



FEDERALISM-E JOURNAL volume 5

REVUE FÉDÉRALISM-E volume 5

Note de l'Éditeur

Pour la publication de son cinquième volume, le comité de rédaction francophone de Fédéralism-e est heureux d'annoncer la parution de son premier numéro international, grâce à la participation d'étudiants en provenance d'Europe, d'Afrique et d'Amérique du Nord. Pour souligner ce moment qui coïncide avec l'agrandissement de l'Union Européenne à 25 pays, le 1^{er} mai dernier, le comité de rédaction francophone a préparé un numéro orienté principalement sur l'étude du fédéralisme européen. Fédéralism-e, précisons-le, est une revue électronique bilingue de 1^{er} cycle axée sur l'étude des divers enjeux suscités par la multi-gouvernance, les relations intergouvernementales et le fédéralisme. Tous les articles de notre revue sont évalués par un comité de pairs. Les contributions à Fédéralism-e sont toujours les bienvenues, et les auteurs intéressés sont invités à consulter la section soumission de texte.

Bonne lecture,

Sia Sia Morel

Note from the Editor

Welcome to volume five of *Federalism-e*: a peer-reviewed journal that showcases undergraduate student papers on the topics of federalism, multi-level governance and intergovernmental relations. The editorial team at *Federalism-e* is excited to present this fully bilingual and international volume of the journal, which features contributions from authors from undergraduate institutions in Canada, France, Sweden, and the Democratic Republic of the Congo. Interested authors for future editions of *Federalism-e* are encouraged to visit the Call for Papers page at www.federalism-e.com.

Sincerely,

Terris Lutter

In this Edition

Dans cette édition

<i>Les conséquences des politiques de régulation par délégation de pouvoirs à des agences indépendantes</i>	2
Olivier GrandJean	
<i>Amending Canada's Constitution</i>	11
Steven de Munnik	
<i>Fédéralisme et disparité culturelle en Belgique</i>	24
Sylvie Tremblay	
<i>Integrating the Öresund</i>	32
Valgerdur Bjarnadóttir and Damian Gadzinowski	
<i>Les conditions d'approfondissement de l'Union Européenne</i>	40
Jonathan Gagnon	
<i>Federalism and Youth Employment Policy</i>	45
Kristin Smith	
<i>Le débat juridique de la question de l'avortement au Canada</i>	54
Sonia Muhimpundu	
<i>The Inflexible Nature of Federalism</i>	59
Geoff Nelson	
<i>La question des conflits interethniques en république démocratique du Congo et dans la région des grands lacs : le cas de l'Ituri</i>	64
Jok Oga Ukelo	
<i>Contemplating Cosmopolitan Global Governance in Postcolonial Discourse Analysis</i>	68
Ajnesh Prasad	

Les conséquences des politiques de régulation par délégation de pouvoirs à des agences indépendantes

Par Olivier Grandjean *

*Olivier Grandjean poursuit actuellement des études supérieures en service public (spécialisée en droit public français) à l’Institut d’Études Politique de Bordeaux. Il a obtenu un diplôme d’études approfondies en politique comparée et relations internationales à l’Université Science Po Bordeaux en 2003.

Abstract

Regulation of European markets has changed considerably since 1980. As a result of factors such as European integration, international forces, and the decline of the welfare state, European governments have opted for other development strategies. Most notably, there has been a movement to privatize state-owned industries, as well as to develop new constitutive rules of competition that aim to ensure market competition in order to both obtain optimal economic efficiency and most efficiently allocate resources. The economic role of the European Union has thus been reinforced accordingly. Moreover, an indirect form of government in such matters has also emerged. These strategies have ultimately developed into a new form of government, which is characterized by changes in the official functions, institutions, actors and the types of policies followed on the matters.

Introduction

Depuis les années 1980, la régulation des marchés européens a connu des changements considérables. Face à l’intégration européenne, aux forces internationales et à la faillite patente du dirigisme économique d’État d’inspiration keynésienne, les gouvernements en Europe ont suivi d’autres stratégies. Les changements les plus notables qu’on ait pu constater ont été le mouvement de privatisation massive des industries d’État, et l’élaboration de nouvelles règles constitutives d’une véritable politique de la concurrence, dont le but est d’assurer le bon fonctionnement concurrentiel des marchés, dans le souci d’une efficacité économique optimale et la

meilleure allocation possible des ressources. Dans cette optique, le rôle de l’Union Européenne a été renforcé. L’usage d’un mode de gouvernement indirect en de telles matières s’est développé. Ces stratégies ont mené à un nouveau mode de gouvernance, caractérisé par des changements dans les fonctions étatiques, les institutions, les acteurs et les types de politiques menées en la matière.

On a assisté par la suite au développement d’agences de régulation spécialisées et indépendantes, pensées à l’origine comme devant assurer la transition d’une économie dirigée (où l’État joue un rôle important), ou, plus globalement, de secteurs initialement en monopole ou du moins en oligopole à entrée fermée, en voie d’ouverture à la concurrence, vers un marché au fonctionnement concurrentiel.¹ Nous définirons une agence de régulation indépendante d’après la définition qu’en donne Mark Thatcher : comme un corps doté de pouvoirs propres et de responsabilités données en vertu de la loi, et qui est administrativement séparé des ministères et n’est pas non plus directement élu ni dirigé par des responsables élus². Jusque tard dans le XXème siècle, de telles agences de régulation indépendantes étaient rares en Europe. Bien que des autorités de contrôle de la concurrence soient apparues en Grande-Bretagne et en Allemagne après la Seconde Guerre mondiale, la plupart des agences de régulation ont été créées dans les années 1980 et 1990. Ces agences se sont vues conférer des pouvoirs importants, tels qu’approuver ou refuser des fusions, prévenir les pratiques préjudiciables à la concurrence, ou veiller à l’application des réglementations. C’est précisément leur autonomie vis à vis des politiciens élus qui fait de ces agences un modèle de régulation inédit. Tandis que les gouvernements et leur bureaucratie généraliste ont très souvent été prisonniers d’une culture corporatiste et des intérêts des grandes firmes, ces agences de régulation indépendantes ont l’avantage de pouvoir se focaliser sur de stricts objectifs de régulation, comme l’application des législations sur la concurrence ou la défense des droits des consommateurs. Il apparaît que ces agences indépendantes peuvent obtenir une légitimité procédurale au travers l’élaboration de politiques plus transparentes et pluralistes, ainsi qu’une plus grande responsabilité, note Majone.³

¹ Voir A. Perrot. « Les frontières entre régulation sectorielle et politique de la concurrence », *Problèmes économiques*, février 2003

² Mark Thatcher, *Regulation in Europe : independant regulatory agencies*, dans L’institutionnalisation de l’Europe (dir. Renaud Dehouze & Yves Surel), 2002a, p2.

³ G.Majone, “The regulatory state and its legitimacy problems”, *West European Politics* 22, cité par Mark Thatcher, *Regulation in Europe : independant regulatory*

Il est important de constater ici que les arrangements institutionnels formels n'ont pas toujours déterminés le comportement ultérieur des agences de régulation indépendantes, pas plus que leurs rapports avec les différents acteurs interagissant avec elles. Comme le fait remarquer Thatcher, les pouvoirs et contrôles ont pu être utilisés de façons très diverses ; quant aux superstructures institutionnelles, elle n'ont pas toujours été infaillibles, et ont pu autoriser un certain pouvoir discrétionnaire de la part des décideurs.⁴ Aussi, en prenant ces éléments en compte, nous pourrons voir dans un premier temps quelle a été l'évolution des rapports de ces agences de régulation avec les politiciens élus qui leur ont conféré leurs pouvoirs initiaux, de même qu'avec les régulés ; l'intérêt sera de déterminer comment ces agences ont géré les pressions diverses pour préserver leur indépendance, et, partant, leur crédibilité. Nous verrons dans un second temps comment l'élaboration des politiques a su évoluer, pour déterminer si cette évolution a résulté par de plus grandes transparence et responsabilité, elles aussi sources de crédibilité.

Plan

- I° Une légitimation par l'acquisition d'une indépendance certaine
- II ° Une légitimation par de meilleures procédures d'élaboration des politiques

I° Une légitimation par l'acquisition d'une indépendance certaine

Le système de délégation de pouvoirs à des agences de régulation indépendantes implique à la base les élus qui leur confèrent ces pouvoirs ; ces agences sont en principe strictement séparées de ces élus d'un point de vue organisationnel, et les membres de ces agences sont nommés et difficilement révocables avant la fin de leur mandat. Malgré cela, ils font tout de même l'objet d'une certaine forme de contrôle de la part des politiciens élus. Même si les procédures régissant l'usage de ces contrôles sont clairement définies, les règles sont relativement succinctes pour tout ce qui concerne les critères de sélection des membres et la détermination des ressources des diverses agences. À ce niveau subsiste un important pouvoir discrétionnaire.⁵ Sans parler des capacités que conservent les élus de

agencies, in L'institutionnalisation de l'Europe (dir. Renaud Dehouze & Yves Surel), 2002, p1.

⁴ Voir Mark Thatcher, 2002a.

⁵ Voir Giandomenico Majone, *La Communauté européenne, un Etat régulateur*, Paris, 1996, p 134

contourner, le cas échéant, les décisions prises par les agences de régulation. Tous ces éléments de contrôle sont autant d'entraves potentielles à l'indépendance de l'action des agences de régulation. Tout dépend alors de la politisation des nominations, de la fréquence des démissions ou de la durée des périodes d'activité des régulateurs, de la nature des ressources financières et humaines des agences de régulation, et enfin de l'usage qui est fait par les politiciens de contourner les décisions prises, pour pouvoir déterminer si les agences de régulation sont belles et bien indépendantes. Et les études statistiques et empiriques tendent à prouver que c'est le cas, au-delà de toute espérance.

Au départ, les nouvelles agences de régulation ont été conçues pour se conformer aux modèles nationaux d'élaboration de politiques de régulation. Différents cas de figure se sont présentés selon les pays, qui ont été largement fonction des contextes et traditions propres à chaque État. Dans le cas de la Grande-Bretagne, le choix fut fait de déléguer des pouvoirs de régulation à des experts et des personnalités non-partisanes. Le but ainsi affiché était d'assurer la défense des intérêts des particuliers contre les abus potentiels ou avérés des firmes. Beaucoup de régulateurs ont ainsi été choisis parmi les « great and good », c'est-à-dire des individus sans affiliation publique à un quelconque parti politique.⁶

En Europe continentale, par contre, l'approche de la question était quelque peu différente ; de fait l'allocution des fonctions de régulateurs s'est souvent faite au profit de personnalités plus clairement liées au monde politique. C'est particulièrement flagrant dans le cas de l'Italie. Ça l'est moins pour la France, où l'on trouve parmi les régulateurs des universitaires et autres membres des élites de grands corps. Ça l'est encore moins pour l'Allemagne, où l'on trouvera parmi les régulateurs de nombreux juristes, ce qui expliquera une certaine dérive ultérieure des agences de régulation allemandes vers un juridisme outrancier.

On observe également des différences notables au niveau des modes de contrôle que les dirigeants nationaux ont mis en place pour suivre l'action de ces agences indépendantes. Les modes de contrôle formels de ces régulateurs ont été globalement peu utilisés. On a observé peu de démissions de régulateurs à ce jour, et par ailleurs les gouvernements ont peu fait usage de leur pouvoir d'inverser les décisions prises par ces agences de régulation.

⁶ Mark Thatcher, "Delegation to independent regulatory agencies : pressures, functions and contextual mediation", *West European Politics* 25 (1) 2002b, p139

Des méthodes plus officieuses et informelles ont été à l'honneur, basées sur le dialogue, qui a été soutenu et continu dès le départ. De fait, les conflits publics entre les autorités de régulation indépendantes et les gouvernements sont rares, bien que leurs rapports soient assez importants.

Avec le temps, on a assisté à une évolution tout aussi informelle de ces rapports entre agences indépendantes et gouvernements ; les agences de régulation se sont vues confier des pouvoirs de plus en plus étendus : ainsi les agences sont devenues des acteurs clé, grâce à l'acquisition d'une expertise technique appréciable, qui en a fait des acteurs incontournables en matière de régulation ; et grâce également au développement de leur réputation et de leur poids politique. En effet ces agences ont su développer des objectifs cohérents et des canevas conceptuels qui ont structuré leur politique, d'où leur grande crédibilité.

Dans le cas britannique, on a assisté à un accroissement du rôle des régulateurs grâce à l'expertise, l'information, et des contacts réguliers avec les parties concernées. Ces régulateurs ont recouru à une doctrine et des analyses économiques qui ont permis d'accroître la crédibilité de ces agences de régulation, ainsi que le nombre de décisions qui ont été prises.

Dans le cas de l'Allemagne, l'agence de régulation de la concurrence, le BKA, a beaucoup accru son indépendance vis à vis des ministères, lesquels n'ont jamais fait usage de leurs pouvoirs pour contourner les décisions prises par les régulateurs. La stratégie du BKA a consisté en une judiciarisation du processus de régulation, par le biais de pseudo-tribunaux, et d'investigations, qui ont été menées en préalable à toute décision. Par contre, dans le cas suivant, la réussite a été plus modeste que dans le cas britannique. De fait, la poursuite de l'intégration européenne a débouché sur l'émergence de la Direction Générale de la Concurrence (sous l'autorité de la Commission Européenne), véritable adversaire du BKA ; en outre, le BKA a également eu à subir la concurrence des Cour d'Appel allemandes qui ont remis en cause certaines décisions importantes (en 1999, la Cour de Berlin a remis en cause une décision concernant la Lufthansa).⁷ Par ailleurs, le BKA a souffert d'une démarche parfois trop étroitement attachée au strict respect de la loi, sans considération pour la réflexion politique, économique ; une démarche qui n'a pas non plus fait grand cas des positions de l'opinion publique sur les divers sujets que le BKA a été amené à traiter.⁸ Enfin, dans le cas de la France et de l'Italie, on

⁷ Stephen Wilks & Ian Bartle, "The unanticipated consequences of creating independent competition agencies", *West European Politics* 25(1) 2002, p166.
⁸ bid, Wilks.

a aussi noté une progression. Même dans ces pays où il n'existe pas de tradition d'agences indépendantes, les nouveaux régulateurs ont progressivement établi leur propre profil et leurs idées.

Cependant, pour mettre un bémol à ce bilan plutôt positif, soulignons que les agences de régulation indépendantes souffrent d'un autre problème : alors qu'elles gèrent des tâches importantes, et font face à des firmes puissantes aux ressources considérables, elles sont peu nombreuses et modestement dotées du point de vue financier. Cela peut limiter éventuellement contribuer à limiter leur marge de manœuvre et les amener à une plus grande dépendance vis-à-vis des gouvernements. De fait, on observe que si les gouvernements ne font pas usage de leurs pouvoirs formels les plus visibles pour contrôler les agences de régulation, ils ont pu avoir recours, le cas échéant, à la limitation de leurs ressources pour les canaliser.

On peut globalement conclure que les agences ont tout de même gagné en indépendance vis-à-vis des élus. Elles se sont avérées capables de contester leurs vues, parfois même en public (par exemple en France, où l'ART s'est publiquement opposée aux plans de distribution des licences UMTS du gouvernement).⁹ Les agences de régulation indépendantes ont survécu, ont établi de façon incontestable leur pouvoir et leur indépendance vis-à-vis des différents gouvernements, autant de choses qui étaient inattendues au départ. Par ailleurs les craintes qui existaient que ces agences soient hautement politisées en France et en Italie, et sous le contrôle des élus, se sont avérées relativement infondées.

Les agences indépendantes, dotées de pouvoirs pour élaborer leurs propres politiques, posent problème pour les modèles traditionnels européens de responsabilité basée sur les législatures responsables devant leur électoralat. De fait, il est vrai que les agences de régulation indépendantes sont des corps composés de membres non-élus. Ces corps sont élaborés avec peu de directives procédurales et des objectifs larges, ce qui autorise une bonne marge de manœuvre, mais engendre le risque d'une opacité et de procédures discrétionnaires certaines.

Avant la création des agences de régulation indépendantes, les relations entre gouvernements et grandes firmes étaient étroites et constantes. Puissants, établis de longue date, les « champions nationaux » jouissaient d'une grande influence politique. Ces relations, plus ou moins opaques, étaient basées sur un système de faveurs mutuelles – les gouvernements garantissaient un certain niveau de protection contre la

⁹ Mark Thatcher, 2002b, p140.

concurrence, en échange de quoi ils obtenaient en retour emplois et financements pour leurs partis politiques. La pratique du pantouflage et du parachutage de politiciens ou de fonctionnaires dans les conseils d'administration des grandes firmes était monnaie courante, et existe encore.

Les membres des agences de régulation ne sont pas concernés par aucune forme de considération électoraliste, n'étant pas des élus, et font face par contre à de contraignantes règles légales en matière de corruption. Cependant, il existe peu de règles concernant leurs occupations avant et après leur appartenance à l'une de ces agences. En outre, les régulateurs disposent d'une discrétion importante quant à l'usage de leurs prérogatives. Leurs objectifs sont en effet souvent définis de façon très générale par la loi. Leur secteur d'activité délimité, ils ont une bonne marge de manœuvre concernant les moyens à mettre en œuvre pour exercer leurs activités.

Divers indicateurs quantitatifs nous permettent d'apprécier la nature des relations entre régulateurs et les firmes qu'ils ont pour mission d'encadrer, pour évaluer la possibilité de « capture » de ces régulateurs par les intérêts privés. En premier lieu, l'étendue de la pratique du pantouflage, la fameuse « revolving door » de Thatcher : les régulateurs provenant de firmes régulées, et repartant en fin de mandat vers les entreprises régulées. La mesure de cette pratique nous donne une idée de la distance relationnelle existant entre une agence de régulation et les firmes qu'elle régule.¹⁰ Cette pratique peut contribuer à mettre en place des régulateurs disposant d'incitations matérielles les amenant à favoriser les firmes régulées. Le nombre de fusions bloquées par les agences de régulation, ou soumises à condition, est aussi un indicateur révélateur compte tenu du fait que de telles fusions sujettes à contrôle sont souvent le fait de firmes puissantes. Enfin, le nombre de contestations des décisions du régulateur devant les tribunaux indique s'il existe des conflits entre agences de régulation et régulées.

