui encadre sa marge de manœuvre politique.

5. Autonomie

Si l'on associe parfois l'autonomie à l'autodétermination, ces deux concepts renvoient à des phénomènes distincts, bien que complémentaires. En accord avec l'origine étymologique du terme, *auto* / *nomos*, l'autonomie fait notamment référence à la possibilité, pour un *demos* donné, de déterminer lui-même ses propres lois. Dans un système fédéral, on parle souvent de « l'autonomie » pour référer par exemple aux compétences qu'exercent les entités subétatiques.

6. Capacité fiscale

La « capacité fiscale » renvoie à un calcul spécifique permettant d'établir la capacité des entités subétatiques à générer des revenus. Dans plusieurs systèmes fédéraux, pour s'assurer que chaque entité subétatique dispose d'une capacité fiscale comparable, il

existe un programme veillant à la redistribution interne des recettes fiscales de l'État souverain, de sorte que chaque entité fédérée puisse offrir à ses citoyens un ensemble de services publics grâce à l'adoption d'un niveau de taxation similaire. Ce type de mécanisme a pour but de minimiser l'écart fiscal entre les entités subéatiques – c'est-à-dire le fossé qui peut exister entre ses revenus autonomes, d'une part, et les dépenses liées à la mise en œuvre de ses champs de compétence, d'autre part. On parle de déséquilibre fiscal lorsque cet écart est important. Une telle condition peut conduire à une perte d'imputabilité au sein de la fédération étant donné que le gouvernement subéatique qui engage des dépenses doit rendre des comptes auprès d'un autre gouvernement plutôt qu'auprès de sa propre population.

7. Centralisation / décentralisation

Par centralisation, on fait généralement référence au phénomène selon lequel une part considérable des compétences, dans un État donné, se retrouvent sous la responsabilité du Centre. Lorsque ce phénomène est en cours de réalisation, on parle alors d'une dynamique de centralisation.

À l'inverse de la centralisation, la décentralisation fait référence au phénomène selon lequel une part considérable des compétences, dans un État donné, se retrouvent sous la responsabilité des entités subéatiques. Normalement, les pouvoirs ainsi décentralisés ne peuvent pas être

re-centralisés sans le consentement préalable des entités subéatiques. Lorsque ce phénomène est en cours de réalisation, on parle alors d'une dynamique de décentralisation.

8. Chambre basse / Seconde chambre

Les systèmes fédéraux disposent souvent de parlements *bicaméraux*, c'est-à-dire de parlements qui sont composés de deux Chambres. Règle générale, la Chambre basse est composée de représentants qui sont élus directement par la population, alors que la Seconde chambre est formée de représentants non-élus ou élus indirectement par un collège électoral spécial. On appelle ces chambres ainsi parce qu'en pratique, le processus législatif fait généralement l'objet de débats et d'un vote d'abord au sein de la Chambre basse, avant que l'opération ne soit répétée du côté de la Seconde chambre. Les membres de la Seconde chambre – qu'il est fréquent de désigner de «Chambre haute», surtout lorsqu'elle dénote un caractère élitiste au sein du régime politique comme c'est le cas au Royaume-Uni – ont généralement pour mandat de représenter non pas des individus, mais les intérêts d'une région ou entité subéatique spécifique, dans le cadre du processus législatif du Centre.

9. Chef de gouvernement

Dans un régime parlementaire, le chef du gouvernement est la personne qui dirige le gouvernement d'un État ou

d'une entité subétatique. Le chef du gouvernement n'est généralement pas élu à ce poste directement par la population, mais il parvient plutôt à cette fonction par l'intermédiaire de modalités électives spécifiques, qui sont propres aux différents systèmes. Règle générale, le chef du gouvernement arrive à ce poste parce qu'il est le leader du parti politique qui est parvenu à former le gouvernement, ou le leader choisi pour diriger la coalition gouvernementale.

10. Chef d'État

Le chef d'État est la personne qui, en principe, incarne la continuité et la légitimité de l'État souverain. Il peut être élu directement par la population, il peut l'être par un processus électoral indirect, ou encore il peut être conduit à ce poste en fonction de critères héréditaires. Selon que l'on se trouve dans un régime (semi-) présidentiel ou parlementaire, les fonctions du chef d'État varient grandement; il s'agit néanmoins toujours du représentant officiel de l'État sur la scène internationale. Habituellement, c'est également à cette personne que revient la fonction de promulguer les lois et de veiller aux principales nominations au sein de la haute fonction publique. Parfois, le chef d'État détient une part considérable du pouvoir exécutif (par exemple, aux États-Unis et en France), alors qu'il peut également jouer un rôle des plus symboliques (par exemple, au Canada et en Allemagne).