Or, l'on observe qu'en Europe continentale, la pratique de la « revolving door » reste limitée, puisque seule une minorité de régulateurs est recrutée dans le secteur privé. En France, pays où cette pratique est la plus courante, seulement 26% des régulateurs proviennent du secteur privé. La Grande-Bretagne fait exception, puisque qu'on y constate qu'une proportion élevée de régulateurs (71%) proviennent du privé. C'est

particulièrement vrai dans le cas de l'OFT et de la *Monopolies and Mergers Commission* (MMC).¹¹

En ce qui concerne le nombre de fusions, on constate que très peu de fusions sont rejetées, ou même soumises à condition. Même lorsque les régulateurs entreprennent des investigations précises relatives à des cas choisis pour être susceptibles de poser problème, une importante proportion de fusions est autorisée. On peut se demander pourquoi les agences de régulation laissent passer autant de fusions, qui sont autant de menaces potentielles à la concurrence. L'explication que l'on peut avancer pour répondre à cela est que la régulation de la compétition par les agences de régulation indépendantes exerce une influence dissuasive si considérable que les firmes susceptibles de procéder à des fusions sujettes à contestation ne veulent même pas prendre le risque de se faire rabrouer par le régulateur. Cependant, une telle hypothèse reste à prouver. On peut également avancer que le manque de moyens dont disposent les régulateurs les incitent à être très sélectifs dans les cas sur lesquels ils choisissent d'enquêter. Une troisième réponse possible est que les autorités régulatrices recourent à des solutions informelles pour résoudre les problèmes relatifs à des cas de fusions litigieux. Certaines études, selon Thatcher, permettent d'asseoir cette hypothèse selon laquelle il existe des relations étroites et amicales entre régulateurs et firmes régulées.

On peut enfin évaluer le niveau d'indépendance des agences de régulation vis-à-vis des régulés d'après le nombre de recours en justice pour contester les décisions prises par les régulateurs, qui sont des procédés aux antipodes des arrangements privés et des compromis entre régulés et régulateurs que l'on serait en droit d'attendre si de grandes firmes avaient de l'influence sur les agences de régulation. Et là, on constate une grande diversité dans les données disponibles, qui indiquent une importante disparité de pratiques selon les pays. Très rares en Grande-Bretagne, assez rares en France, les recours sont massifs en Allemagne, où le RegTP, l'agence de régulation pour les services postaux et télécommunications, a vu plus de 80% de ses décisions contestées en justice depuis 1998.¹²

Globalement, le bilan est plutôt bon dans l'ensemble : sur le continent, les liens entre régulateurs et firmes semblent être relativement ténus, et le nombre de recours en justice concernant les décisions des agences de régulation est significatif, ce qui semble devoir indiquer que les régulateurs sont assez indépendants. On notera toutefois ici l'exception

¹⁰ Mark Thatcher 2002a, p7.

¹¹ Ibid, Thatcher 2002a, p. 8

¹² Ibid, Thatcher 2002a, p. 10

britannique, où ces liens semblent plus étroits et où moins de recours ont été enregistrés. D'un autre côté, peu de fusions ont été bloquées par les régulateurs, quels qu'ils soient. Selon Thatcher, des études de cas précises ont permis de démontrer que les liens relationnels entre firmes et agences de régulation sont restés limités, mais que ces dernières n'ont pas non plus cherché à attaquer les avantages structurels de certaines firmes. Ainsi, il n'a jamais été porté atteinte à l'intégrité des Léviathans des télécommunications publiques (France Télécom, British Telecom, etc.) pas plus qu'aux géants de l'eau et de l'énergie. La politique menée a bien plutôt consisté en une régulation comportementale, optant pour la régulation des prix dans le cadre d'une approche gradualiste au lieu d'un contrôle rigide (cf Coen, Héritier et Bölkhoff).¹³

Ainsi, bien que les rapports entre régulateurs et régulés puissent être plutôt distants et froids dans l'ensemble, on ne trouve pas de remise en cause des restructurations, ni de volonté de remise en cause de l'hégémonie de certaines firmes ayant hérité de positions dominantes. On peut donc dès lors s'interroger sur la volonté réelle des régulateurs à réguler les activités des poids lourds du marché, et, partant, sur la légitimité même de leur action.

Pour remédier à ce problème, on a développé diverses formes de responsabilité et de légitimation pour ces agences indépendantes. On a instauré des procédures de contrôles des élus sur les agences ; les agences doivent désormais répondre de leurs actes : il leur faut les expliquer et répondre aux questions qui leur sont posées par ces élus. Elles sont ainsi amenées à produire des rapports annuels d'activité, de se soumettre à des auditions devant des comités législatifs, et de se soumettre à la vigilance d'organismes de surveillance mobilisés à cet effet, comme c'est le cas pour la Cour des Comptes en France. Ainsi, les membres de ces agences de régulation indépendantes sont d'une certaine manière responsables et comptables de leur politique et de leurs activités, à défaut de pouvoir se réclamer d'une légitimité élective.

Cette responsabilité a en outre été élargie vis-à-vis des consommateurs et des entreprises régulées, par le biais de publications de documents, d'organisation de meetings, et d'auditions-débats qui ont permis une meilleure lisibilité de leur politique au sein de l'opinion publique. En effet, cette explication des politiques menées, données à l'appui, a grandement accru la transparence dans le fonctionnement des agences indépendantes. Cette plus grande transparence, et cette information plus

importante permet une contestation et l'appel des décisions par tout un chacun sur des bases concrètes, d'où une plus grande légitimité pour les politiques menées, tandis qu'auparavant, les choix ministériels étaient annoncés avec peu d'informations complémentaires, ce qui ne réduisait d'autant plus la lisibilité des choix politiques. La responsabilité par le biais du contrôle judiciaire a également progressé : les décisions des agences ont été mises en causes par le biais de contrôles administratifs, un processus qui a été grandement facilité par la plus grande quantité d'informations et d'explications rendues disponibles.

II° Une légitimation par de meilleures procédures d'élaboration des politiques

Avant l'apparition des agences de régulation indépendantes, la régulation était souvent largement l'apanage de petits comités fermés, dominés par des politiciens élus et les intérêts des firmes (cf Foster, 1992)¹⁴ ; les gouvernements prenaient les décisions en aparté après négociations avec les représentants des firmes impliquées. Les processus de décision étaient foncièrement clos et opaques, et manquaient de principes directeurs et de consistance, susceptibles pourtant de leur donner la légitimité dont ils manquaient. Les législatures, quant à elles, ne disposaient que de peu d'informations sur ces prises de décision, et n'avaient de toute façon qu'un pouvoir très restreint sur la politique de régulation.

L'architecture institutionnelle entourant aujourd'hui les agences de régulation indépendantes donne peu de détail sur tout ce qui touche à la consultation ou la publication d'informations, ce qui peut paraître surprenant si l'on considère le fait qu'en tant qu'institutions apolitiques, on attend des agences de régulation indépendantes qu'elles soient hautement technocratiques (cf Radaelli, 1999)¹⁵. Toutefois, on observe que dans la pratique, les agences de régulation ont su s'émanciper de ces procédures privées et closes qui prédominaient auparavant. Ces agences ont prouvé qu'elles ont su faire preuve d'ouverture dans la prise de décision, et qu'elles sont restées sujettes à la vigilance et l'observation politique et administrative.

¹⁴ C.Foster, *Privatisation ,public ownership and the regulation of natural monopoly*, Oxford 1992, cite par Mark Thatcher, 2002a.

¹⁵ C.Radaelli, *Technocracy in the European Union*, London 1999, cite par Mark Thatcher, 2002a.

¹³ Ibid, Thatcher 2002a, p. 10

Le nombre des acteurs impliqués dans les débats et consultations a progressé de façon significative, pour commencer. Ces acteurs nouvellement entrés dans le débat sont très divers, qu'il s'agisse de lobbies de consommateurs, de la Commission Européenne, par le biais de la désormais célèbre DGIV, de simples usagers, ou encore d'entrepreneurs, de firmes étrangères, etc.

Les agences de régulation ont créé de nouvelles procédures, comme la production de documents consultables et de commentaires divers. Elles ont publié un volume d'information, sur les sujets abordés, bien plus considérable que ce qu'ont fait les gouvernements, même sur des sujets sensibles tels que les coûts, les prix ou les parts de marché. Des systèmes d'audiences publiques ont été mis en place, pour le questionnement, et éventuellement, la contestation du bien-fondé des politiques menées. Elles ont également rendues accessibles les modèles, économiques et économétriques, sur lesquels leurs décisions sont basées, ce qui facilite la mise en cause et la critique des politiques menées. Cela ne s'est pas uniquement produit en Grande-Bretagne, pays d'obédience libérale, mais aussi, et c'est ce qui est significatif, dans des pays européens à la gestion traditionnellement plus opaque, comme l'Italie, où les agences de régulation ont pourtant opté pour un corpus de procédures basées sur les principes de transparence et de contestabilité. L'information globalement produite par les agences de régulation a été largement diffusée, ne serait-ce que par le niveau de fréquentation des sites Internet de certaines de ces agences. Les agences de régulation ont ainsi bâti une expertise dépassant celle des administrations ministérielles qui les ont précédées dans leur mission. Thatcher nous donne l'exemple d'Oftel, le régulateur britannique du secteur des télécommunications, qui développa une expertise et une information supérieure à celle de son prédécesseur, le Département du Commerce et de l'Industrie, preuve s'il en est de l'efficacité de ce nouveau mode de gestion.¹⁶ Les agences de régulation indépendantes ont également eu recours à des données et des preuves économiques, faisant souvent entrer en jeu des experts de l'extérieur. Leurs budgets ont augmenté, et surtout, nombre d'experts spécialisés, tels que des juristes et des économistes, sont apparus. Cela était vraisemblablement motivé par le désir de donner consistance et cohérence aux politiques menées. Les régulateurs ont donné des raisons pour justifier leurs décisions, même lorsque nul ne les obligeait à le faire. Ils ont développé ainsi toutes sortes de doctrines publiques, de canevas conceptuels, et de principes pour leurs actions. À tout le moins, ils

¹⁶ Mark Thatcher 2002a, p11.

ont permis la structuration d'un débat, et ont posé les critères permettant l'évaluation de leurs politiques. De plus, on prend la mesure de la fiabilité des décisions prises, en termes d'usage de procédures administratives appropriées et de respect des objectifs et du champ de compétences prédefini, en notant que peu de recours en justice contre les décisions des régulateurs ont été couronnés de succès. Alors que l'AGCM italienne n'a vu que 27% de ses décisions remises en cause par un tribunal depuis 1990, la Monopolies and Mergers Commission britannique n'a jamais été contrée sur cette période.¹⁷

Enfin, bien qu'étant des institutions dont les membres ne sont pas élus, les agences de régulation indépendantes sont devenues peu à peu sujettes à un degré de responsabilité plus important que celui des gouvernements. Cette rationalisation des processus de décision a eu un effet certain sur ce degré de responsabilité. Leurs décisions au sujet des prix, de la qualité des services, ont été sujettes à débat, et, de facto, controversées : à ce niveau, la plus grande information qu'elles ont su fournir, comme on l'a vu, a favorisé ces discussions. Il est arrivé en outre que la couverture médiatique de certaines agences indépendantes soit importante, et que certains régulateurs soient devenus des figures publiques de 1^{er} plan, tenues responsables par l'opinion des actions de leurs agences. Par ailleurs rappelons que les législatures n'ont pas manqué de faire usage de leurs pouvoirs pour réclamer de l'information et appeler les régulateurs à répondre de leur décisions. Enfin, les agences de régulation indépendantes font toujours l'objet d'une surveillance de la part d'administrations internes telles que la Cour des Comptes en France, ou le National Audit Office en Grande-Bretagne. La mise en place pratique de tous ces contrôles a été d'autant plus facile que les agences de régulation prêtent le flanc aux critiques par une plus grande cohérence et une meilleure lisibilité de leurs politiques.¹⁸

Les agences indépendantes ont influencé les politiques dans un sens parfois inattendu. Beaucoup d'informations ont été publiées, et les relations privilégiées entre élus, ministres, et firmes favorisées ont été affaiblies. Comme on l'a vu, toutes ces relations sont devenues beaucoup plus transparentes et légales, et des règles formelles sont venues remplacer les arrangements officieux qui prédominaient auparavant. Cela a même pu s'observer dans le cas de secteurs à forte tradition de self régulation, comme la City à Londres. On a pourtant vu que cette politique du tout formel – tout

¹⁷ Mark Thatcher 2002a, p12

¹⁸ Mark Thatcher 2002a, p12

judiciaire a pu se révéler être à double tranchant, comme dans le cas de l'Allemagne.

Par contre, dans le cas de la Direction Générale de la Concurrence européenne, on assiste à un résultat spectaculaire. Créée pour défendre la concurrence et le libre-marché, elle est restée peu active pendant vingt-cinq ans. Puis, elle s'est décidée à exploiter pleinement ses pouvoirs dans les années 1980. On assiste alors à une action plus engagée à l'encontre des cartels et des monopoles. Une machinerie et un appareil de contrôle conséquents ont été développés. L'un des temps forts de cet essor a été en 1989 lors de l'instauration d'un système de contrôle des fusions.

Ainsi, au fil du temps, d'une structure à l'origine très limitée et relativement inefficace, la Direction Générale de la Concurrence est devenue une formidable machine à promouvoir l'intégration économique du marché commun européen. En contrôlant également les monopoles publics, ainsi que les aides des États, la DG IV a résolument inscrit son action dans la lutte contre les abus gouvernementaux, plutôt que contre les compagnies. Les États membres de l'Union Européenne ont donc créé une agence indépendante qui les force à respecter leurs engagements en faveur des marchés.¹⁹

Un tel développement des activités de la Direction Générale de la Concurrence dans les années 1980 tient essentiellement à deux choses : tout d'abord un volontarisme politique affirmé : les commissaires européens se sont de facto beaucoup investis dans ce sens, avec le soutien de la Cour de Justice Européenne, et de nombreux juristes de la DG IV ; cela tient aussi à contexte, un environnement favorable : il existait par ailleurs en Europe, dans les années 1980, un engagement massif néo-libéral pour les solutions de marché aux divers problèmes économiques, ainsi qu'une dynamique d'intégration du marché commun affirmée comme but économique et politique de l'Union.²⁰

La Direction Générale de la Concurrence a su élargir sa juridiction en toute indépendance, et avec des fondements légaux. Elle a développé un partenariat avec la Cour de Justice de la Communauté Européenne et tout un ensemble de juristes spécialistes de la concurrence. Le problème qui en est issu est le même que celui qu'a connu le BKA en Allemagne : un juridisme outrancier en est issu, jusqu'à en arriver à défier parfois la logique

¹⁹ Stephen Wilks & Ian Bartle, "The unanticipated consequences of creating independent competition agencies" *West European Politics* 25" (1) 2002, p168.

²⁰ Ibid. p.168

même de l'économie, ce qui aura pu causer à l'occasion des soucis pour les gouvernements nationaux, et pour les observateurs académiques.²¹

De façon générale en Europe, les politiques de régulation ont pu, avec le temps, changer d'orientation de façon souvent imprévue. En Grande-Bretagne, la libéralisation et la défense de la compétition n'étaient que des objectifs secondaires à l'origine pour les agences de régulation, et ces considérations sont passées au 1^{er} plan. En France et en Italie, de telles normes sont même développées à l'encontre des traditions de régulation étatique.

Ce comportement des agences indépendantes a affecté les réformes institutionnelles ultérieures. A la lumière des expériences évoquées précédemment, les Etats ont délégué davantage de pouvoirs aux agences indépendantes, des pouvoirs qui ont été contrebancés par des moyens renforcés de contrôle de leur action pour les parlementaires et les régulés. En 1998, le *Competition Act*, en Grande-Bretagne, a accru les pouvoirs du *Monopolies and Mergers Commission* contre les comportements anti-concurrentiels, sur la base des articles 80 et 81 du Traité de Rome. Répondant à des problèmes de manque de clarté dans les objectifs et de transparence, de même qu'au problème de manque de représentation indépendante des consommateurs, en 2000, le *Utilities Act* a renforcé les pouvoirs du régulateur du secteur de l'énergie, pour mieux punir les comportements anti-concurrentiels.²² Cependant, les procédures sont restées restreintes. En outre, ces nouveaux pouvoirs ont été dans les faits contrebancés par l'émergence de moyens de contrôle plus élaborés de la part des élus et des entreprises qui ont eu à leur faire face.

La politique de régulation par délégation de pouvoirs à des autorités de régulation indépendantes, a malgré tout ses limites. De fait, les agences étudiées en Europe sont généralement beaucoup moins indépendantes qu'on pourrait le supposer de prime abord, et que le sont les « independant commissions » aux États-Unis.

Cependant, elles ont su, avec le temps, et à travers une continuité très remarquable dans l'action et dans leur développement progressif, élargir leur indépendance de façon notable.

Les conséquences de cette politique de délégation sont de deux ordres : d'un point de vue interne, les agences de régulation indépendantes ont bâti une expérience et des sources de savoir économique et juridique

²¹ Stephen Wilks & Ian Bartle, "The unanticipated consequences of creating independent competition agencies", *West European Politics* 25(1) 2002, p169.