11. Compétences

Dans un système fédéral, les compétences (aussi appelées pouvoirs ou juridictions) de l'État sont réparties entre au moins deux ordres de gouvernement. Concrètement, les compétences font référence aux matières sur lesquelles un parlement est autorisé à adopter et à modifier des lois. Règle générale, la répartition des compétences est codifiée dans la Constitution de l'État. Certaines compétences sont alors exclusives au Centre et d'autres aux entités fédérées, alors qu'on prévoit aussi généralement des compétences qui sont de nature partagées *entre* les deux ordres de gouvernement. Lorsqu'on fait référence aux « compétences résiduelles » (ou « pouvoirs résiduels »), celles-ci renvoient à l'ensemble des matières qui ne sont pas prévues explicitement par la Constitution. Selon une logique qui est propre aux différents systèmes fédéraux, les pouvoirs résiduels tombent alors sous la compétence soit des entités fédérées, soit du Centre.

12. Concentration / déconcentration des pouvoirs

Si la concentration / déconcentration peut sembler similaire à la centralisation / décentralisation, il importe de bien les distinguer. Or, un peu comme la décentralisation, la déconcentration des pouvoirs suppose qu'une part considérable des compétences de l'État soient dévolues à certaines autorités locales ou régionales. Toutefois, ces dernières demeurent soumises au contrôle direct de l'ordre de gouvernement central, et cela tant

dans l'élaboration que dans la mise en œuvre des politiques publiques qui en découlent. À l'inverse, la concentration des pouvoirs fait référence au phénomène où toutes les compétences, ou presque, sont concentrées dans les mains du gouvernement central.

13. Consociationalisme

Le consociationalisme est une théorie politique normative qui, un peu comme le fédéralisme, est porteur d'un ensemble de principes à suivre afin d'aménager une coexistence pacifique au sein des sociétés fragmentées ou particulièrement divisées sur le plan de la diversité sociétale. Suivant les travaux du politologue Arend Lijphart, principal théoricien du consociationalisme, cette dynamique politique se comprend par l'articulation conjointe de quatre principes clés : (1) un gouvernement de coalition (le pouvoir exécutif doit être composé d'acteurs politiques qui proviennent de tous les *segments* de la société); (2) une représentation proportionnelle (tous ces segments doivent être représentés au sein des institutions de l'État, et ce, en fonction de leur poids démographique); (3) un droit de veto (chaque segment doit posséder un droit de veto lui permettant d'exercer un contrôle sur les prises de décisions gouvernementales qui les affecteraient potentiellement); et (4) une autonomie segmentale (chaque segment doit jouir d'une autonomie institutionnelle lui permettant d'aménager comme il le souhaite sa vie politique et collective, en tenant compte des contraintes

imposées par l'ordre constitutionnel de l'État).

14. Constitution / Constitutionnalisme

On entend par « Constitution » la « loi fondamentale » d'un État ou d'une entité subétatique. Élaborée et révisée par le pouvoir constituant, la Constitution est habituellement un document écrit – mais il arrive qu'elle soit partiellement ou entièrement non-écrite – qui vient définir et circonscrire l'ensemble du droit public, en précisant le rôle qui est attribué aux pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ainsi que les modalités pratiques en fonction desquelles ils prennent forme. Dans un système fédéral, la Constitution prévoit aussi l'architecture institutionnelle de l'État (entre autres, le nombre d'entités fédérées), ainsi que le partage des compétences entre les divers ordres de gouvernement. Modifier la Constitution est généralement une tâche ardue : cela exige des procédures plus complexes et des conditions plus difficiles à rassembler, en comparaison de ce qui est requis pour réviser une loi ordinaire. Enfin, toute Constitution s'inscrit elle-même au sein d'un *ordre constitutionnel* plus englobant, qui peut également comprendre par exemple des conventions (règles de nature constitutionnelle qui ne sont pas codifiées, mais qui sont convenues et appliquées *de facto* par les acteurs politiques) et la jurisprudence portant sur des enjeux de nature constitutionnelle.

Quant au constitutionnalisme, c'est le principe qui commande aux gouvernements, dans un État ou une entité subétatique, d'agir en conformité avec l'ordre constitutionnel du pays.

15. Démocratie multinationale

Une démocratie multinationale peut être définie suivant une acception descriptive ou normative. Sur le plan descriptif, cela fait référence à un État démocratique souverain au sein duquel coexistent au moins deux communautés nationales, et qui se représentent comme telles. Lorsqu'on l'interprète à la lumière d'une conception théorique et normative, la démocratie multinationale renvoie à un projet politique promouvant l'habilitation politique et constitutionnelle des communautés nationales qui cohabitent au sein d'un même État souverain.

16. Dévolution

La dévolution conduit à une forme de déconcentration du pouvoir, mais qui, dans la pratique, en vient à ressembler à une décentralisation de celui-ci. Comme elle se manifeste au Royaume-Uni depuis la fin des années 1990, la dévolution consiste en la délégation d'une partie du pouvoir politique d'un organe institutionnel (généralement le Centre) vers des entités subétatiques ou des municipalités. Mais ce « transfert de compétences » repose ultimement sur la bonne volonté des acteurs politiques en place : en principe, les pouvoirs qui sont dévolus peuvent être re-

centralisés à n'importe quel moment, si tel est le désir des autorités centrales. En pratique, toutefois, les pouvoirs ainsi dévolus sont rarement re-centralisés, car cela risquerait de s'accompagner d'un coût électoral élevé pour les dirigeants politiques du Centre, la population des entités subétatiques et des municipalités ayant l'impression qu'on leur retire des pouvoirs.

17. Diversité

En études fédérales, la notion de « diversité » fait référence au fait qu'une société donnée n'est pas homogène dans sa composition, ni dans l'origine de ses éléments constitutants. On distingue essentiellement trois types de diversité : la diversité *ethno-culturelle* – les individus provenant d'une immigration plus ou moins récente – la diversité *sociétale* – les nations minoritaires, les minorités nationales et les peuples autochtones – ainsi que la diversité issue des *nouveaux mouvements sociaux* – par exemple les membres de la communauté LGBTQ+. En règle générale, les agents des premier et troisième types vont revendiquer de l'État qu'il mette en œuvre des politiques de la reconnaissance afin de favoriser leur intégration à la société d'accueil sans discrimination. Quant aux agents du deuxième type, ils exigent plutôt de l'État souverain qu'il adapte son architecture institutionnelle de façon à ce que leur communauté nationale d'appartenance puisse s'auto-déterminer et qu'elle soit autonome sur le plan institutionnel. Les communautés formant ce type de diversité

(sociétale) peuvent être qualifiées de *demoi* (pluriel de *demos*).

18. Droit de veto

Sur le plan étymologique, *veto* signifie en latin « je m'oppose ». Dans les études fédérales, on emploie la notion de droit de veto pour signifier la capacité d'un acteur – il peut s'agir du Centre, d'une entité subétatique ou d'un groupe d'acteurs ou d'entités subétatiques – à s'opposer unilatéralement à une décision qui, autrement, serait adoptée.

19. Élites

Formellement, les élites sont des personnes ou des groupes de personnes qui, pour une raison quelconque, occupent une position avantageuse ou de premier plan au sein d'une organisation donnée. En études fédérales, les élites font généralement référence aux principaux acteurs qui contrôlent les organes des pouvoirs législatif, exécutif, judiciaire et administratif. Néanmoins, en fonction du contexte dans lequel on y fait référence, la notion d'élites peut renvoyer à des acteurs qui évoluent à l'extérieur du monde politique institutionnalisé, par exemple les universitaires, les intellectuels, les dirigeants des grandes entreprises, les personnalités publiques, etc.

20. Entité fédérée / entité subétatique

Les entités fédérées sont les composantes institutionnelles internes dans un système fédéral souverain. Celles-ci seront de tailles variées et auront une démographie diverse d'une région à l'autre. Lorsque l'organisation d'un État repose sur une base territoriale, les entités représentent des espaces territoriaux délimités, au-delà desquels se trouvent d'autres entités fédérées ou un autre État souverain. Lorsque le système fédéral n'est pas formellement une fédération, leur équivalent consiste en des « entités subétatiques ». En fonction des régimes politiques, on les désignera comme des États, des provinces, des *Länder*, des cantons, des communautés, des régions.