²² Mark Thatcher 2002b, p. 141

spécialisés de premier ordre, ce qui facilite le développement ultérieur de la réflexion politique et de l'action de ces agences dans le bon sens. Ensuite, d'un point de vue externe, ces agences ont su établir une légitimité certaine par la vertu de leur expertise et plusieurs décennies de gestion responsable, ce qui ne peut qu'inciter à la confiance. De fait, aujourd'hui, leur légitimité leur est propre, et ne dépend plus des gouvernements qui les chapotent. Ainsi, une dynamique est créée, qui laisse présager un développement ultérieur de leur indépendance et de leurs activités.

Globalement, on retiendra que les agences de régulation européennes ont créé la surprise en passant d'une attitude passive et symbolique à une promotion agressive de l'économie de marché, en échappant ainsi largement à la griffe des intérêts industriels – ce qui est une grande réussite – pour malheureusement tomber sous celle d'un économisme et d'un juridisme étroits qui ne savent pas toujours voir où se trouve l'intérêt général. On se retrouve ici face au risque que le phénomène du « *spill over* », qui contribue au développement des institutions européennes, ne finisse par faire de la bureaucratie européenne une machine incontrôlable. Dans ce contexte, les procédures de responsabilité des agences de régulation indépendantes devant les élus ne sauraient être marginalisées, tant le maintien d'une certaine surveillance du politique peut s'avérer salutaire.

*
* *

Conclusion : limite des approches fonctionnelles

Les raisons qui ont poussé les responsables élus à déléguer ces fonctions de régulations à des délégués indépendants sont essentiellement fonctionnelles : en premier le souhait de transférer la responsabilité, le besoin d'engagements crédibles, et de répondre à des demandes techniques grandissantes envers les décideurs politiques nationaux. En Europe de l'ouest, la délégation de compétences à des agences de régulation indépendantes a aidé les élus à faire face aux pressions croissantes, comme celles qui proviennent des privatisations, libéralisations, développement technique et économique, chocs entre l'opinion publique les objectifs visés et effets des organisations supranationales. Par contre, l'analyse fonctionnaliste de ce développement des délégations aux agences indépendantes a ses limites. Ces limites apparaissent à travers les comparaisons entre pays et sur la durée. Bien qu'ils soient confrontés aux mêmes pressions, les pays concernés ont fait des choix différents ; la

Grande-Bretagne a eu procédé aux plus importantes délégations dans les années 1980 et 1990, en établissant des agences indépendantes aussi bien dans la régulation de la concurrence que dans les champs sociaux et environnementaux. Les autres pays ont créé moins d'agences. En termes de délégation à des agences indépendantes, c'est l'Allemagne qui est restée le plus en retrait. De leur côté, la France et l'Italie ont délégué moins que la Grande-Bretagne, et ce malgré le fait qu'elles aient eu à faire face à des problèmes plus graves en matière de crédibilité dans l'engagement. On aura également pu noter d'importantes différences au niveau de l'extension et de la forme institutionnelle de ces délégations.²³

De la même façon, les comparaisons entre secteurs montrent qu'en dépit de la pression fonctionnelle pour plus de délégation, des choix différents ont été faits : dans certains domaines, les agences indépendantes sont devenues la norme (notamment le secteur des télécommunications et la régulation de la concurrence). D'autres domaines ont vu fleurir beaucoup moins d'agences de ce type : ainsi en est-il des questions de la parité des sexes et de l'égalité raciale, de l'environnement, ou de l'eau. En fin de compte, les mêmes formules institutionnelles ont parfois été exportées d'un domaine à un autre au sein d'un même pays malgré des différences significatives existant au niveau des pressions pour plus de délégations de pouvoirs.

Les pressions fonctionnelles ne déterminent pas une réponse institutionnelle unique ; on note que des facteurs contextuels peuvent influencer fortement les choix politiques par intermédiation entre les pressions pour la délégation et les réponses institutionnelles à ces pressions, et les effets des délégations. De fait, dans certains pays ou secteurs, les traditions étatiques et les structures encouragent les décideurs politiques à répondre aux problèmes et pression par des délégations de pouvoirs à des agences de régulation indépendantes. La Grande-Bretagne est un exemple où les facteurs contextuels ont joué en faveur de telles délégations : en raison des traditions étatiques et de l'influence de l'apprentissage fournies par les États-Unis, la délégation à des agences indépendantes est souvent présentée comme une bonne réponse institutionnelle.

Par contre, dans d'autres pays et secteurs, les facteurs contextuels peuvent jouer dans le sens inverse. Il peut très bien par exemple exister des modèles institutionnels alternatifs capables de rivaliser avec le système des agences de régulation indépendantes. Un pouvoir central faible, des oppositions nombreuses et des obstacles constitutionnels peuvent rendre de

²³ Mark Thatcher 2002b, p134

telles délégations difficiles et lentes à mettre en œuvre. En Allemagne, le système fédéral et les traditions étatiques ont freiné la délégation à des agences indépendantes, malgré les pressions comme celles des réglementations supranationales ou des privatisations et des libéralisations ; à la place, des corps chargés de mettre en œuvre la régulation, au sein des ministères, ont été utilisés. En France et en Italie, la pratique de la délégation s'est développée seulement après l'établissement du succès des premières agences. La pratique reste largement limitée au domaine du contrôle de la concurrence, avec peu d'agences en charge d'intérêts publics.

L'importance des facteurs contextuels est également très nette dans les décisions prises au sujet de la forme institutionnelle des agences de régulation indépendantes. Confrontés à des problèmes similaires, les décideurs nationaux ont à disposition tout un éventail de choix concernant l'étendue des délégations, la nature des pouvoirs délégués, et les contrôles imposés sur ces agences indépendantes. On se rend compte que, même dans un domaine comme celui des télécommunications, caractérisé par de puissantes forces supranationales, des régulations supranationales, des différences significatives subsistent dans la forme institutionnelle de ces agences.

Ainsi, les conséquences de la délégation à des agences de régulation indépendantes sont loin d'avoir été comprises par l'analyse de l'objet de la délégation et des arrangements institutionnels. Des liaisons

informelles se développent affectant la distribution du pouvoir et le développement des politiques. Les conséquences peuvent être inattendues au moment où l'on procède à des délégations. Le contexte influence également ces résultats.■

Bibliographie

THATCHER, Mark. "Delegation to independent regulatory agencies : pressures, functions and contextual mediation", *West European Politics* 25(1) 2002

THATCHER, Mark. *Regulation in Europe : independent regulatory agencies*, in L'institutionnalisation de l'Europe (dir. Renaud Dehouze & Yves Surel), 2002

WILKS, Stephen, & BARTLE Ian, "The unanticipated consequences of creating independent competition agencies", *West European Politics* 25(1) 2002

GIANDOMENICO Majone, *La Communauté européenne, un Etat régulateur*, Paris, Montchrestien, 1996.

PERROT, Anne. « Les frontières entre régulation sectorielle et politique de la concurrence » *Problèmes économiques*, février 2003

Amending Canada's Constitution

By Steven de Munnik*

* Steven recently completed his BA Hons. in Political Science at Brock University. He would like to give a special acknowledgements to his team of reviewers/editors: Dr. Garth Stevenson, Dr. Livianna Tossutti, and Master's Student at Brock University Chris Perri. Without their help, this paper would be in a much more primal stage than it is currently.

Résumé

Ce texte souligne le besoin d'une nouvelle formule d'amendement constitutionnelle pour faciliter la réforme constitutionnelle du Canada. Il décrit, premièrement, la formule constitutionnelle actuelle et il énumère les obstacles à la réforme. Par la suite, il suggère une formule d'amendement constitutionnelle alternative, celle-ci moins restrictive avec des exigences plus atteignables qui, selon l'auteur, facilitera la réforme constitutionnelle nécessaire à un fédéralisme renouvelé.

Introduction

In Canada, we have the privilege of living in a constitutional democracy. This system of governance has proved to be successful for a number of years. However, what do you do when it goes awry? Short of anarchy, there are no non-revolutionary methods of changing our political system. The civilised method that our forefathers thought of was constitutional amendment. The creators of the Canadian Charter of Rights and Freedoms even built in a clause to deal with this matter. As a result they have placed the trust in Canadians, but mostly their elected officials, to follow the proper procedures to amend our constitution. The search for an alternative method for amending the British North America Act, 1867, has arguably been sought after since The Balfour Report in 1926, and ended with the entrenchment of the Charter of Rights and Freedoms in 1982¹. The patriation of the Constitutional Act 1982 "eliminated a role for Westminster

¹ Hurley, James Ross. *Amending Canada's Constitution: History, Processes, Problems and Prospects* (Ottawa : Privy Council Office, Policy Development and Constitutional Affairs, 1996) 24 - 26

that had become embarrassing to British as to Canadian Politicians."² The remaining question of whether the addition of a new general amending formula will take away Canada's embarrassment of not being able to pass substantial constitutional amendments is addressed in the pages to follow. Past amendments to the Constitution of Canada have had problems getting a sweeping majority. There has also been a sentiment in Canada where since the governmental days of Mackenzie King, there has existed an assumption "that agreement of all provinces on an amending formula was a prerequisite for patriation."³

All Constitutions need to be changed with time. A country adapts with time, and so should its laws and constitutions. Garth Stevenson notes that "[o]ccasionally federal constitutions may have to be amended because the judicial interpretation of the existing constitution imposes an obstacle to necessary adaptation, but such occasions are in fact quite rare."⁴ It is in this common idea of federalism that we now live. There is time for a change to our constitution. This has been attempted in the past, most notably in the forms of the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord.

With the several amending formulae now present in the Canadian Constitution, it should be easy to change what is desired in Canada's Constitution. Each amending formula has a specific purpose. However, with the failures of the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord, it would appear that this assumption of ease with regards to amending the constitution is actually erroneous. Manfredi suggests that although "Canada's intellectual and political elites have become increasingly convinced that equality, liberty, social justice, and national unity are simply a few constitutional amendments away," this is actually not very plausible.⁵ The belief by some of Canada's greatest minds that the answer to the great Canadian problems is obtainable through constitutional amendments is very doubtful. Therefore, this paper argues for a new general amending formula to the Constitution of Canada to aide in the constitutional reform process.

² Cairns, Alan C. *Charter versus Federalism* (Canada: McGill-Queen's University Press, 1992), page 86

³ Stevenson, Garth. *Unfulfilled Union* (Ontario: Gage Publishing Limited, 1982), Page 215

⁴ Stevenson, Page 198

⁵ Manfredi, Christopher P. "On the Virtues of a Limited Constitution: Why Canadians Were Right to Reject the Charlottetown Accord", in *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation, and Theory* Edited by Anthony A. Peacock (Canada: Oxford University Press Canada, 1996) Page 41

This paper will look at the general amending formula. The general constitutional amendment formula is too restrictive, and needs to be amended itself. This paper will be broken into three main sections. The primary section will analyze the current general amendment formula; the second will attempt to give a concise analysis of the problems with the current amendment formula, while dispelling federalist beliefs that a change should not occur on this issue; and the third will suggest an alternative to our current section 38(1) and other sections of the amending formulae and its possible shortcomings.

What we have

First is the examination of the general amending formula: what it is and what it is not. The amending formulae for the constitution are provided for the reader (Appendix A). The first amending formula is commonly called the general amending formula, and it seems to be very limited; though federalists would argue this is the intended case so as to limit constitutional change. This general amending formula has strict guidelines, which insinuates one of two (perhaps both) things: that it was intentionally left difficult to amend the Constitution in order to preserve the framers original piece of work; or that the framers of this constitutional amending formula did not believe it would be very difficult to satisfy the requirements of the amendment formula. Of these two, the earlier suggestion is the most probable. In either case, we are left with it in Canada, and its main constructor, Peter Lougheed, is no longer left to defend it.

Section 38 (1) of the Constitution of Canada sets out the general amending formula for changes to the Constitution. This formula requires the approval of the Senate and House of Commons and of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces with at least 50% of the population of all provinces. The two-thirds 50% formula (colloquially referred to as the 7/50 formula) at present requires the approval of 7 provinces, representing at least 50% of the population of all the provinces. This seemingly short amending formula takes great skill to execute. The requirements of this amending formula require an ability to convince half of our population to change something. It also requires us to agree on a set of wording, and the party leaders from East to West to agree on various issues as well. This task has been proven very difficult when there are amendments of substance put forward. Among the features of the Constitution that may be changed in accordance with the 7/50 formula is perhaps the most important element in it is the distribution of legislative

powers between Parliament and the provincial legislatures. This is the very substance of the federation.

The examples of previous attempts to use this amending formula are the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord. It should be noted that “[t]his procedure is to be used, among other things, for amendments relating to the principle of proportionate representation in the House of Commons, some matters relating to the Senate and Supreme Court of Canada, and the establishment of new provinces.”⁶ Essentially this procedure needs to be used when presenting a combination of amendments to the constitution for efficiency reasons. It was also used in this fashion of previous federal governments so they could attempt to ‘lay claim’ on passing a set of major constitutional amendments that would affect all Canadian citizens.

To say that these two documents failed to change the constitution of Canada would be accurate. Each attempt had its own unique circumstances and its own unique reasons therefore for not passing. The Charlottetown Accord did not pass due to a major barrier involving the adoption process as facilitated by Section 38(1). This section of the Constitution did not allow for the Charlottetown Accord to pass through the constitutional framework primarily due to restrictions in the formula itself. The restrictions in particular of seven provinces consisting of fifty percent of the population mainly. Cairns speaks of what federalism really means when discussing such an issue as constitutional amending formulae and constitutional change. He states that “the essential principle of federalism is the equality of the provinces,”⁷ which is not reflected in the current general amending formula, calling for substantial change in this process of federalism.

This method of adopting proposed changes to the Canadian Constitution has been used in the past. These attempts, most notably the Meech Lake Accord and the Charlottetown Accord; have failed to be adopted primarily due to the restraints put on the adoption process of these amendments. As a result, we have the situation where there is a need for constitutional reform, it has been attempted, but has largely failed. What we indeed do have is “the entrenchment for all time of the worst possible amending formula,”⁸ what Reid calls “the messy seven-province formula.”⁹

⁶ Web site: http://www.law.ualberta.ca/ccskeywords/amending_formula.html, viewed on November 21, 2003

⁷ Cairns, page 88

⁸ Stevenson, page 222

In the following section, the paper will explore the problems associated with the current amending formula, citing specific examples and authors on the issue.

What's wrong with it?

The current general amending formula is an obstacle to Canadian federalism and in actuality the course of good democracy. Democracy requires that fundamental functions of a federalist state, such as constitutional revisions take place in order to reflect at the very least a basic compromise of what the citizens of the various sub-national regions hold dearest. While Section 38(1) does allow for the possibility of this process to occur, it does not encourage it to take place in practice. The notion of unanimous provincial consent was also doubted back in the year of 1931, when it was seen as "an exceedingly difficult obstacle."¹⁰ In the case of the Meech Lake Accord, it has been noted that this knowledge of the inoperable constitutional amending formula came into existence shortly after the attempt of major constitutional amendment. Cairns refers to the general amending formula as "a formidable hurdle."¹¹ Cairns later notes that the current amending formula is "not stable" and calls it "a government-regarding amending formula," both of which speak to the revision of the current general amending formula.¹² Both of these documents were attempts of using the general amending procedure, however neither passed for varying reasons.

According to Hurley and Section 49 of the Constitution Act 1982, there was to be a meeting of the first ministers by April 17, 1997 in order to "review' the provisions of the full amendment formula adopted in 1982."¹³ While this meeting did take place, it was a very short meeting,¹⁴ implying that very little change to the amending formulae occurred. This is also noted by Heard and Swartz, who note that as a result of a lack of change to the current amending formula "future constitutional amendments will be much

⁹ Reid, Scott. "Penumbras for the People: Placing Judicial Supremacy under Popular Control", in *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation, and Theory*, edited by Anthony Peacock (Canada: Oxford University Press, 1996), page 209

¹⁰ Gérin-Lajoie, Paul. *Constitutional Amendment in Canada* (Canada: University of Toronto Press, 1950) page 207

¹¹ Cairns, page 62

¹² Cairns, page 63, 64

¹³ Hurley, page 78

¹⁴ Conversation with Dr. James Kelly, November 22, 2003 via e-mail.

more difficult to achieve."¹⁵ As a result, there needs to be a change in Section 38(1).

The current constitution is lacking on major issues, and some of these issues were addressed in the Meech Lake Accord. Today Canada still lacks Québec's ratification of the constitution and a suggested reform of the Supreme Court of Canada.¹⁶ There were other issues central to both Meech Lake and Charlottetown Accords, such as a reform to the Senate, and Aboriginal self government. A Special Committee was established in Ontario to look at the agenda of the Meech Lake Accord. This Special Committee cited here, in a conclusion written by Ernie Eves and Michael Harris, recognizes "the importance of Québec returning to the constitutional fold."¹⁷ This report highlights the importance of a reformation of the amendment formula by showing that national unity and a feeling that all Canadians are represented by such the constitution is important. The lack of ratification attacks the legitimacy of the document that is binding on all Canadian citizens. If Meech Lake was indeed agreed to by our country, Québec, home of approximately 23.7 percent of Canada's population,¹⁸ there might not be as strong a sentiment to separate as there is today. There is a school of thought that believes that this is not a problem, because we have been able to operate as a nation without Québec on board. However, the federal government's actions in relation to Québec in terms of the Constitutional Act, 1982 may not be legitimate as a result of Québec not signing it.