21. Esprit fédéral

L'esprit fédéral renvoie à une manière de concevoir l'organisation des dynamiques sociopolitiques dans un État, qu'il soit formellement une fédération ou non. En bref, à la lumière des enseignements du politologue Michael Burgess, l'esprit fédéral comporte une « prédisposition » des partenaires au sein d'une association politique, lesquels s'engagent à vivre à la hauteur des principes normatifs que le fédéralisme recouvre et promeut : autonomie institutionnelle des entités subétatiques, non-centralisation du pouvoir, partage du pouvoir, etc. Concrètement, il s'agit, pour ces acteurs politiques, d'agir de sorte que leurs actions tiennent compte des intérêts des autres partenaires fédé-

raux, qu'elles ne leur nuisent pas, et, plus largement, qu'ils se placent constamment dans souliers des autres partenaires lorsque vient le temps d'arrêter une décision.

22. État unitaire

L'État unitaire fait référence à une organisation politique souveraine dans laquelle le pouvoir est principalement concentré dans les structures institutionnelles centrales. Contrairement à une fédération, il n'y a qu'une seule source formelle d'où provient le pouvoir politique au sein de l'État; il n'y a donc qu'un seul ordre de gouvernement, au sens propre du terme. Néanmoins, un peu comme dans le cas d'une fédération, un État unitaire peut aussi être variablement (dé)centralisé et (dé)concentré.

23. Fédéralisme

Si la fédération fait référence à un type de structure pour organiser la gouvernance au sein d'un État, le fédéralisme renvoie aux fondements théoriques et normatifs sur lesquels repose la logique d'une telle architecture institutionnelle. Bien qu'il puisse se décliner de diverses manières, le fédéralisme s'accompagne toujours des questionnements suivants : pourquoi est-il préférable d'organiser la gouvernance d'un État suivant une logique fédérale plutôt qu'unitaire? Quelle(s) compétences le Centre devrait-il avoir? Et lesquelles devraient relever des entités fédérées? De quelle(s) manière(s) les entités fédérées interviendront-elles dans le processus législatif du Centre?

24. Fédération

Une fédération est un État souverain au sein duquel on retrouve toujours au moins deux ordres de gouvernement, soit celui du Centre et celui des entités fédérées. Ces ordres de gouvernement, en plus d'être non-subordonnés l'un à l'autre, disposent d'un ensemble de compétences pour lesquelles ils sont entièrement autonomes. De même, dans un système fédéral « typique », les entités fédérées interviennent aussi dans le processus législatif du Centre; ce qu'on appelle alors de la « gouvernance partagée » ou du « partage du pouvoir ».

25. Gouvernance

Dans le domaine des études fédérales, la gouvernance fait référence à l'exercice du pouvoir légitime par un groupe de personnes agissant au sein d'un État, d'une entité subétatique ou d'un organisme public ou parapublic. La gouvernance est toujours régie par un ensemble de règles formelles et de normes plus informelles. Le principe de la gouvernance met notamment l'accent sur l'exercice du pouvoir sous forme de *réseaux*, où les différents acteurs interagissent dans le cadre d'un système institutionnel complexe.

26. Gouvernement central / gouvernement fédéral

Dans un système fédéral, le gouvernement central, qu'on peut aussi appeler « gouvernement fédéral » ou simplement « Centre », représente l'épicentre du pouvoir politique de

l'État souverain, pris dans sa globalité. Composé du pouvoir exécutif de l'ordre de gouvernement central, ses actions ont une incidence sur l'ensemble de la population au sein de l'État souverain.

27. Habilitation

En études fédérales, l'habilitation, ou l'habilitation politique et constitutionnelle, fait référence au fait d'accorder à une entité subétatique les capacités institutionnelles nécessaires pour qu'elle puisse diriger sa vie politique de manière autonome, et qu'elle soit en mesure de s'autodéterminer sur le plan politique.

28. Nation

Il existe de nombreuses définitions de la nation. Pour l'essentiel, une nation consiste en un groupe de personnes formant une communauté politique (un *demos*), qui entreprennent de vivre ensemble sur un territoire qu'elles affectionnent particulièrement, partagent un certain nombre de valeurs, de mythes directeurs, de souvenirs et d'aspirations pour le futur, parlent généralement une même langue et revendiquent le droit de s'autodéterminer par l'intermédiaire d'une organisation politique donnée. Lorsqu'on fait référence à une nation minoritaire, il s'agit d'une nation dont les membres peuvent certes représenter la majorité de la population au sein d'une entité subétatique territorialement délimitée, mais qui demeure une minorité eu égard à la population totale de l'État

souverain. Une minorité nationale correspond en partie à l'image que l'on se fait d'une nation minoritaire, à l'exception près que le fondement premier de son identité *nationale* émane d'un rapport organique avec une autre communauté nationale, souvent voisine, qui dispose généralement de son propre État souverain.