The current amending formula also weakens the federal government's powers. What if something needed to be changed, but then a province such as Québec decided to not abide? The fact that constitutional amendment vetoes exist (though indirectly through the requirement of fifty percent of the population¹⁹) is disturbing. The fifty percent requirement

¹⁵ Heard, Andrew and Tim Swartz "The Regional Veto Formula and Its Effects on Canada's Constitutional Amendment Process" in *Canadian Journal of Political Science*, XXX:2 (Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 1997)

¹⁶ Select Committee on Constitutional Reform, *Report on the Constitution Amendment 1987*, 1st Session 34th Parliament 37 Elizabeth II (Ontario: Queen's Park, 1988)

¹⁷ Ibid, page 9

¹⁸ Web site, Statistics Canada,

<http://www.statcan.ca/Daily/English/030625/d030625e.htm>, viewed on November 23, 2003

¹⁹ Since any combination of two of the following three provinces would veto the tabled amendments: Québec, Ontario and British Columbia.

means that Québec or Ontario, but not necessarily both, must consent. There has been expressed discontent with the idea of the current formula essentially having a veto system among the provinces.²⁰ However, others could make the argument that this leads to increased federal power as the rigidity of the formula prevents a single province from dominating the constitutional amendment talks, even though some provinces have more clout than others, thus increasing a need for a strong balanced representation of all Canadian provinces. Another point on this issue of federal power would be the idea of changing the current requirement of the creation of a new province from the current general amending formula back to the requirements prior to 1982.²¹ Before 1982 the federal government could unilaterally create a new province and in effect this area of the British North America Act, 1867 gave the federal government more unilateral power. The federal and provincial governments operated under this condition previously, which suggests that since areas of the amending formula need to be replaced, that it might not be in the interest to have them relying on a stringent and restrictive amending formula. Rather, that it would be in the power of the federal government, increasing the power to the federal government.

Our current amendment formula leads to a tyranny of the majority for three provinces, Ontario, Québec and British Columbia.²² This is when two provinces, such as Ontario and Québec or Ontario and British Columbia can join together by not voting for a particular amendment. However if Québec and British Columbia were to join together, this would not constitute a problem, as the combination of these two provinces only amounts to 36.77%²³ of the population which is well below the current fifty percent requirement. This allows the two earlier combinations of Ontario with British Columbia and Ontario with Québec to effectively have a veto, since if the two provinces work together by voting to not adopt the amendment, this stops the amendment in its tracks, due to the fact that Ontario combined with either one of the other two provinces have an

²⁰ Monahan, Patrick and Lynda Covello. *An Agenda For Constitutional Reform.* (Ontario: Becker Associates, 1992) Page 42

²¹ Canada, Privy Council Office. *Amending Formula* (1992), page 2

²² Kilgour, Marc D. and Terrence J. Levesque. *The Canadian Constitutional Amending Formula: Bargaining in the Past and the Future* (Ontario: Wilfrid Laurier University, 1983) page 1 – 26.

²³ Web Site, Statistics Canada,

<http://www.statcan.ca/Daily/English/031218/d031218c.htm>, viewed on January 13, 2004.

population that adds together to constitute fifty percent of the entire population. The issue of vetoing a constitutional amendment raises many issues, one of which is legitimacy of the provinces who can realistically enforce this power. When the province of Québec, which has not ratified the constitution, can veto future amendments of such a major working of federal democracy, there is a problem with the amending formula. It is noted that Québec still has a legal obligation to abide by the Constitution and therefore logically should still be able to have an affect on its amendment.

Given these seemingly impossible problems, the constitution has nonetheless been amended since the implementation of Section 38.²⁴ Only one amendment utilized Section 38, that being the first of the amendments listed below:

1. [Constitution Amendment Proclamation, 1983](#) dealt with Aboriginal rights.
2. [Constitution Act, 1985 \(Representation\)](#) permitted future changes to the distribution of seats for Parliament to be done by ordinary statute.
3. [Constitution Amendment, 1987](#) (Newfoundland Act) extended education rights to the Pentecostal Church.
4. [Constitution Amendment Proclamation, 1993](#) (New Brunswick Act) made English and French both official languages in New Brunswick.
5. [Constitution Amendment Proclamation, 1993](#) (Prince Edward Island) cleared the way for the "fixed link" bridge to replace ferry services to P.E.I.
6. [Constitution Amendment Proclamation, 1997](#) (Newfoundland Act) allowed the Province of Newfoundland to create a secular school system to replace the church-based education system.
7. [Constitution Amendment, 1997](#) (Québec) permitted the province to replace the denominational school boards with ones organized on linguistic lines.

²⁴ Though it should be noted that Sec. 38 was not used for these constitutional amendments, the constitution still changed in significant forms.

8. [Constitution Amendment, 1998](#) (Newfoundland) allowed the province to abolish the denominational school system.
9. [Constitution Act, 1999 \(Nunavut\)](#) provides for representation in the House of Commons and the Senate for the Nunavut Territory.
10. [Constitution Amendment 2001 \(Newfoundland and Labrador\)](#) officially changed the name of the Province of Newfoundland to the Province of Newfoundland and Labrador.²⁵ ²⁶

The original Meech Lake Accord meeting was held on April 30, 1987²⁷; it was then reviewed once again by the Prime Minister and all ten Premiers on June 03, 1987.²⁸ Its downfall was the dissident voices of Newfoundland, New Brunswick and that of Manitoba. Some provinces viewed it as a Québec Accord, and an elitist one at that.²⁹ The Charlottetown Accord was also defeated, according to Lusztig, because all of: substantial constitutional reform; it was proposed by elites, and the process of consultation encourages groups who were not truly interested in changing rights to come to the forefront.³⁰ Another concern about the Meech Lake Accord, and perhaps even an explanation why it failed to pass, is due to a fear of the provinces outside of Québec. It is suggested that this might have been seen as favouring Québec at a cost to the rest of the nation:

La reconnaissance du Québec comme société distincte et l'affirmation du rôle particulier qui est attribué, à cet égard, à la législature et au gouvernement du Québec, ont suscité chez plusieurs la crainte que ces innovations constitutionnelles n'affaiblissent la protection que la Charte accorde, depuis 1982,

²⁵ Monahan, Patrick. *Constitutional Law* Second Edition (Ontario: Irwin Law Inc., 2002) page 179

²⁶ Web site, <http://polisci.nelson.com/constitution.html>, viewed on November 17, 2003

²⁷ Canada, Prime Minister. *Guide to The Meech Lake Constitutional Accord* (1987)

²⁸ Canada, Prime Minister. *Strengthening the Canadian Federation: The Constitutional Amendment, 1987* (1987)

²⁹ Finbow, Robert. "Dependents or Dissidents? The Atlantic Provinces in Canada's Constitutional Reform Process, 1967-1992" in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 27, 1994, page 479

³⁰ Lusztig, Michael. "Constitutional Paralysis: Why Canadian Constitutional Initiatives Are Doomed to Fail" in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 27, 1994, page 749

au Québécois et ne placent ces derniers dans une situation d'infériorité par rapport aux autres Canadiens.³¹

Both of these situations had limited success for different reasons, however, they did have one commonality, which is the amending formula. Section 38(1) is too restrictive, and a more relaxed formula might actually allow for greater substantive constitutional change by taking away the fear of trying to appease a strong majority of Canadian provinces. Reasons for the need to amend will be discussed at a later time. This notion is explored in the next section of the paper, where the suggestion of a new amending formula, afterwards providing a critique of this new system.

How to change it

Below a new general amending formula is suggested, after which an outline of possible criticisms of this new formula will appear. When looking at the suggested amendments, one is reminded of the Victoria Charter. The Victoria Charter suggested many changes in 1971. Some key elements to this Charter discussion were "fundamental freedoms and political rights, language rights, the composition and appointment of the Supreme Court of Canada, income security, and a constitutional amending formula."³² When reading Part IX of the Victoria Charter³³ (Appendix B), the proposed amending formula sparks interest, and questions.³⁴ These principles and ideas as laid out in the Victoria charter are reflected in the new suggested general amending formula.

As for the amendment of Section 38(1) itself, the suggestion is to make the general amending formula more open and useful to parliament so as to obtain constitutional amendments through an elected body, rather than being largely restricted to the courts that perform constitutional micro change. The change to the amendment formula would be the removal of the requirement of at least seven provinces containing at least fifty percent of the population. The new general amending formula would read:

³¹ Forest, Réal A. *L'adhésion du Québec à l'Accord du Lac Meech: Points de vue juridiques et politiques* (Canada: Les Éditions Thémis Inc., 1988) page 56

³² Web site, http://www.law.ualberta.ca/ccskeywords/victoria_charter.html, viewed on November 18, 2003.

³³ Web site, http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/Victoria_Charter.htm, viewed on November 17, 2003

³⁴ Dupras, Daniel. *The Constitution of Canada : a brief history of amending procedure discussions* (Ottawa: Library of Parliament, Research Branch, 1992)

At least two western and two eastern provinces as well as either Québec or Ontario. Additionally the consent of the House of Commons is required.³⁵

This would ensure that there is an agreement from at least the traditionally alienated provinces, and at least one of the two major concentrations of the Canadian population. Though provinces could still team up to effectively veto the amendment. The new Section 38(1) includes restrictions as to which provinces are to agree, for the reason of the cultural diversity of Canada and the need to have these distinct views represented at the federal level. The second amendment that would be added is a Section 38(5) clause, where by the constitution would read:

Notwithstanding the provisions of section 38(1), in the case of the secession of a province, there shall be a referendum held by the federal government, the referendum should only be admitted to those provinces who share affected borders. The referendum posed will constitute of a clear question as deemed by the Supreme Court of Canada, which must constitute a clear majority of at least fifty plus one percent of the Canadian population of citizens who meet the minimum requirement of holding citizenship for at least three years in Canada. The result of this referendum will be brought to the bargaining table, which shall constitute those provincial premiers.³⁶

Next, the abolishment of Section 38(3) and subsection (4). As the term has been used “opting out clause,” there is no rational use of it. If a significant constitutional amendment can be passed without the consent of a province such as Ontario, then a significant proportion of the population is not affected. The abolishment of these sections, simply put, will increase the probability of passing major constitutional change, which is needed. Finally, Section 41(b), (c) and subsection (d) would be abolished. These sections of the constitution are superfluous. In fact, they have the possibility of hindering the progress of the government.

This new amending formula would allow for the possibility of greater federalism to prevail. This is strictly true since there would be fewer provisions on the federal government to amend Canada’s Constitution. These reduced restrictions place more potential power in the federal governments possession, as the increase for potential future amendments is

³⁵ This is the work of the author.

³⁶ Ibid.

drastically increased. The federal government has a difficult job, considering the vastness of the geographical area it must rule. Making the general amending formula easier to operate with would allow for a strong probability in increased efficiency when looking directly at constitutional amendments. Though centralists might argue that this weakens the power or clout of the federal government, it does not. This new amending procedure would better facilitate the power of the federal government by increasing efficiency and increasing the probability of constitutional amendments occurring. This is true, since there would be fewer restrictions on the government to satisfy a majority of the provinces, all of which have competing interests, but also easier for provincial initiated proposals to pass. The new amending formula also abolishes the need to have a resolution from the Senate. The lack of this seemingly redundant hurdle simply increases the efficiency of the procedures. This new approach to accomplishing the general amendments to the constitution would also allow for much needed reforms to take place, such as the ones that were slated in the Meech Lake and Charlottetown Accords. Examples of needed reforms are the appointment process for the Supreme Court of Canada, the Senate (or the abolition thereof), and addressing such issues as Québec not signing the Constitutional Act of 1982 and Aboriginal Self Government.

There is still a problem with the suggested amending formula, since it would allow for the problem of the last referendum in Québec about separation, whereby the yes side lost by less than a single percentage point. This is true, since the current suggestion does not include a binding referendum, which would indeed hinder the progress of the federal government. Though this may not necessarily clear up the problem, since a result may be the Supreme Court of Canada effectively re-writing the law, or even force the government to amend the wording to be something much stricter, such as seventy-five percent. The new wording of this amendment is a good first step to clarifying what is meant in section 38.

There have been two different methods towards constitutional amendments suggested by Monahan and Covello. They argue that “[th]e first of these proposals is to convene a constituent assembly or a constitutional convention to consider changes to the constitution.”³⁷ This system puts the process of proposals out of the elected élite and back into the hands of ordinary Canadian citizens. The second suggestion is a call for the use of a “referenda in the amending process” when dealing with

³⁷ Monahan and Covello, page 81

constitutional change.³⁸ Essentially this would change the amending process by demanding a binding referendum on the Canadian citizenry. This leads to two questions: (1) would the referendum be established on a province by province basis, or (2) a national referendum? A national referendum would give a more collective sense of the Canadian citizenry, rather than partitioning the country into their provinces and territories. These suggestions will be critiqued in the following section of the paper. In the next section, the paper suggests the possible errors if this new system of constitutional amendments is adopted.

Critiques of the new system

The above method suggested by Monahan and Covello would not be well supported in Canada. The first method calls for a committee of citizens to be present while drafting the new national proposals. The average citizen does not have enough understanding of the subjects at hand, nor would they be able to come to an agreement on some issues (e.g. Distinctive Society Clauses). There are some areas of governing, such as drafting constitutional bills, which should be left up to those who know the field best, as has been done in the past. The counter argument displayed on this issue, is that those who are our elected officials are out of touch with those who elected them. Perhaps an ad hoc committee comprised of a representative majority of the educated Canadian population would better facilitate this concern, similar in nature to the Ontario budget citizen juries.³⁹ Additionally, there would still be the problem of a concrete understanding of these citizens as to how the constitutional amending discussions play out, and that it is more of a bargaining process, whereby the objective might be to obtain a better position strictly for who you represent, rather than trying to block another citizen / areas interest. The second suggestion is a referendum to be held. The suggested plan of action, as detailed in the previous section of this paper, addresses this issue by forcing a binding referendum on each province involved, and thereby forcing the elected officials to follow what their citizens demand of them. A binding referendum on a province by province level also has difficulties. Some provinces now require a referendum; however, this requirement is only by statute and could be easily repealed. Such challenges presented would be the commissioning and

³⁸ Ibid., page 82

³⁹ It should be noted that the author intends “true representative majority” to include, geographical location, ethnicity, gender, race, religion, age and sexual orientation in order to comply with the constitution and any read-ins thereof by the Supreme Court of Canada not mentioned here.

wording of questions asked on the referendum. Assuming that the question would be set by the House of Commons, an equitable question would therefore be assumedly asked. A possible solution to this issue would be to have a federal referendum, and to have the results broken down by province.

The new formula for the general constitutional amendments is expensive. It requires, out of convention, that there be a referendum in each province, instead of what happened with the Charlottetown Accord, where by convention there was a national referendum. However, it should be noted that it is arguable if the convention even exists now. There is doubt that any government would take the associated political costs of not having a referendum for such an important change in Canadian history. Referendums are expensive. The cost of the last Referendum in 1992 was approximately \$103 500 000.⁴⁰ If the same referendum were to be held today, with the same circumstances of conduction, it would cost \$126,305,084.75, according to the Bank of Canada’s inflation calculator.⁴¹ (This figure may not be complete in its analysis, please see Appendix C for further information). With the current low voter turnout in federal elections, obtaining a high enough voter turnout for something such as this matter might not be plausible. To complicate this matter further, and to add to the pessimistic view, the amendment could be seen as increasing federalism by the public (though it would entirely depend on its actual usage in practice). With the increased desire for provincial autonomy, as demonstrated by support for the former Alliance and Reform Parties of Canada in previous elections, western provinces would probably be less likely to vote in favour of such a constitutional change. Alternatively, they might find that it increases their power of voice, especially in British Columbia due to the population concentration. The electorate, thanks to the help of a federal opposition party, could view this amendment as increasing federalism, or rather the opportunity to do so. This is a concern since the combined total population of the Western Provinces is 30% of the entire Canadian population.⁴²

The new general amending formula may be viewed as offensive to either Québec and or Ontario. This new amending formula does not require

⁴⁰ Web site: http://www.elections.ca/loi/com2001/Statistics/sta03_e.html#costs, viewed on November 20, 2003.

⁴¹ Web site: http://www.bankofcanada.ca/en/inflation_calc.htm, visited on November 20, 2003.

⁴² Web site: <http://www.statcan.ca/Daily/English/030625/d030625e.htm>, visited on November 20, 2003.

both major provinces to be on board (although neither does the current amending formula). As a result, one or rather perhaps even both major stakeholders in the population concentration in Canada would be offended. One could safely assume that Québec would be a louder voice to oppose this formula because of a historical feeling of neglect historically, a lack of a distinct society clause, and a lack of ratification or rather acceptance of the Constitutional Act 1982. These may be seen as key issues blocking the new amendment formula.

Another reason for the non-plausibility of the suggested amending formula would be its ratification in the first place. In order to make a constitutional change of this nature, one that does indeed affect now and the future of federal provincial relations, one would have to adhere to section 41(e), which is referred to the unanimity clause, which states that one would require a seal from the Governor General, the Senate, the House of Commons and resolutions from each provincial legislature. Given that the Charlottetown Accord did not pass, it would be seemingly difficult to assure Canadians that more federal power for change by publicly elected officials would benefit all. The sense of negativity towards politicians would provide a major hindrance, as opposition parties would probably spin the issue in the media to appear as though the government of the day is imposing radical and sweeping changes that do not benefit the average Canadian.

Another issue with the proposed amending formula is its regional aspect. For example what would happen if Manitoba, Saskatchewan, P.E.I., New Brunswick and Québec decided to be against the new suggestions? This would mean that approximately 33%⁴³ of the Canadian population was against a serious reform. This also suggests that the total possible "yes votes" is small (33%) and this is magnified by our low voter turnout.

The problem with relaxing the current amendment formula as has been proposed is that there is a strong possibility of getting active amendments that are on issues often seen as important and divisive matters. There is great danger in this. With Québec sovereignty a possibility, a disenfranchised western society, and an unhappy east coast, one wonders what will be the straw that breaks the proverbial camel's back. Arguably, if the amendment formula were too relaxed, something that is not in the best interest of the entire country could be passed. This could further cleavages, and reduce the social cohesion that we have in Canada. However, if the

⁴³ Web site, Statistics Canada,
<http://www.statcan.ca/Daily/English/030625/d030625e.htm>, viewed on November 23, 2003.

amendment formula is too restrictive as our current one is, than it holds back necessary progressions in the country. The idea that Québec has still not agreed to the patriation of the Charter of Rights and Freedoms 1982 is troubling. However, this may be the leverage that relaxes the amendment procedure. This suggests that we might not need a tighter amending formula, rather that if one province, even if it has a substantial concentration of the population is not on board, that life in Canada would continue. The political backlash is the leverage point of the provinces.

Another issue about relaxing the current general amending formula would be that some people think that it is not strong enough. Federalists (Centralists) might argue that the relaxation of the general amending formula will lead to strong provinces and territories, though more likely province building. This would further the fragmentation of the notion of what is 'Canadian.' A suggested response to this would be to add a section 38(5), which is explained above. This would enable the country to follow through on a clear path for the secession of a province. The problem is that there will be dissenting views as to how far the notion of a collective Canadian interest should be brought to. It has been suggested that it only extend as far as those provinces in which there is a common border shared. However, if for example, Québec should secede, Eastern provinces such as PEI will be affected, rather it is on the basis of trade and or tourism et cetera, there could be negative implications for those who wish to provide some type of business transaction of the people of the island. The lack of such an item as the proposed section 38(5) perhaps is good for the current struggle of the more western provinces in their hopes of attaining provincial autonomy. Since a tyranny of the minority, as is the situation of Québec as suggested by Forest⁴⁴, would ensure that since Québec could not realistically secede, neither could western provinces in reality. This issue of succession is a topic of another paper, and as a result will cease to be discussed here.

There is a school of thought that exists that believes that incremental change maybe the only option for Canada's amending procedures for the Constitution.⁴⁵ Some title the difficulties we as Canadians face on this issue "constitutional paralysis,"⁴⁶ while others just think that major bundled change had its chances with Meech Lake and Charlottetown Accords. The end result is the same. There is, some argue, no

⁴⁴ Forest, page 56

⁴⁵ Gibbins, Roger. *Time Out: Assessing Incremental Strategies for Enhancing the Canadian Public Union*. (Toronto: C.D. Howe Institute, 1997)

⁴⁶ Luszttig, page 747-771.

chance for a bundled proposal for constitutional change left in Canada. Forest seems to present evidence in this light as well, as other Canadians outside of Québec were seeing the first major attempt at constitutional change since 1982 as a threat to their stance.⁴⁷

Given the above analysis, and the plausible problems with the new suggested amendments, the reader and the writer are left at a cross roads. The current system has obvious errors, some of which have been brought to the forefront. On the other hand, elected officials can never entirely appease an entire electorate. There have been many books, journal articles and special committees' reports specifically on issues like this in the past. The fact is that we have survived for twenty one years with the current constitution, and if left unaltered there is a possibility it will last another five years, maybe even ten years. Much like the reader is at a cross roads, so are Canada's parliamentarians. If they propose the changes, such as those that are put forward in this paper, there would exist dissent from every angle (or so it would seem). It would seem that no matter which road our elected officials choose, there will always be a dissenting view. Forest speaks of the tyranny of the majority that Canadians outside of Québec reportedly felt when faced with the amendments proposed in the Meech Lake Accord. However, if the suggested general amending formula is implemented we could well see the pass of such a set of constitutional changes like Meech Lake or Charlottetown which could lead to the tyranny of the minority, or what others call over-representation. Banting and Simeon suggest that "the sheer difficulty of successfully amending the constitution undermines what little political incentive remains on any side to re-open the debate."⁴⁸ This quote stresses just how important for the future of Canadian politics major modifications in Section 38(1) are.

The abolishment of Section 38(3) and subsection (4) could also be met with some problems. The favourably titled 'opting out clause' currently allows provinces to opt-out of a constitutional amendment so long as it has a 'majority' of its members vote in an option that expresses their dissent before the proclamation. However, this can be reversed if a counter vote by a majority of its members were to take place once again before the proclamation. This is in essence a safety valve, in which if the government of a province were to change the minds of the voters. However, it is unnecessary and does not send a clear message about the intentions of the

⁴⁷ Forest, page 56.

⁴⁸ Banting, Keith and Richard Simeon." Federalism, Democracy and the Future" in *And No One Cheered* (Canada: Methuen Publications, 1983), page 349

citizens at large. Also, this measure would effectively stop a major constitutional change from passing. The Canadian Constitutional Act is equipped with a better facilitated clause, Section 33. In Section 33, dubbed the 'Notwithstanding Clause' governments can opt-out of a provision of entrenched legislation. With regards to section 41, and the abolishment of subsections (b), (c) and (d), these sections are simply not needed for changing the constitution. Rather, they simply present more hurdles for our elected and accountable officials to over come.

There is a choice to be made by our federally elected officials. The choice referred to here is indeed rather to promote more attempts under the current constitutional amending formula or to adopt a new general amending formula, so as to obtain a better ability of being able to adopt a set of constitutional values as seen in the past with the Meech Lake and Charlottetown Accords. The choice of the adoption of a new amending formula or to continue with our current formula is difficult as it has the potential to change the very nature of how our government is run in the future. The new amending formula also has the possibility of changing the face of how playing the game of Canadian politics is played forever. ▀

Appendix A

Constitution Act, 1982

PART V

PROCEDURE FOR AMENDING THE CONSTITUTION OF CANADA

38. (1) An amendment to the Constitution of Canada may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada where so authorized by

(a) resolutions of the Senate and the House of Commons; and

(b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of the population of the provinces.

(2) An amendment made under subsection (1) that derogates from the legislative powers, the proprietary rights or any other rights or privileges of the legislature or government of a province shall require a resolution supported by a majority of the members of each of the Senate, the House of Commons and the legislative assemblies required under subsection (1).

(3) An amendment referred to in subsection (2) shall not have effect in a province the legislative assembly of which has expressed its dissent thereto by resolution supported by a majority of its members prior to the issue of the proclamation to which the amendment relates unless that legislative assembly, subsequently, by resolution supported by a majority of its members, revokes its dissent and authorizes the amendment.

(4) A resolution of dissent made for the purposes of subsection (3) may be revoked at any time before or after the issue of the proclamation to which it relates.

39. (1) A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) before the expiration of one year from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure, unless the legislative assembly of each province has previously adopted a resolution of assent or dissent.

(2) A proclamation shall not be issued under subsection 38(1) after the expiration of three years from the adoption of the resolution initiating the amendment procedure thereunder.

40. Where an amendment is made under subsection 38(1) that transfers provincial legislative powers relating to education or other cultural matters from provincial legislatures to Parliament, Canada shall provide reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.

41. An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assemblies of each province:

- (a) the office of the Queen, the Governor General and the Lieutenant Governor of a province;
- (b) the right of a province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators by which the province is entitled to be represented at the time this Part comes into force;
- (c) subject to section 43, the use of the English or the French language;
- (d) the composition of the Supreme Court of Canada; and
- (e) an amendment to this Part.

42. (1) An amendment to the Constitution of Canada in relation to the following matters may be made only in accordance with subsection 38(1):

(a) the principle of proportionate representation of the provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada;

(b) the powers of the Senate and the method of selecting Senators;

(c) the number of members by which a province is entitled to be represented in the Senate and the residence qualifications of Senators;

(d) subject to paragraph 41(d), the Supreme Court of Canada;

(e) the extension of existing provinces into the territories; and

(f) notwithstanding any other law or practice, the establishment of new provinces;

(2) Subsections 38(2) to 38(4) do not apply in respect of amendments in relation to matters referred to in subsection (1).

43. An amendment to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all provinces, including

(a) any alteration to boundaries between provinces, and

(b) any amendment to any provisions that relate to the use of the English or the French language within a province may be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada only where so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the legislative assembly of each province to which the amendment applies.

44. Subject to sections 41 and 42, Parliament may exclusively make laws amending the Constitution of Canada in relation to executive government of Canada or the Senate and House of Commons.

45. Subject to section 41, the legislature of each province may exclusively make laws amending the constitution of the province.

46. (1) The procedures for amendment under sections 38, 41, 42, and 43 may be initiated either by the Senate or the House of Commons or by the legislative assembly of province.

(2) A resolution of assent for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

47. (1) An amendment to the Constitution of Canada made by proclamation under section 38, 41, 42, or 43 may be made without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if, within one hundred and eighty days after the

adoption by the House of Commons of a resolution authorizing its issue, the Senate has not adopted such a resolution and if, at any time after the expiration of that period, the House of Commons again adopts the resolution.

(2) Any period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the one hundred and eighty day period referred to in subsection (1).

48. The Queen's Privy Council for Canada shall advise the Governor General to issue a proclamation under this Part forthwith on the adoption of the resolution required for an amendment made by proclamation under this part.

49. A constitutional conference of the Prime Minister of Canada and the first ministers shall be convened by the Prime Minister of Canada within fifteen years after this Part comes into force to review the provisions of this Part. [Note that this requirement was satisfied at the 1996 First Ministers Conference]

Appendix B

Part IX - Amendments to the Constitution

Art. 49. Amendments to the Constitution of Canada may from time to time be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada when so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the Legislative Assemblies of at least a majority of the Provinces that includes

- (1) every Province that at any time before the issue of such proclamation had, according to any previous general census, a population of at least twenty-five per cent of the population of Canada;
- (2) at least two of the Atlantic Provinces;
- (3) at least two of the Western Provinces that have, according to the then latest general census, combined populations of at least fifty per cent of the population of all the Western Provinces.

Art. 50. Amendments to the Constitution of Canada in relation to any provision that applies to one or more, but not all, of the Provinces may from time to time be made by proclamation issued by the Governor General under the Great Seal of Canada when so authorized by resolutions of the Senate and House of Commons and of the Legislative Assembly of each Province to which an amendment applies.

Art. 51. An amendment may be made by proclamation under Article 49 or 50 without a resolution of the Senate authorizing the issue of the proclamation if within ninety days of the passage of a resolution by the House of Commons authorizing its issue the Senate has not passed such a resolution and at any time after the expiration of the ninety days the House of Commons again passes the resolution, but any

period when Parliament is prorogued or dissolved shall not be counted in computing the ninety days.

Art. 52. The following rules apply to the procedures for amendment described in Articles 49 and 50:

- (1) either of these procedures may be initiated by the Senate or the House of Commons or the Legislative Assembly of a Province;
- (2) a resolution made for the purposes of this Part may be revoked at any time before the issue of a proclamation authorized by it.

Art. 53. The Parliament of Canada may exclusively make laws from time to time amending the Constitution of Canada, in relation to the executive Government of Canada and the Senate and House of Commons.

Art. 54. In each Province the Legislature may exclusively make laws in relation to the amendment from time to time of the Constitution of the Province.

Art. 55. Notwithstanding Articles 53 and 54, the following matters may be amended only in accordance with the procedure in Article 49:

- (1) the office of the Queen, of the Governor General and of the Lieutenant Governor;
- (2) the requirements of the Constitution of Canada respecting yearly sessions of the Parliament of Canada and the Legislatures;
- (3) the maximum period fixed by the Constitution of Canada for the duration of the House of Commons and the Legislative Assemblies;
- (5) the number of members by which a Province is entitled to be represented in the Senate, and the residence qualifications of Senators;
- (6) the right of a Province to a number of members in the House of Commons not less than the number of Senators representing the Province;
- (7) the principles of proportionate representation of the Provinces in the House of Commons prescribed by the Constitution of Canada; and
- (8) except as provided in Article 16, the requirements of this Charter respecting the use of the English or French language.

Art. 56. The procedure prescribed in Article 49 may not be used to make an amendment when there is another provision for making such amendment in the Constitution of Canada, but that procedure may nonetheless be used to amend any

provision for amending the Constitution, including this Article, or in making a general consolidation and revision of the Constitution

Art. 57. In this Part, "Atlantic Provinces" means the Provinces of Nova Scotia, New Brunswick, Prince Edward Island and Newfoundland, and "Western Provinces" means the Provinces of Manitoba, British Columbia, Saskatchewan and Alberta.

Appendix C

Source: http://www.elections.ca/loi/com2001/Statistics/sta03_e.html#costs

Jurisdiction	Referendum/Plebiscite year	Total costs	Cost per elector on the final list
Canada	1992	\$103 500 000	\$7.54 ¹
Newfoundland and Labrador	1997	\$1 476 000	\$3.84
Prince Edward Island	1988	N/A	N/A
Nova Scotia	N/A	N/A	N/A
New Brunswick	1967	N/A	N/A
Québec	1995	\$63 571 503	\$12.50
Ontario	N/A	N/A	N/A
Manitoba	1952	N/A	N/A
Saskatchewan	1991	\$361 264	\$0.55
Alberta	1971	N/A	N/A
British Columbia	1991	\$567 455 ²	\$0.29
Yukon Territory	N/A	N/A	N/A
Northwest Territories	1992	\$851 817	\$30.88
Nunavut	1997	\$180 000	\$14.95

¹ This figure does not include electors in Québec, as the 1992 referendum was conducted in Québec under Québec referendum legislation.

² As the 1991 provincial referendum was conducted in conjunction with the 1991 general election, the administration of both events was combined. This number represents additional costs which are solely related to the conduct of the 1991 referendum.

Note: "N/A" indicates that the information is not available. A dash (-) indicates that the information is not relevant for that jurisdiction.

Bibliography

Banting, Keith and Richard Simeon. "Federalism, Democracy and the Future" in *And No One Cheered* (Canada: Methuen Publications, 1983)

Cairns, Alan C. *Charter versus Federalism* (Canada: McGill-Queen's University Press, 1992)

Canada, Prime Minister. *Guide to The Meech Lake Constitutional Accord* (1987)

Canada, Prime Minister. *Strengthening the Canadian Federation: The Constitutional Amendment, 1987* (1987)

Canada, Privy Council Office. *Amending Formula* (1992)

Conversation with Dr. James Kelly, November 22, 2003 via e-mail.

Dupras, Daniel. *The Constitution of Canada : a brief history of amending procedure discussions* (Ottawa: Library of Parliament, Research Branch, 1992)

Finbow, Robert. "Dependents or Dissidents? The Atlantic Provinces in Canada's Constitutional Reform Process, 1967-1992." in *Canadian Journal of Political Science*, Vol. 27, 1994

Forest, Réal A. *L'adhésion du Québec à l'Accord du Lac Meech: Points de vue juridiques et politiques* (Canada: Les Éditions Thémis Inc., 1988)

Gérin-Lajoie, Paul. *Constitutional Amendment in Canada* (Canada: University of Toronto Press, 1950)

Gibbins, Roger. *Time Out: Assessing Incremental Strategies for Enhancing the Canadian Public Union* (Toronto: C.D. Howe Institute, 1997)

Heard, Andrew and Tim Swartz "The Regional Veto Formula and Its Effects on Canada's Constitutional Amendment Process" in *Canadian Journal of Political Science* XXX: 2 (Ontario: Wilfrid Laurier University Press, 1997)

Hurley, James Ross. *Amending Canada's Constitution: History, Processes, Problems and Prospects* (Ottawa : Privy Council Office , Policy Development and Constitutional Affairs, 1996)

Kilgour, Marc D. and Terrence J. Levesque. *The Canadian Constitutional Amending Formula:Bargaining in the Past and the Future* (Ontario: Wilfrid Laurier University, 1983)

Lusztig, Michael. "Constitutional Paralysis: Why Canadian Constitutional Initiatives Are Doomed to Fail" in *Canadian Journal of Political Science*, Vol, 27, 1994

Manfredi, Christopher P. "On the Virtues of a Limited Constitution: Why Canadians Were Right to Reject the Charlottetown Accord", in *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation, and Theory* Edited by Anthony A. Peacock (Canada: Oxford University Press Canada, 1996)

Monahan, Patrick. *Constitutional Law Second Edition* (Ontario: Irwin Law Inc., 2002)

Monahan, Patrick and Lynda Covello. *An Agenda for Constitutional Reform*. (Ontario: Becker Associates, 1992)

Reid, Scott. "Penumbras for the People: Placing Judicial Supremacy under Popular Control", in *Rethinking the Constitution: Perspectives on Canadian Constitutional Reform, Interpretation, and Theory*, edited by Anthony Peacock (Canada: Oxford University Press, 1996)

Select Committee on Constitutional Reform, Report on the Constitution Amendment 1987, 1st Session 34th Parliament 37 Elizabeth II (Ontario: Queen's Park, 1988)

Stevenson, Garth. *Unfulfilled Union* (Ontario: Gage Publishing Limited, 1982)

Web site: <http://www.law.ualberta.ca/ccskeywords/charlottetown.html>, viewed on November 17, 2003

Web site, http://www.law.ualberta.ca/ccskeywords/victoria_charter.html, viewed on November 18, 2003.

Website,
http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/Victoria_Charter.htm, viewed on November 17, 2003

Web site: <http://polisci.nelson.com/constitution.html>, viewed on November 17, 2003.

Web site: http://www.elections.ca/loi/com2001/Statistics/sta03_e.html#costs, viewed on November 20, 2003.

Web site: http://www.bankofcanada.ca/en/inflation_calc.htm, visited on November 20, 2003.

Web site, Statistics Canada,
<http://www.statcan.ca/Daily/English/030625/d030625e.htm>, viewed on November 23, 2003.

Web Site, Statistics Canada,
<http://www.statcan.ca/Daily/English/031218/d031218c.htm>, viewed on January 13, 2004

Fédéralisme et Disparités Culturelles en Belgique

Par Sylvie Tremblay*

*Sylvie Tremblay a obtenu un baccalauréat en science politique à l'Université Laval en 2003. Elle poursuit actuellement une maîtrise en étude de l'environnement à l'Université York de Toronto.