29. Nationalisme

Bien qu'il n'existe pas de définition du nationalisme qui fasse consensus entre les experts, celui-ci renvoie généralement au sentiment d'appartenance qu'un groupement social entretient vis-à-vis une communauté politique donnée, au sein de laquelle les membres se reconnaissent comme étant porteurs d'un ensemble de symboles, de croyances, de valeurs, et qui exigent de pouvoir décider en commun librement de leur avenir politique.

30. Ordres de gouvernement

Les ordres de gouvernement, dans un système fédéral, font référence aux organes institutionnels qui sont compétents (suivant le partage du pouvoir prévu par la Constitution) pour exercer le pouvoir politique gouvernemental. Les systèmes fédéraux prévoient généralement deux ordres de gouvernement (le Centre et les entités fédérées), alors que certains en comprennent trois (on ajoute parfois à ces deux instances un ordre de gouvernement pour les municipalités). Les termes *paliers*, *niveaux* et *échelons de gouvernement*, que certains auteurs

utilisent comme synonymes à « ordres de gouvernement », sont toutefois à éviter lorsqu'on fait référence à un système fédéral. En effet, ces termes suggèrent une conception *hiérarchique* du pouvoir politique alors que dans une fédération, les ordres de gouvernement devraient être considérés comme étant distincts et non-subordonnés les uns aux autres, en plus d'être souverains dans leurs champs de compétence respectifs.

31. Parlement

Dans les régimes parlementaires, le parlement réfère à cette institution politique composée notamment de membres directement élus par la population, et dont l'objectif est de représenter les intérêts des citoyens dans le processus législatif de l'État ou d'une entité subétatique. Au sens formel, il s'agit de l'organe législatif dans ce type de démocratie. De même, par parlementarisme, les auteurs réfèrent à l'ensemble des procédures, règles et modalités qui président au bon fonctionnement des travaux parlementaires.

32. Parti politique

Un parti politique est une organisation institutionnalisée, qui a pour vocation de durer à travers le temps et dont l'objectif ultime (à quelques exceptions près) est d'accéder aux fonctions gouvernementales en vue de réaliser un programme politique spécifique. Pour ce faire, une part considérable des énergies des partis politiques consiste à tenter de repré-

senter le plus fidèlement possible les intérêts des citoyens (ou d'une portion de ceux-ci), tout en les traduisant dans un programme politique global et cohérent pour inciter les gens à voter pour eux au moment des élections.

33. Politiques publiques

Bien qu'elles puissent inclure des lois, les politiques publiques ont une portée plus large et font référence à l'ensemble des programmes élaborés et mis en œuvre par les autorités publiques (voir « Administration publique »). Les politiques publiques sont donc toutes les actions (mais aussi, jusqu'à un certain point, les inactions) entreprises par l'État.

34. Pouvoir constituant

Le pouvoir constituant est souvent compris comme étant le « pouvoir ultime », « la compétence des compétences » au sein d'un ordre constitutionnel. Il s'agit du pouvoir ayant la capacité d'adopter, de modifier ou d'abroger la Constitution. D'une certaine manière, le pouvoir constituant peut donc être considéré comme étant l'expression ultime de la souveraineté dans un État.

35. Pouvoir exécutif

En vertu du principe de la séparation des pouvoirs, la plupart des États veillent à ce que le pouvoir exécutif, le pouvoir judiciaire et le pouvoir législatif soient incarnés par des organes

institutionnels distincts, lesquels agissent de manière relativement indépendante les uns par rapport aux autres. Le pouvoir exécutif fait référence à l'organe qui a la capacité et la légitimité de gouverner et de prendre des décisions politiques. Règle générale, le pouvoir exécutif est dirigé par un acteur clé (un premier ministre ou un président). Ce dernier, qui est élu suivant des modalités particulières à chacun des cas, s'entoure également de collègues – habituellement, mais pas toujours élus –, à qui l'on confiera la responsabilité d'un ministère ou d'un organisme public spécifique.

36. Pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire représente l'organe institutionnel qui a le mandat d'interpréter la loi (produite par le pouvoir législatif), afin de s'assurer notamment qu'elle n'entre pas en conflit avec la Constitution. Dans les systèmes fédéraux, le pouvoir judiciaire – ultimement incarné par le plus haut tribunal du pays ou par une cour constitutionnelle – a la mission de trancher les litiges lorsque survient un conflit entre les partenaires de la fédération.

37. Pouvoir législatif

Le pouvoir législatif représente l'instance autorisée, en vertu de la Constitution, à adopter, à modifier et à abroger des lois eu égard à une population donnée, sur un territoire donné.

38. Premier ministre

Règle générale, le premier ministre est le chef du gouvernement. Dans les régimes parlementaires, il est souvent perçu, à juste titre, comme l'acteur le plus important du système, puisqu'il représente le pouvoir exécutif. Le premier ministre n'est jamais élu directement à ce poste; la plupart du temps, il est porté à cette fonction parce qu'il a préalablement été élu chef d'un parti politique, et que sa formation a obtenu une majorité parlementaire lors des élections générales, ou encore se retrouve à la tête d'une coalition gouvernementale.

39. Président

Dans les régimes politiques (semi-) présidentiels, le président désigne le chef de l'État, qui se trouve ainsi à être le chef du pouvoir exécutif. En fonction du contexte dans lequel on se trouve, le président est élu directement par la population, ou indirectement par un collège électoral désigné. Dans les régimes parlementaires, toutefois, le président est généralement nommé (suivant certaines modalités) par les parlementaires, et exerce souvent un rôle symbolique au sein du système.

40. Quasi-fédérations

Par quasi-fédérations, les auteurs font généralement référence à ces États qui ne sont pas formellement des fédérations – n'étant pas ainsi définis dans leur ordre constitutionnel –, mais qui disposent de certains ressorts institu-

tionnels qu'on attribue généralement au fédéralisme. La plupart du temps, les États quasi-fédéraux prévoient une certaine autonomie gouvernementale pour toutes ou quelques entités subétatiques, et entretiennent parfois aussi différents mécanismes présidant à une forme de gouvernance partagée, faisant en sorte que les entités subétatiques interviennent dans le processus législatif du Centre.

41. Rapports de force

Les « rapports de force » sont au cœur de la science politique; ils correspondent à son objet d'étude premier. Les rapports de force – ou luttes de pouvoir – sont omniprésents dans toute organisation politique : ils font référence au fait que certains acteurs, dans une situation donnée et pour une période donnée, se retrouvent dans une position qui leur est avantageuse, de « dominants », et que d'autres sont relégués au statut de « dominés ». Ce rapport n'est pas fixe, en ce qu'il peut changer au gré du temps et des circonstances. Il repose sur un ensemble de facteurs, dont les plus importants ont trait à l'accès à certaines ressources prisées (capital économique, politique, social, culturel, symbolique).

42. Régime politique

Le concept de « régime politique » fait référence aux modalités précises en fonction desquelles le pouvoir (législatif, exécutif, judiciaire, administratif) et les institutions publiques sont organisées au sein d'un État. L'ordre

constitutionnel d'un État détermine en bonne partie la nature du régime politique. Plus largement, un régime politique peut également référer aux mœurs, aux pratiques politiques et aux imaginaires sociétaux qui sont caractéristiques d'un espace politique donné.

43. Relations intergouvernementales

Les relations intergouvernementales font référence à l'ensemble des modalités et processus en fonction desquels les acteurs politiques appartenant à différents ordres de gouvernement dans un système fédéral interagissent. Ces interactions, qui peuvent être plus ou moins formelles, régulières et institutionnalisées, servent notamment à coordonner les actions des différents gouvernements, et parfois à élaborer conjointement des politiques publiques. Si les relations intergouvernementales impliquent souvent les membres du pouvoir exécutif, il est également possible qu'elles soient entretenues par des fonctionnaires. Les relations intergouvernementales peuvent être soit *verticales* (c'est-à-dire qu'elles rassemblent des acteurs provenant respectivement du Centre et des entités subétatiques) soit *horizontales* (c'est-à-dire entre des acteurs évoluant au sein d'entités subétatiques).

44. Sécession

La sécession est une action politique, rarement prévue par les ordres constitutionnels, suivant laquelle une por-

tion de la population d'un État souverain – généralement une nation minoritaire – entreprend de se séparer formellement et volontairement de celui-ci, avec l'objectif de fonder un nouvel État indépendant.

45. Société civile

La société civile peut se comprendre en opposition avec les organismes politiques institutionnalisés. Mais la société civile n'est pas pour autant apolitique : elle se manifeste simplement à l'extérieur des canaux institutionnalisés de l'État. Ce concept fait référence à un ensemble très divers de mouvements sociaux et d'interactions sociales, au niveau organisationnel et au membership très variables. Pour la définir par la négative, la société civile correspond à tous les liens sociaux qui existeraient malgré la disparition totale des appareils de l'État.

46. Souveraineté

La souveraineté est l'un des concepts phares de la modernité politique. En fait, la « souveraineté » apparaît comme la caractéristique principale pour définir l'État moderne : concrètement, elle signifie que les représentants de l'État (chef d'État et chef du gouvernement, par exemple) sont tout puissants au sein de son territoire (tout en tenant compte des contraintes imposées par l'ordre constitutionnel), et affirme le principe que les États ne s'ingéreront pas dans les affaires internes d'autres pays. Dans un système fédéral, on dit alors que la souveraineté est « partagée » entre les

ordres de gouvernement, car ceux-ci deviennent « tout puissants » pour administrer les pouvoirs qui leur sont respectivement attribués par la Constitution.

47. Subsidiarité

Le concept de subsidiarité, qui provient en bonne partie des travaux de Johannes Althusius, et lequel fut plus récemment popularisé par les dynamiques politiques de l'Union européenne, fait référence à une logique institutionnelle particulière afin d'organiser la gouvernance politique au sein d'un système donné. Il renvoie au principe suivant lequel toute compétence doit être attribuée à l'ordre de gouvernement le plus près de la population à qui bénéficiera ladite compétence, tant et aussi longtemps que cela n'excède pas les capacités d'action de l'ordre de gouvernement en question.

48. Supra-législatif / infra-constitutionnel

En études fédérales, lorsqu'on fait référence à une législation supra-législative, cela désigne l'ensemble des normes juridiques qui ont une autorité supérieure aux lois ordinaires dans un État. La Constitution en fait évidemment partie. Mais il existe d'autres documents supra-législatifs, qui sont néanmoins « infra-constitutionnels », c'est-à-dire qui ne font pas formellement partie de l'ordre constitutionnel, mais que le législateur accepte de considérer comme ayant une valeur somme

toute supérieure à une loi ordinaire. Cela vaut, par exemple, pour certaines Chartes – pensons à la *Charte des droits et libertés de la personne* au Québec –, mais aussi pour les traités internationaux dans certains systèmes.

49. Systèmes fédéraux de type dissociatif et agrégatif

La distinction entre ces deux types de systèmes fédéraux provient de la manière dont l'État fédéral a été instauré. Règle générale, les systèmes fédéraux de type dissociatif représentent les cas où l'architecture constitutionnelle de l'État était initialement organisée selon une logique unitaire, que l'on a (graduellement ou subitement) transformée en fonction d'une logique fédérale afin d'accommoder les différentes communautés qui n'étaient plus satisfaites des mécanismes qui présidaient à la gouvernance. La plupart du temps, il s'agit d'accorder une autonomie institutionnelle à ces communautés (qui, lorsque territorialement concentrées, en viennent habituellement à former les nouvelles entités fédérées de l'État), en plus de leur permettre d'exercer une influence sur le processus législatif du Centre. L'Inde, la Belgique et, jusqu'à un certain point, l'Espagne se retrouvent dans ce modèle.

Pour ce qui est des systèmes fédéraux de type agrégatif, ils sont issus d'une trajectoire sociopolitique complètement différente : l'État fédéral est né de l'association volontaire d'entités politiques préexistantes. Règle générale,

l'objectif est de favoriser l'établissement d'une puissance politique, économique et militaire supérieure, tout en s'assurant que les nouvelles entités fédérées maintiennent un certain degré d'autonomie gouvernementale et puissent participer au processus législatif du Centre. Les cas de l'Australie, du Canada et des États-Unis correspondent à ce modèle.

50. Système partisan

Le système partisan fait référence à l'ensemble des dynamiques partisans que l'on retrouve au sein d'un espace politique donné, pour une période donnée. En outre, il se caractérise par le nombre de partis politiques qui le composent et par les dynamiques types (de confrontation ou de collaboration, par exemple) qui président aux relations entre les formations politiques qui se concurrencent afin d'obtenir le soutien des électeurs pour former le gouvernement.