Abstract

This article examines the effects of Belgian federalism on its linguistic minorities, specifically the French, Flemish and Flanders. The author beings by posing the question of whether Belgian federalism has resolved the cohabitation of its different linguistic groups. He then outlines the historical background of the difficulties between the groups, as well as provides a description of the federal structures that have been adopted to improve these difficulties. An important aspect of the paper is its analysis of the outcome of these political structures on the interactions between the minorities. It finally concludes that federalism in Belgium has failed to integrate the different communities, as it has not fostered national unity. Some indicators predict that there is a threat of the collapse of the nation, and that this is a serious cause for attention.

Introduction

Deux voies mènent à un État fédéral : l'union d'entités préexistantes ou la division d'un État unitaire en différentes entités politiques nouvelles. C'est cette dernière option qui définit le cheminement de la Belgique fédérale que nous connaissons aujourd'hui. Dans la plupart des fédérations, le recours à un régime gouvernemental à plusieurs niveaux est justifié par une diversité ethnique, culturelle ou linguistique au sein de l'état qui implique un obstacle majeur à la gouverne. La Belgique ne fait pas exception à cette règle. On y constate une opposition de longue date entre les deux groupes linguistiques dominants : les Wallons et les Flamands. Le régime fédéral tel que construit par ce pays revêt des couleurs particulières qui veulent s'accorder avec sa composition démographique. La question qui se pose est la suivante : le fédéralisme tel qu'appliqué en Belgique a-t-il résolu les problèmes de cohabitation des différents groupes linguistiques qui la compose?

Pour arriver à une réponse, il faudra s'attarder d'abord à l'évolution historique des difficultés. La description de l'organisation du fédéralisme belge sera la deuxième étape de l'analyse : il s'agira de dresser un portrait global de la structure fédérale, des entités qui la compose et des compétences respectives de ces dernières. Certaines caractéristiques du régime seront expliquées : la polarisation qu'il a créée, la situation des minorités que l'on peut y reconnaître, les politiques linguistiques et culturelles qui ont y été développées. À l'issue de cette réflexion, nous serons en mesure de donner certains éléments de réponse à notre interrogation qui se révèle d'une complexité non-négligeable, tout comme son sujet d'étude : le fédéralisme belge. Ce que nous découvrirons, c'est que le but du fédéralisme a été de faire place à la diversité que l'on retrouve sur le territoire belge. Toutefois, ce faisant, il a omis d'assurer un maintien suffisant de l'unité nécessaire à la cohésion du pays. Ainsi, il n'aura, à la fin, pas réussi à établir une formule efficace pour assurer la pérennité de la Belgique. Du moins, si le pays n'est pas à la veille d'un écroulement, il y a raison de s'inquiéter.

La Belgique unitaire et ses premiers pas vers la décentralisation

La Belgique a été créée en 1830 suite à une révolution menée par la bourgeoisie francophone des Pays-Bas qui a entraîné avec elle une partie de la petite bourgeoisie néerlandaise. Les deux groupes craignaient la marginalisation linguistique, pour les Francophones, et religieuse, pour les Néerlandais catholiques, qui aurait pu résulter des politiques uniformisantes de Guillaume D'Orange (Lecours : 2002, p. 141). C'est le français qui a alors été choisi comme langue de fonctionnement dans les domaines politique, économique et d'éducation pour le nouvel État. Il en fut ainsi puisque ce furent les francophones qui instiguèrent la rébellion et que leur langue représentait un prestige plus grand que le néerlandais, perçu comme un langage rustre.

La dominance du français s'est bientôt révélée synonyme d'assimilation pour les Flamands. Alors que l'on comptait très peu de Francophones bilingues, les Flamands devaient maîtriser le français pour grimper l'échelle sociale. Les Wallons se montrèrent intraitables quant à l'utilisation du néerlandais dans le secteur public. Un événement important dans l'histoire illustrant ce problème fut la confusion que créa l'unilinguisme français pendant la Première Guerre Mondiale. Effectivement, les soldats flamands, qui ne comprenaient rien aux ordres de leurs supérieurs, y périrent en nombre important. À la lumière de ces explications, on peut comprendre la polarisation du mouvement flamand né

quelques décennies plutôt à la fin du XIX siècle. (Morelli : 1995) Par la suite, différents facteurs ont résulté de l'élargissement de la conscientisation flamande et ont fait avancer le mouvement. Notamment, l'universalisation du scrutin (autrefois réservé à la classe privilégiée dont les qualifications académiques étaient exigées) et l'établissement de politiques linguistiques encourageantes (1920-30) ont été des mesures cruciales à l'évolution du mouvement. De plus, l'infiltration grandissante du français en région flamande, particulièrement dans les environs de Bruxelles, a motivé des doléances du côté flamand. Il se produisait la chose suivante : comme la législation voulait que les communes qui dépassaient le seuil de 50% de francophones changent de langue d'usage, on vit la frontière linguistique se déplacer lentement vers le nord. Les Flamands décrivaient cette progression géographique des francophones comme une «tache d'huile» et cela leur causait beaucoup d'inquiétude. Ce sont ces conditions qui ont mené à un double unilinguisme régional, politique dont nous reparlerons plus bas. Quoi qu'il en soit, ce fut le début du développement d'un véritable nationalisme flamand.

Karmis et Gagnon montrent comment a émergé le mouvement homologue wallon : «Davantage réactif, le mouvement wallon ne vise à l'origine que la revitalisation de la culture et des dialectes wallons. Il se politise face aux lois linguistiques, perçues comme la menace d'une mainmise flamande sur l'État.» (Karmis et Gagnon : 1996, p. 441) En outre, le mouvement wallon reste faible jusque qu'à la moitié du 20^e siècle, période où il se mobilise autour d'enjeux économiques. La Wallonie, traditionnellement plus riche en raison de son activité minière, vit son industrie décliner au cours du 20^e siècle. La richesse était leur force, leur sécurité, la base de leur contrôle sur les Flamands plus nombreux statistiquement. Ainsi, devant la peur de se voir dominer économiquement par ses voisins, le mouvement wallon se solidifia. La prise de conscience du côté wallon est davantage un régionalisme qu'un nationalisme parce que ses bases furent plutôt économiques que culturelles.

Les deux mouvements s'accentueront dans les années 1960 et en conséquence, une nouvelle radicalisation des politiques linguistiques éliminera les éléments de bilinguisme qui subsistaient à l'échelle nationale. Bientôt, les faits devinrent indéniables : la Belgique était aux prises avec un régime qui ne convenait plus à sa réalité démographique, linguistique et culturelle. En 1970, le Premier-ministre Eyskens fait une déclaration et reconnaît que l'état unitaire est dépassé par les faits et que l'on doit rénover les structures de l'État.

Organisation du fédéralisme belge

«Dépassé dans les faits, l'État unitaire décentralisé établi par la Constitution belge de 1831 allait entamer sa métamorphose fédérale en 1970.» (Wilde d'Estmael : 1996, p. 93) Les transformations qui ont fait de la Belgique un État fédéral se sont faites par étapes. Les principales modifications constitutionnelles se sont produites en 1970, 1980, 1983, 1988-89 et 1993. C'est à partir de cette dernière année que la Belgique s'est attribuée à elle-même le titre de fédération. Selon l'avis de certains auteurs, ce fédéralisme visait la pacification sans vraiment avoir de «vision d'ensemble» (Karmis et Gagnon : 1996, p. 456). On organisa un fédéralisme de dévolution, ce qui est aisément explicable par l'histoire unitaire du pays. Il aurait été surprenant de voir les Belges se doter d'un régime centralisateur. Le danger qui les menaçait et dont on ne se méfia sûrement pas suffisamment était le cloisonnement des entités fédérées. Les prochains paragraphes auront pour but de montrer comment la Belgique est fractionnée de par le fonctionnement même du fédéralisme qui la structure.

Les entités fédérées et leurs compétences

Le fédéralisme belge est plutôt complexe de par la superposition de ses entités fédérées. Effectivement, les Flamands ayant revendiqué la création d'une communauté culturelle incluant Bruxelles et les Wallons désirant la formation de régions établies selon des considérations économiques, on a opté pour une combinaison quelque peu inusitée. La Belgique a été divisée en trois communautés : Flamande, Française et Germanophone. Ce sont des entités linguistiquement déterminées comprenant respectivement 6 millions, 4 millions et 60 000 habitants. Les communautés ont pour mandat de légiférer sur ce qui se rapporte à la personne : enseignement, culture, etc. En complément aux communautés, on a eu recours à une division régionale du pays basée sur des critères territoriaux. En ont résulté les régions flamande au nord, wallonne au sud et Bruxelles-Capitale au centre. (Wilde d'Estmael (de): 1996, p. 94) On comprend que la région et la communauté flamande sont les seules à coïncider géographiquement, ce qui a encouragé ces dernières à joindre leurs compétences dans une seule institution législative. Les pouvoir qui ont été réservés au niveau du gouvernement central sont uniquement ceux qui relèvent de l'unité socio-économique et territoriale, soit : la monnaie, les finances, la sécurité sociale, la justice et la défense (Jaumain : 1997, p. 3) Les deux niveaux de gouvernement (fédéral et régional) ont des gouvernements autonomes dotés d'un corps législatif représentatif. Ce qu'il faut retenir, c'est que le gouvernement central n'a aucun contrôle sur toutes les décisions d'ordre culturel ou social et ne peut

donc pas intervenir dans ces champs qui sont déterminants dans le maintien d'une certaine unité au pays.

L'organisation institutionnelle fédérale en Belgique est déterminée par une asymétrie frappante. Les différentes philosophies des collectivités expliquent cette réalité. Alors qu'au Nord, la communauté et la région se sont jointes administrativement, au sud, il en est tout autrement. Le pouvoir de la communauté française est limité en comparaison à celui de ses voisines. Il en est ainsi parce que la région de Bruxelles-Capitale est autonome par rapport à la Flandre (cela prive la Wallonie d'un poids politique considérable) et parce que la communauté française à eu recours à l'aide financière des régions flamande et bruxelloise (elle s'est retrouvée en situation de dépendance par rapport aux autres.) La considération de cette réalité, juxtaposée à d'autres complications administratives, permet un début de compréhension de l'asymétrie mentionnée ci-dessus. Pour ne nommer qu'un dernier exemple d'asymétrie, la communauté germanophone a exprimé elle aussi le désir de contrôler sa partie de territoire régional. De façon concise : «les trois Communautés et les trois Régions ne se trouvent pas sur un pied d'égalité, puisqu'elles entretiennent des relations plus ou moins privilégiées avec les communautés¹ flamande et francophone.» (Delgrange : 1995, p. 1170) Dans un État fédéral où la méfiance envers les autres groupes culturels fait partie de l'histoire, il est évident que cette asymétrie représente un potentiel de jalousie, de conflit et de fracture éventuelle.

La polarisation

La façon dont la Belgique est devenue un État fédéral donne un premier élément d'explication à la polarisation qu'on y décèle aisément. On se rappelle que la Belgique a eu recours à la dévolution. Plusieurs auteurs sont en accord pour dire que le caractère dévolutif de la fédéralisation belge est crucial dans la compréhension du problème : «On imagine mal un passage de l'unitarisme au fédéralisme affirmant la prépondérance d'une identité panbelge. Toutefois, du fait d'un manque de préoccupation pour l'unité, les réformes belges pèchent par excès inverse et tendent vers une institutionnalisation de la fragmentation.» (Karmis et Gagnon : 1996, p. 457)

Pour compliquer la donne, Xavier Delgrange ajoute un élément de fragmentation du peuple belge. À la ligne de fracture linguistique

¹Pour l'auteur, le mot *communauté* écrit avec une minuscule réfère à la collectivité et non à l'entité fédérée.

(Flamands et Francophones), il additionne la composante idéologique (les catholiques sont majoritaires en Flandre et les laïques, en Wallonie). L'appartenance des habitants à l'un ou l'autre des piliers idéologiques a été d'une grande importance lors de débats qui ont eu lieu en relation à des thèmes controversés comme l'enseignement et l'avortement. (Delgrange : 1995, p. 1171) Ce facteur a toujours été présent mais il semblerait qu'on avait trouvé, au sein de la Belgique unitaire, un certain équilibre. Le fédéralisme a, semblerait-il, exacerbé la division idéologique des Belges.

La Belgique donne une impression nette de fragmentation en son sein. Sur ce sujet, André Lecours résume en donnant trois éléments d'explication. Il attribue premièrement cette impression à la complexité de l'organisation fédérale et au degré important d'autonomie des entités fédérées par rapport au centre. L'exemple ultime de cette autonomie est assurément le pouvoir de négociation des communautés et des régions au niveau supra-national. Deuxièmement, l'auteur a remarqué la tendance centrifuge des institutions belges depuis 1970. Selon lui, on s'approche de plus en plus d'un régime confédératif. Troisièmement, la polarisation du système de partis est significative. Effectivement, l'absence de partis nationaux, d'une part, et le fait que les assises des partis soient linguistiques d'autre part, en disent beaucoup sur la situation. Cette expression concrète de la division de la Belgique est très significative et s'est manifestée pour la première fois dans les années 1960. Ce fut en 1965 que les partis communautaires ont commencé à prendre plus de place aux élections fédérales. Cela a remis en question les stratégies des grands partis nationaux (partis Social-Chrétien, Socialiste et Libéral). Ces derniers ont dû adapter leur plate-forme aux nouvelles exigences nationalistes des communautés. Dans cette période turbulente, des conflits internes ont éclaté au sein même des partis qui se sont divisés en 1965 pour les Sociaux-chrétiens, et en 1966, pour les Socialistes. Même les Libéraux, parti le plus fort et dont les liens avec le centre étaient les plus forts, ont vu leur structure ébranlée à partir de 1968. (Lecours : 2002, p. 144) Une nouvelle dynamique politique s'est installée en Belgique, une dynamique de fragmentation partisane. Selon Lecours, c'est ce changement qui a été catalyseur de nouvelles revendications pour le démantèlement de la Belgique unitaire. Il ajoute :

The existence of linguistic wings and autonomist strands produced a political dynamic whereby sections of language groups within traditional parties sought to create new institutions to neutralize community parties without jeopardizing their political-electoral fortune. It introduced a pattern of élite

competition that saw the relationship between traditional parties become heavily conditioned by a nationalist/regionalist perspective. (Lecours: 2002, p. 145)

Pour conclure sur le sujet de la polarisation, il faut garder en tête l'importance d'un équilibre entre la diversité et l'unité dans une fédération. Les éléments polarisateurs qui ont été énumérés dans cette partie de l'analyse montrent comment le fédéralisme tel qu'appliqué en Belgique ne respecte pas cet équilibre. À défaut de corriger cette déviation, la Belgique risque l'éclatement.

Les minorités

Les Belges ont eu recours au fédéralisme pour satisfaire leurs collectivités linguistiques qui n'arrivaient pas à s'entendre dans un État unitaire. Toutefois, ce faisant, ils ont créé de nouvelles minorités présentant des exigences particulières. Commençons par le début : on sait que les Wallons représentent une minorité en termes de nombre. Cependant, ils ont dominé la Flandre linguistiquement pendant longtemps. Ainsi, on pourrait dire, comme le suggère Delgrange, que les Flamands sont, ou ont été, une minorité psychologique. (Delgrange : 195, p. 1162) Plus récemment, les Wallons se sont retrouvés face à un mouvement flamand se fortifiant, ce qui a influé négativement sur leur assurance et leur pouvoir en tant que *majorité psychologique*. Ils ont dû se rendre à l'évidence et reconnaître leur statut minoritaire. Le fédéralisme a apporté des solutions à ce dilemme par la décentralisation que ses différentes étapes ont impliquée. Maintenant, voyons comment les nouveaux dilemmes se présentent.

À cause de leur importance moindre en termes géographiques et démographiques, on pourrait dire que la Région de Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone sont des minorités *institutionnelles*. De fait, elles sont traitées différemment des autres entités. L'asymétrie qui a été décrite précédemment relativement aux pouvoirs et aux compétences régionales/communautaires constitue la base légale de la différenciation du traitement réservé aux minorités institutionnelles. Ces minorités se voient souvent accorder une importance moindre que leurs régions ou communautés voisines :

Fondamentalement bipolaire, puisque reposant sur les communautés flamande et française qui font peu à peu place aux nations flamande et wallonne, [le fédéralisme belge] privilégie les entités qui sont les émanations directes de ces deux nations, la Communauté flamande d'un côté, la Région wallonne et dans une

moindre mesure la Communauté française, de l'autre. (Delgrange : 1995, p. 1172)

On comprend que Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone n'entrent pas dans ce cadre : la première est bilingue, mais peuplé à 90% de francophones et l'autre parle une langue différente. Une tension inévitable est née de cette asymétrie et constitue un potentiel de frustration.

Dans un autre ordre d'idées, en plus de mettre en lumière les minorités entre les différentes entités fédérées, le régime fédéral belge a provoqué l'apparition de minorités à l'intérieur même des communautés et régions. Historiquement, les conflits qui ont eu lieu ont rendu nécessaire l'établissement de mesures de protection des minorités laïque en Flandre et catholique en Wallonie. Ce sont des minorités idéologiques. La protection de ces minorités est compromise par l'impuissance du gouvernement central à leur assurer une reconnaissance. On peut, de surcroît, imaginer les tensions dues au double unilinguisme, et ce, particulièrement dans la région Bruxelles-Capitale. Comme les minorités idéologiques, les minorités linguistiques risquent la discrimination dans le régime fédéral tel qu'on la comprend à l'heure actuelle.

Politiques linguistiques et culturelles

Afin de protéger les différentes minorités présentes sur le territoire belge, plusieurs mesures ont été mises en place au cours des décennies et demeurent sous le nouveau régime fédéral. La première à laquelle on pense est l'unilinguisme. Cette mesure peut paraître excessive, surtout dans un pays où le bilinguisme a déjà été favorisé dans certains secteurs où les besoins le justifiaient (administration centrale, service public, par exemple).

L'unilinguisme s'est installé progressivement dans la première moitié du 20^e siècle. À ce moment, ce sont les francophones qui se sont opposés à la généralisation du bilinguisme. Ainsi, afin d'assurer l'égalité des langues, chacun a opté pour l'unilinguisme double et rigide. (Domenicelli : 1999, p. 44) Si une seule chose reste positive dans cette situation, c'est que les deux communautés s'entendent actuellement sur les politiques linguistiques en place. Ceci dit, Domenicelli précise que si on poursuivait notre observation sur ce sujet, on verrait que s'il y a entente au sujet de l'unilinguisme, l'arbitrage au niveau des matières soumises à la réglementation crée des insatisfactions. Brièvement, les mécontentements sont dus à des différences d'interprétation : les Francophones comprendraient que la législation signifie que nul ne se voit contraint de maîtriser les deux langues et les Flamands, eux, seraient d'avis qu'il est

interdit d'utiliser une autre langue que celle parlée sur le territoire. (Domenicelli : 1999, p. 46) On oppose la liberté à l'interdiction. En outre, un article de la Constitution belge prévoit l'assurance d'une liberté linguistique (art. 30) mais cet article a suscité moult débats. L'enjeu soulevé fut le maintien des disparités que causerait une telle liberté. La défense des langues dans les différentes communautés serait rendue impossible. Ce débat peut être réduit à deux concepts : le droit collectif que réclament les Flamands de protéger leur langue contre le droit individuel revendiqué par les Francophones d'utiliser sa propre langue si la situation le permet. (Domenicelli : 1999, p. 28) Cette longue explication cherche à montrer que les deux collectivités diffèrent dans leur interprétation de la législation et que cela leur pose clairement problème.

En ce qui a trait aux minorités à l'intérieur des entités fédérées, elles ne sont tout simplement pas considérées par la Constitution qui stipule que les communautés sont homogènes linguistiquement (à l'exception du territoire qui correspond à la région Bruxelles-Capitale qui est bilingue). (Delgrange : 1995, p. 1178) Cela remet toute la responsabilité de la protection de ces minorités dans les mains des communautés qui exigent généralement, d'ailleurs, une homogénéité. Les raisons à cette politique ont été données dans le paragraphe précédent. C'est surtout la Communauté flamande qui a exprimé une préoccupation pour l'application stricte de ce principe. Parce que le fédéralisme est organisé de sorte à laisser libre les entités fédérées en matière de politique linguistique interne, cela leur est permis. Encore une fois, il semble clair qu'une telle situation pose un grand risque d'injustice ou de mécontentement de la part des minorités linguistiques ou idéologiques qui se trouvent marginalisées.

Analyse : quel est le véritable rôle du fédéralisme dans le maintien de l'unité?

Après avoir dressé le portrait global du fédéralisme belge, on en revient à la question de départ, à savoir : le fédéralisme tiendra-t-il son pari initial et réussira-t-il à réconcilier les collectivités qui composent la Belgique? Cette interrogation suscite des réactions diverses chez les auteurs qui offrent certains éléments de réponse.

L'écart idéologique entre la population et ses élites

En premier lieu, André Lecours énonce un paradoxe. À la conception populaire qui dit que l'état belge est irrémédiablement fragmenté, il oppose les données empiriques qui montrent une population attachée à son État. Il précise : «[the empirical investigations] reveal that the fragmentation of

politics and institutions in Belgium has not been accompanied, or preceded, by an equally important fragmentation of identities.» (Lecours: 2002, p. 139) Cela suggère que la population n'appuie pas ses élites. L'auteur cité ici prend un point de vue intéressant en divisant la dynamique des mouvements nationalistes/régionalistes et la population qu'ils prétendent représenter. Il propose de réviser notre perception de la situation belge en diminuant la quantité de pouvoir que l'on accorde aux identités nationales diverses. Empiriquement, il argumente que les mouvements communautaires n'ont pas réussi à avoir l'appui de la population générale avant la fin du 19^e siècle pour les Flamands et les années 1960 pour les Wallons. Jusqu'à ces époques, ils n'arrivaient à rien faire bouger dans la structure unitaire. Ce n'est que l'indifférence du peuple qui a pu retarder ainsi le processus. De plus, on peut douter que la division linguistique des grands partis ait vraiment résulté de la demande populaire. Il est plus probable que la menace des petits partis, en 1965, ait provoqué une réaction exagérée si l'on tient compte de l'opinion réelle des belges à l'époque. Le résultat fut une sur-représentation des intérêts communautaires par les partis et un accroissement des tensions. Lecours propose un appui empirique supplémentaire à son argumentation : il utilise des résultats de sondages réalisés entre 1975 et 1995. Ceux-ci montrent que l'attachement de la population à la Belgique a grandi de façon inverse proportionnelle au développement de la fédération². (Lecours : 2002, p. 141) Pour cet auteur, l'écart idéologique entre la population et ses élites communautaires constitue l'explication au maintien de l'unité belge jusqu'à présent. En conséquence, une conscientisation par rapport à cette réalité permettrait un avenir plus certain pour la Belgique.

Un système complexe dont la pertinence reste à établir

Pour un autre auteur, Xavier Delgrange, le problème de la Belgique relève principalement de la complexité de ses institutions. Dans le but de satisfaire les demandes des différentes collectivités, la Belgique a installé sur son territoire un système de superposition comprenant six entités distinctes. On aurait pu s'attendre à ce que cela amène un certain degré de satisfaction. Il s'avère que ce n'est pas le cas pour tous. Dans un premier ordre d'idées, la

² Chez les Wallons, l'auteur note un pourcentage de gens s'identifiant d'abord à l'État central correspondant à 58% en 1986 et à 69% en 1992. En Flandre, 44% des individus se disaient davantage attachés à la Belgique qu'à la région/communauté flamande pour laquelle on comptait un pourcentage de 33% en 1986. (Lecours : 2002, p. 141)

création des communautés a suscité des espoirs différents pour les Flamands, qui les voulaient territorialement déterminées, et les Francophones, qui envisageaient une appartenance linguistique. Évidemment, ce sont les Wallons qui se sont vus déçus par la tournure des évènements. Leur espoir d'avoir un mot à dire par rapport aux minorités francophones à l'extérieur de la Wallonie a été anéanti par Robert Colignon, Ministre-Président de la Région wallonne qui a clairement fait savoir qu'«un fédéralisme sain est territorial»³.

Dans un second ordre d'idées, il faut revenir aux propos qui ont été tenus dans les pages précédentes au sujet des minorités institutionnelles. Celles-ci se retrouvent souvent éclipsées dans un système dont la logique est nettement bipolaire. Bruxelles-Capitale et la Communauté germanophone sont même considérées différemment par la constitution : elles sont privées de certaines compétences attribuées aux autres entités homologues. Delgrange nous apprend que ces deux collectivités, contrairement à leurs pairs, n'ont aucune autonomie en ce qui concerne «certains aspects des élections, de la composition et du mode de fonctionnement des Conseils et des Gouvernements» (Delgrange : 1995, p. 1186) D'autres caractéristiques techniques distinguent les différentes entités. La somme de ces caractéristiques rend la situation plutôt précaire pour les minorités institutionnelles, particulièrement Bruxelles-Capitale, qui se trouvent dépendantes des ententes contractées entre les deux collectivités dominantes, soit les Flamands et les Wallons. La conclusion est la suivante : le fédéralisme a amené avec lui de nouvelles complications qui empêtent peut-être le problème de cohabitation au lieu de l'améliorer.

Un excès de particularismes

De leur côté, Karmis et Gagnon attribuent les problèmes des belges aux excès de particularisme auxquels ils se sont adonnés. Selon eux, la fragmentation qui les afflige est due au manque de considération pour l'unité nationale. À trop considérer la diversité dans l'aménagement politique, ils n'ont rien mis en place pour assurer une cohésion. Nous avons déjà, dans ce travail, fait mention du cloisonnement qui caractérise le fédéralisme belge. Depuis la mise en œuvre de la constitution fédérale de 1993, ce cloisonnement s'est accentué suite à diverses controverses politiques. En Flandre, on a développé un ressentiment face à la Wallonie qui a traversé une période économique difficile. Sollicités par les Wallons

³ Xavier Delgrange tire cet extrait de: *Le Soir*, 9 mars 1994, p. 3. (Delgrange : 2002, p. 1186)

dans différents programmes de redressement économique, les Flamands ont fait fi de la solidarité intercommunautaire et ont refusé de collaborer. S'en est ensuivi, dans les prochaines années, tout un débat sur la responsabilité économique des entités fédérées par rapport à leurs voisines. Toutefois, les Wallons ont eux aussi installé une distance politique entre leur Région et l'État central. Cela s'est produit grandement en réaction à l'attitude des Flamands. À la fin, ce que Karmis et Gagnon soulignent, c'est qu'«En Belgique, les réformateurs ont laissé s'exprimer l'asymétrie, mais dans une perspective de cloisonnement ne favorisant pas l'existence d'identités plurielles.» (Karmis et Gagnon : 1996, p. 463) Bien que, dans les dernières années, il semblerait que certains efforts aient été faits en faveur de l'unité (voir les débats sur la loyauté fédérale), il apparaît sans équivoque que la Belgique doit réaffirmer les priorités de son régime, qu'elle doit trouver une façon de favoriser la communication entre ses collectivités qui évoluent dans des directions opposées.

La représentation des entités fédérées au niveau supra-national

Plusieurs auteurs font l'analyse du fédéralisme belge dans le cadre plus large de l'Union Européenne. Il est intéressant de définir le nouveau rôle que peuvent jouer les collectivités belges dans une Europe des Régions. Cela remet en question tout le concept de l'État-Nation tel que connu jusqu'à maintenant sur le continent européen. En effet, si ce dernier devient inutile, on laisse la porte ouverte au développement de l'autonomie de chacune des entités qui composent les pays participant à l'Union Européenne.

Les entités fédérées en Belgique ont le contrôle des relations extérieures dans tous les domaines qui correspondent à leurs compétences. Normalement, ce pouvoir revient aux autorités fédérales. À la limite, certains États permettent aux entités fédérées de signer des traités internationaux, mais sous la surveillance du gouvernement central⁴. Ainsi, le fédéralisme belge est, sur ce point, complètement atypique. On peut analyser cette particularité de plusieurs façons. À première vue, il peut sembler évident que la participation des régions à la politique extérieure du pays accentuera l'autonomie et la fragmentation. Les entités fédérées de Belgique sont les seules à bénéficier d'un pouvoir d'influence si grand au sein de l'Union Européenne. D'un autre côté, les régions et communautés

⁴ Le gouvernement central belge doit approuver les signatures de traités par les entités fédérées mais il semblerait que cela soit davantage une formalité qu'une véritable implication.

qui défendent leur point de vue, souvent identique, au niveau supranational, réaliseront peut-être qu'elles partagent bon nombre de préoccupations. En fait, peut-être vont-elles être mieux solidaires dans un cadre élargi à l'Europe en entier. Françoise Massart-Piérard a réfléchi à cette interrogation et en arrive à une réponse plutôt nuancée. Elle reconnaît que les états fédéraux aux prises avec des tensions centrifuges portent souvent leurs espoirs vers le niveau de gouvernement supérieur. Ils souhaitent voir la dévolution des pouvoirs mener à une pacification sur le territoire national. Ce que l'auteure retient sur ce sujet, c'est que la logique se gâte quand on regarde les objectifs du Nord et du Sud de la Belgique. Les Flamands voient leur rôle au sein de l'Europe de façon «nationalitaire» et les Wallons, de façon «régionalitaire». (Massart-Piérard : 1999, p. 18) Bref, les Flamands acceptent de participer au fédéralisme que s'il leur apporte une souveraineté plus grande. Et la logique de fragmentation se perpétue...

Certains dirigeants belges affirment que la Belgique agit comme modèle pour l'Union-Européenne, que l'on peut voir en la Belgique l'Europe fédérale et décentralisée de demain. D'autres font toutefois remarquer la contradiction des orientations qui sont en cause : la régionalisation de la Belgique ne semble pas très compatible avec les buts unificateurs de l'Europe. Cette analyse, quoique intéressante, n'est plus tout à fait pertinente dans le cadre de ce travail qui cherche à évaluer la cohésion au niveau de l'État belge. Il est difficile d'établir avec certitude l'impact qu'aura la participation des entités belges dans les relations extérieures. Il semble que d'une façon ou d'une autre, le fédéralisme en place ne suffit pas à amener la cohésion nécessaire à l'établissement de bases identitaires solides au sein de la Belgique que nous connaissons.

Conclusion

L'histoire de la Belgique est assez éloquente quant à l'explication des événements et circonstances qui ont mené au régime fédéraliste qui organise à présent ses institutions. Le chemin qu'ont emprunté les décideurs au moment des transformations constitutionnelles a mené vers une décentralisation peu commune. Le tout s'est effectué dans un but de pacification qui a rendu menaçant tout effort de maintien d'un pouvoir central fort. Cependant, certains craignent que la Belgique ait jeté le bébé avec l'eau du bain. Peut-être, au contraire, que la Belgique a évolué vers la seule option qui se présentait à elle et qu'une cohabitation entre les communautés qui la composent est tout simplement impossible. D'une façon ou d'une autre, le fédéralisme ne semble que passager, qu'une étape

dans le processus d'une décentralisation qui s'arrêtera peut-être à la confédération, qui continuera peut-être jusqu'à une fragmentation totale.

Les seuls espoirs qu'offrent les spécialistes en ce qui a trait au maintien de l'unité belge viennent de deux sources : la reconsideration du rôle des élites communautaires et la participation des régions et communauté aux décisions de l'Union-Européenne. Si Lecours a raison et que la Belgique a plus d'appui au sein de sa population qu'il n'en paraît, il sera peut-être envisageable de réduire l'influence des élites nationalistes et régionalistes et de revenir à un équilibre entre la diversité et l'unité. Ainsi, on arrivera à un véritable fédéralisme. Autrement, il reste la possibilité d'un fédéralisme très décentralisé qui profite d'un niveau de gouvernement supra-national pour évacuer les tensions qui l'affaiblissent à l'interne. Si les champs dans lesquels les communautés peuvent négocier à l'international restent limités, peut-être que les Belges pourront rester unis sous un régime fédéral. Pour terminer, le fédéralisme peut difficilement crier victoire en Belgique. Les espoirs qu'on nourrissait en 1993 ne sont sûrement pas éteints mais si on en arrive à une cohabitation pacifique en Belgique, ce ne sera vraisemblablement pas sous un régime fédéral traditionnel. Il faudra en dessiner un modèle beaucoup plus décentralisé qu'à l'habitude. ■

Bibliographie

- DELGRANGE, Xavier. «Le fédéralisme belge : la protection des minorités linguistiques et idéologiques», *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, 1995, pp. 1157-1202.
- DOMENICELLI, Luisa. *Constitution et régime linguistique en Belgique et au Canada*, Bruxelles, Bruylant, 1999, 152 p.
- GORIELY, Georges, Monique Lambert et Jacques Lemaire. *Affrontements et intolérances*, Bruxelles, Éditions de l'Université De Bruxelles, 1995, 204 p.
- JAUMAIN, Michel. «Some features of cultural policies applied in Belgium, particularly in the French-speaking community», *Journal of Arts Management, Law, and Society*, Fall 1997, pp. 205-226.
- KARMIS, Dimitrios et Alain G. Gagnon. «Fédéralisme et identités collectives au Canada et en Belgique : des itinéraires différents, une fragmentation similaire», *Revue Canadienne de Science Politique*, vol. XXIX, no 3, 1996, pp. 435-468.

LECOURS, André. «Solving the Belgian Paradox: Political-institutional fragmentation, national identity and nationalist/regionalist politics», *Canadian Review of Studies in Nationalism*, vol. XXIX, 2002, pp. 139-151.

MORELLI, Anne. *Les grands mythes de l'histoire de Belgique, de Flandre et de Wallonie*, Bruxelles, Édition Vie ouvrière, 1995, 312 p.

MASSART-PIÉRARD, Françoise. «Les identités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union Européenne», *Politique et Sociétés*, vol. 18, no 1, 1999, pp. 3-40.

VANDEWEGHE, Willy. «Belgian Federalism and the Language Issue» dans A. Allain, M. Dupont et M. Hearn (Eds), *Les fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, 1996, pp. 99-107.

WILDE d'ESTMAEL (de), Tanguy. «L'idée fédérale en Belgique» dans A. Allain, M. Dupont et M. Hearn (Eds), *Les fédéralismes*, Presses Universitaires du Septentrion, 1996, pp. 93-97.

Integrating the Öresund – What Kind of Region?

By Valgerdur Bjarnadóttir and Damian Gadzinowski*

* This paper was written collaboratively by Valgerdur Bjarnadóttir and Damian Gadzinowski in the summer of 2002 for a European Studies Course at The Öresund Summer University in Malmö, Sweden.

Résumé

Ce texte traite du processus d'intégration de la région d'Öresund, un exemple d'intégration régionale se produisant dans le cadre de l'Union Européenne. Après une discussion de la géographie et de l'histoire de la région, il analyse les institutions développées pour faciliter l'intégration. Il est incertain, selon l'auteur, que le rôle traditionnel de l'état-nation devra changer face à l'intégration régionale.

Introduction

The last fifty years in Europe has brought an increased co-operation between nation states and the birth of a considerable supranational institutional level. The most advanced cooperation has developed within the European Union. The set of mutual interactions between the European and national levels, known as a two-level game, had remained the core of cooperation and integration process until the 1990s. Since then a third level has evolved, namely the regional one. Regionalization as an answer to 'Europeization' or more broadly speaking – Globalization – has changed the traditional way of cooperation; however it must be said that it is a process of which the outcome is unknown. Regions, generally speaking, still do not enjoy enough power to be able to constitute as much influential body (the Committee of Regions) as the European Parliament. Nevertheless the tendency to give power down to regions is on its way.