*Félix Mathieu
Dave Guénette
Alain-G. Gagnon*

DANS LA MÊME COLLECTION

La constitution autochtone du Canada

John Borrows

2020, ISBN 978-2-7605-5311-8, 504 pages

La réforme du mode de scrutin au Québec

Trajectoires gouvernementales et pistes de réflexion

Julien Verville

2020, ISBN 978-2-7605-5389-7, 360 pages

Peuples autochtones et politique au Québec et au Canada

Identités, citoyennetés et autodétermination

*Sous la direction de Stéphane Guimont Marceau, Jean-Olivier Roy
et Daniel Salée*

2020, ISBN 978-2-7605-5375-0, 328 pages

La pensée fédéraliste contemporaine au Québec

Perspectives historiques

Sous la direction de Antoine Brousseau Desaulniers et Stéphane Savard

2020, ISBN 978-2-7605-5291-3, 560 pages

La sociologie du nationalisme

Relations, cognition, comparaisons et processus

Frédéric Guillaume Dufour

2019, ISBN 978-2-7605-5194-7, 536 pages

Paradiplomatie identitaire

Nations minoritaires et politiques extérieures

Sous la direction de Justin Massie et Marjolaine Lamontagne

2019, ISBN 978-2-7605-5112-1, 248 pages

Les apories des politiques autochtones au Canada

Thierry Rodon

2019, ISBN 978-2-7605-5156-5, 320 pages

L'état des fédérations, Tome 1

L'unité dans la diversité

Christophe Parent

2019, ISBN 978-2-7605-5130-5, 272 pages

L'état des fédérations, Tome 2

Sécession et fédéralisme

Christophe Parent

2019, ISBN 978-2-7605-5133-6, 392 pages

L'économie sociale au Québec

Une perspective politique

Gabriel Arseneault

2018, ISBN 978-2-7605-4944-9, 280 pages

Les défis du pluralisme à l'ère des sociétés complexes

Félix Mathieu

2017, ISBN 978-2-7605-4772-8, 306 pages

La politique québécoise et canadienne, 2^e édition

Acteurs, institutions, sociétés

Sous la direction d'Alain-G. Gagnon et David Sanschagrin

2017, ISBN 978-2-7605-4799-5, 532 pages

Retour sur les États généraux du Canada français

Continuités et ruptures d'un projet national

Sous la direction de Jean-François Laniel et Joseph Yvon Thériault

2017, ISBN 978-2-7605-4381-2, 428 pages

La sociologie historique

Traditions, trajectoires et débats

Frédéric Guillaume Dufour

2015, ISBN 978-2-7605-4348-5, 476 pages

La politique québécoise et canadienne

Une approche pluraliste

Sous la direction d'Alain-G. Gagnon

Avec la participation de David Sanschagrin

2014, ISBN 978-2-7605-4008-8, 726 pages

Le nouvel ordre constitutionnel canadien

Du rapatriement de 1982 à nos jours

Sous la direction de François Rocher et Benoît Pelletier

2013, ISBN 978-2-7605-3760-6, 352 pages

Alors que plus de 40 % de la population mondiale vit au sein d'États fédéraux et qu'on ne compte plus le nombre d'États unitaires ayant intégré une certaine dose de fédéralisme à leur schème de gouvernance, il importe, plus que jamais, de mieux comprendre les multiples ressorts du fédéralisme et ses répercussions sur la manière dont les démocraties et les peuples vivent la modernité politique. Adoptant une posture résolument multidisciplinaire (science politique, droit, philosophie, histoire, sociologie, économie), cet ouvrage scientifique rassemble cinquante brèves contributions de spécialistes internationaux jetant un nouvel éclairage sur l'état du fédéralisme et des fédérations.

Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas propose un apport d'une grande ampleur tout en se voulant le plus exhaustif possible. Il s'agit d'un ouvrage de référence qui expose clairement les concepts que les chercheurs en études fédérales mobilisent, les cadres d'analyse qu'ils emploient ainsi que les spécificités sociopolitiques qu'on observe dans les diverses structures fédérales existantes. Ce livre comprend également un glossaire constitué de cinquante notions clés, toutes définies de manière simple et usuelle. Faisant le point sur les débats contemporains, il a pour vocation d'initier les étudiants, les décideurs et le grand public à ce champ d'études en pleine effervescence.

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Dave Guénette est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson.



CENTRE D'ANALYSE POLITIQUE
CONSTITUTION FÉDÉRALISME

Secrétariat aux
relations canadiennes

Québec