In this paper we aim to take a closer look upon the integration process in the Öresund Region, which constitutes an interesting object of analysis since it is a cross border region of functional character but with a historical background. Moreover, by analyzing the most prominent institutions and actors, we aim to trace in what kind of way the region is being integrated and what it signifies to the main actors involved into the process.

The Theoretical Background and the Key Concepts

This chapter aims to clarify some basic notions that this paper deals with, and to provide a discussion about contemporary processes challenging nation states within the European Union.

As Joachim Blatter (2001) states, during the last decade there has been a growing awareness that the European Union is not the only challenge to the Westphalian system of sovereign nation states. What then could constitute those challenges? For the purpose of this paper it is sufficient to choose and enumerate globalization and regionalization, with the emphasis on the latter one. The modern societies and states are facing the tension between global and local forces. While globalization leads to an increased dependence of the outside world, regionalization points in another direction. It implies that human beings and activities are, and will remain, tightly bound to a local and regional environment (Jönsson, Tägil and Törnqvist 2000, p.20).

Regionalization processes can also be seen as a reaction to the development of a centralized and bureaucratic Brussels (Persson 1999, p.212). This explains why the subsidiary principle has become so important. The Subsidiary principle, as expressed in the Maastricht agreement in December 1991, has been read as a confirmation of the growing importance of the region as the most appropriate level of European organization, which is closer to citizens and more competent to handle political issues than the traditional nation states (Tägil 2001, p.11). However, opposite opinions are also expressed that see regions as an obstacle to the process of integration.

Therefore, the intensified cooperation between border regions raise another phenomena such as "the idea of a Europe united at the local level" (Persson 1999, p.214–215). Undoubtedly, the connection between institution-building processes on the supranational level (macro integration) and the process of micro-integration can be observed in the borderlands (Blatter 2001, p.180). Hence, the nation-state is challenged but the outcome of these processes is very arguable, since it concerns a future state of order. Proponents of the rise of the regional state (Ohmae 1993 in Blatter 2001, p.180) take cross-border regions as examples for a future characterized by the declining importance of the nation-state and the increasing relevance of regions that are being shaped by intensive socioeconomic interdependencies (Blatter 2001, p.181). On the other hand Östholt claims that the tough negotiations between centre and periphery may "bring about a more firm recognition of the significance of cross-border problems and opportunities" (2001, p.29). However, cross-border region building cannot gain legal status as one single judicial entity in two countries and thus cannot achieve status under public law in one country. Therefore, cross-border cooperation

perforates borders, but does not replace states (Osthol 2001, p.29). In spite of mentioned challenges, the nation-states in a foreseeable future will remain in power to handle the most important decisions.

It is necessary to explain what could constitute a region, a cross-border region and what phenomena follow them. Generally, regions can vary greatly in size, and not necessarily encompass the state territory, fitting into its boundaries. A region can be a supranational entity, i.e. Central Europe, as well as a state. Finally, regions can be intrastate entities that have developed a distinct identity over time. However, intrastate regions based on a distinct identity (culturally and historically defined) must be distinguished from those, which are defined on the basis of economic and political criteria (Johansson, Rönnquist, and Tägil, p.16).

Further on, the historical region is defined on the basis of the historical, cultural roots and traditions of the population. Therefore a regional identity may endure long after the region has been stripped of its political and administrative relevance (Persson 1999, p. 213). The second type of regions we are interested in are functional regions, which are demarcated from the others in terms of travel, transportation, contacts and other dependency relations that connect people and structures (Jönsson, Tägil, and Törnqvist 2000, p. 139).

Cross-border regions form an interesting concept. Both the already mentioned types might blend into this one. Many of Europe's cross-border regions have been transformed into areas of cooperation and development. This form of regionalization neutralizes international borders and thus may create a more challenging factor for the nation state (Jönsson, Tägil, and Törnqvist 2000, p. 147). On the other hand, it must be noticed that such cross-border cooperation has contributed to the elimination of traditional interstate border conflicts (Persson 1999, p.214). Cross-border regionalization differs from traditional vertical regionalization by creating mostly horizontal links. That is why Jönsson, Tägil and Törnqvist (2000, p.149) here employ the term transnational instead of international to describe the true nature of cross-border networks. This includes actors such as firms, universities, chambers of commerce, trade unions, political parties and cultural organizations.

Emerging Networks

Having the Öresund Region example in mind, our interest focuses in this paper on the networks and the centre-periphery perspective. Networks within or between particular territories/regions are points (actors) bound together by particular links (set of transactions). The risk, which

accompanies networks is that, they may “become autonomous in relation to the individual territories to which democratic control is confined” (Jönsson, Tägil, and Törnqvist 2000, p. 23). In other words, some types of networks may not be accessible for democratic control, transparency, etc. thus acting contrary to one of the most important ideas which is laid as a base for regionalization and subsidiary principle; that is to say that they increase transparency and democratic control. Naturally not all the networks need or can be transparent while remaining harmless to democratic rules.

This problem, mentioned at the beginning of this chapter, may concern mainly institutional networks and, to a lesser extent, social and cultural networks while excluding entirely physical ones since they are composed of constructions for transportation of goods, people and information. The major problem may be linked with institutional networks since they bind together the different sites and entities of economic and political life (Jönsson, Tägil, and Törnqvist 2000, p. 24). Social and cultural networks may work as binding ties, aiming in overcoming mutual stereotypes and forge mutual understanding. However, Jönsson, Tägil, and Törnqvist (2000, p.24) note that socio-cultural networks “involve complex structures that together forge a virtually impenetrable network morphology,” which can constitute another kind of challenge to the nation-state when we take a closer look upon major cities (Copenhagen/ Malmö area) where two new social groups emerge. First of them is a new cosmopolitan social group with new lifestyles and consumption patterns. It consists of high-income earners who represent a cosmopolitan work culture. Their visions and lifestyles often clash with traditional middle-class values (Jönsson, Tägil, and Törnqvist 2000, p. 158). On the other hand, the second rootless group consists of low paid immigrants. For both of them the traditional nation-state is perceived as an obstacle rather than an opportunity.

The Centre-Periphery Dimension

Another relevant aspect of the state-region relations is the centre-periphery one. Generally speaking the centre-periphery theory has been used to express, besides the geographic distance, also the social one as well as discrepancies in status and closeness/distance from the decision makers in political, economic or cultural centres (Johansson, Rönnquist, and Tägil 2001, p.176).

The case of the Öresund Region in that respect is a peculiar one. On the one hand we have Stockholm-Malmö relations, in which the latter lacks the status and prestige of the Swedish capital and may have a feeling

of being disregarded by the capital. Although Malmö is the third biggest city in Sweden, it is rather provincial in comparison with other European cities. Looking from the Malmö perspective the Swedish capital is too distant. On the other hand half an hour from Malmö we find the Danish capital, which not only serves as a centre for Denmark, but is also the biggest city in Scandinavia. Then, when it comes to economy, culture or transport, Copenhagen is growing as a centre for Malmö and the southern Sweden. The most important political decisions still must be made in Stockholm, however, in this particular case the distance between Malmö and Stockholm can only grow, while Copenhagen naturally becomes closer and closer. Johansson, Rönnquist, and Tägil (2001) make an interesting remark that the city's most evident geographic advantages are that it offers two types of proximity, a territorial one and proximity in networks. Thanks to advanced means of transportation and communication, people, and institutions are within reach and easy access (Johansson, Rönnquist, and Tägil, 2001, p.159). Moreover, thanks to its well-developed transportation and infrastructure, Copenhagen has become a sort of gate for southern Sweden, and especially Scania, to Europe and overseas.

The Öresund Region Case

Reading declarations of both Swedish and Danish governments, one may feel confused whether the name “Öresund Region” is legitimate. Does the region really exist? The troublesome concept is visible when merely reading: “With the building of the bridge [...] water ceased to be a barrier. Zealand and Skåne are linked [...] Two countries are brought together in one region. Öresund is born” (The Birth of a Region 1999 in Berg, Löfgren 2000, p.7). However, the next statement says that: “The Öresund Region exists already, but does not really exist yet. But the vision of a dynamic development based on faith in the future [...] that exists!” (Öresund – en region bliver til 1999 in ibdm.). Hence, the opening of the Öresund Bridge on the 1st of July 2000 finished only a long process of attempts to link the Swedish and Danish Shores. This fact gave an extraordinary opportunity to foster integration between the Swedish region Scania and its Danish counterpart Zealand within the Öresund Region.

Nevertheless, we are observing the beginning of a long, uneasy process of co-operation and integration, of which the outcome is still uncertain. The enthusiasm that welcomed the Öresund Bridge has gradually been replaced by an ordinary daily life. Any number of actors from both sides of the Öresund strait express different visions and expectations as for the future of the Öresund Region and its patterns of co-operation.

While the question about what composes the discussed region is, as Berg and Löfgren (2000) say, the source of constant dispute, it can be stated that it encompasses the Swedish region Scania and the north-eastern part of the Danish island Zealand. The Greater Copenhagen region and the Malmö–Lund–Helsingborg area are perceived as the core of the Öresund Region (Berg Löfgren 2000, p.11).

For a better understanding of temporary processes and attempts, which the Öresund Region is undergoing, it is relevant to present some of its key historical events. The history of the region does not explain all the tendencies, however constructs a base for a further analysis of the phenomenon.

Before the Öresund Strait started to integrate, it had for more than three hundred years been a dividing borderline between the two Scandinavian kingdoms. What we agreed to call the Öresund Region here had been ruled by the Danish – Norwegian dual monarchy until the Peace of Roskilde was signed in 1658. Then victorious Sweden, beside other lands, took over Scania. Despite the second war over Scania, it has remained in Sweden. In order to unite newly conquered lands, Sweden imposed a policy of “Swedification” (Linde-Laursen 2000, p.143). The policy targeted mainly three social groups: the clergy, the king’s officials and the nobility. It aimed to secure the loyalty of these particular groups as well as to create uniformity within the Kingdom. The realization of the nation-state since the 19th century had caused what the Swedish author Claes Krantz described as “the immense distance across the narrow water” (Linde-Laursen 2000, p.145–150). The Öresund border became effective in causing relatively little inter-exchange between the Danish and Swedish coasts.

Nevertheless, it must be said that neither the policy of “Swedification” nor creating distinct and strongly centralized, unitary nation-states have prevented Scania from developing an “understanding of separateness” and difference from the rest of the nation. This “understanding of separateness” and closeness to the rest of Europe has become a disassociating factor in the Scania-Stockholm relations. Thus, for some Scanian actors both the bridge and the region are means to promote an institutionalized independence from the national centre in Stockholm, as argued by Linde-Laursen (2000, p.153–157). The institutional issue is linked to language and culture, and the Foundation for the Future of Scania (Stiftelsen, Skånsk and Framtid) expressed this by asking the Swedish government to “postpone the question of the formal status of the regional languages until such time the regions have their own democratic political institutions” and then, to “give the regional languages legal protection as

well as additional and more generous resources" (<http://www.scania.org>). So far the Swedish government has not recognized such demands and is unwilling to impose any special legislation for the region. As a result, "Lex Öresund" (Linde-Laursen 2000, p.157) might be a consequence of linking Scania with Zeeland in a foreseeable future. It must be said that the "understanding of separateness" is not strong enough to be compared with other European regions, i.e. Catalonia.

The Danish counterpart of the Öresund Region creates radically different phenomena. Firstly, in Scania it is rather common that people express their affinity with Denmark and/or Copenhagen and the latter one is seen as an actual capital, rather than the distant Stockholm. This is not the case in Denmark. More than three hundred years of separation has created number of stereotypes, which can be a source of many different reactions but affinity. Thus, one could find Danes saying, "Asia begins in Malmö" (Löfgren 2000, p.38). That is not to say that every Dane shares this image, however it is more common that the Swedes from Scania associate themselves with the Greater Copenhagen region than the other way around.

The Danish reasons to engage in the Öresund project, thus, has been mostly economic, whereas the Swedish counterpart was also economic but followed by those other reasons previously mentioned in this paper. In past decades Denmark has gradually changed its economic and demographic structure. From the country founded on agriculture and family business, it has developed into an urbanized, capitalistic nation with a strong and competitive economy. This perception has opened the understanding for a bridge across the Öresund that could be an extraordinary instrument in expanding the market for Danish products and services eastwards (Linde-Laursen 2000, p.153). We must also note that the Öresund Region is the most densely populated metropolitan area in Scandinavia with approximately 3,5 million inhabitants, two thirds living on the Danish side and one-third living on the Swedish side. Another important factor is a network of 15 universities, 120 000 students and 10 000 researchers, a number of science parks and an innovation oriented public sector (www.oresundskomiteen.dk).

The international conditions after the end of the Cold War also favoured of the project. For nearly fifty years, due to possible Soviet veto, it was simply impossible to realize the idea of the bridge across a strategic strait such as Öresund. Hence, after the collapse of the Soviet Union and the Warsaw Pact, the Swedish and Danish governments finally agreed to build a fixed link across the Öresund in 1991 (Tangkjår 2000, p.180).

Institutions in the Öresund Region

When thinking about the Institutions in the Öresund Region that are contributing to integration we should keep in mind that perhaps not all aspects of integration are positive.

Some scholars have forecast that in the future, the influence of the discursive framework of nation-states on international political and economic processes will diminish. Instead of nation-states, they believe networks of metropolises will appear that will lead development. Transgressing borders, promoting advanced technology... The networks are thought to undermine the homogenizing effects the bureaucracies of the nation-states have had within each political-geographic unit and at the same time erode differences, the barriers as they are most often referred to between imagined communities (Berg, Linde-Laursen, and Löfgren 2000, 155).

The question to keep in mind is thus: Will the nation state be able to adapt to such intimidation? In the following sections we will try to critically examine the integrative bodies of the Öresund region.

The Integration bodies of the Öresund Region

The Öresund Committee

The Öresund Committee (ÖC) initiates co-operation between Institutions and Interest-Organisations and administrates the EU programme, Interreg-Öresund. It also arranges conferences and seminars to spread knowledge about the region. The Öresund Committee is a co-operation organ for regional and local politicians on both of sides of Öresund. The purpose of the co-operation is to create a region where it is simple and easy for the inhabitants to choose where they want to live, study and work. There should be good environment for industrial co-operation and expansion. For this to happen the politicians on both sides of Öresund look into rules and regulations and try to create a working relationship between these. The Öresund Committee's goal is to strengthen and promote the region nationally and internationally as well as to create the basis for increased growth in the region economically, culturally and socially in order to exploit the area's joint resources for International competition. The ÖC initiates and supports co-operation projects. Among other things it supports cultural co-operation projects and analyzes the integration process. The aspiration is that the Öresund Region will become one of the most integrated metropolitan regions in Europe. In the ÖC you find 32 local and

regional politicians representing 13 member organisations – counties and municipalities on both sides of the Öresund.

The Swedish and Danish governments have the role of observers. They all meet four times a year. The task is to further develop a common region based on two different countries. Thus the Öresund Committee consists of political representatives from Swedish and Danish governments as well as representatives from regional and local authorities in Scania and greater Copenhagen. In the view of the ÖC a common region must be built on the preferences of its inhabitants. The differences in regulations and legislations could attract and stimulate investments depending on industry or trade. The ÖC focuses on seeing these differences as possibilities and not as barriers. It works for the creation of an environment that will enable people to take part in the capacity on the other side and to share experiences. Also it has the vision that the region will become a common market, not only for investments by trade and industry, but also for daily life: work, living and pleasure. Since the mid 1990s the Öresund Committee has been a member of the Association of European Border Regions (AEBR), which is a forum for political representation at the European political level as well as a forum for the exchange of ideas and experiences.

The European Dimension

In the view of the EU Committee of the Regions, the role of local authorities regions have played a major part in positive developments around Europe. Budget deficits have been reduced and unemployment has fallen. We can understand the roles of states in EU co-operation better through looking at the financial capacity of sub-national authorities. These authorities implement much of the EU policy in their respective countries. The political responsibility by sub-national authorities is generally related to financial capacity. Only then can these authorities take political and administrative responsibilities for public functions and carry out EU policy. Giving sub-national authorities a role in the decision-making can be good for several reasons. It would widen EU's scope and efficiency, be more cost efficient and increase democracy. The latter process would happen because the decisions would be made closer to the citizens and they would therefore be more inclined to participate. The role of the sub-national authorities is also important because the EU does not always have the competence to implement its policies. Sub-national authorities can deliver this, partly because they have information about the specific conditions in which EU legislation has to be carried out and how EU initiatives have to be adjusted to local conditions. The increased cost efficiency rises from the fact that

sub-national authorities pay for implementation of part of the EU policy; this saves money for the taxpayers. (Committee of the Regions: 2001)

The EU Support

The EU supports the cross border cooperation in the Öresund Region. Together with the Danish regional authority HUR and the Swedish national authority NUTEK, the Öresund Committee is administrating the program Interreg-Öresund. This is an EU program aimed at furthering the integration in the Öresund Region. Between 2002 and 2006 there will be spent 60 million Euros in different cooperation projects. Interreg-Öresund creates opportunities for cooperation across nation borders. These projects can lie within many different areas, for example labour market integration, education, tourism, regional competence, business development, research development, environment, media and culture. The overall goal is to make the Öresund Region one of Europe's most integrated and functional border regions. This project is supposed to give the Inhabitants of the Öresund region an opportunity to use all of the regions resources in spite of the national borders. Through these cooperation projects people and organizations will be able to discover new possibilities and learn from each other's experiences. Obstacles and barriers will hopefully be minimized and the opportunity for new networks and institutions will be created (<www.oresundskomiteen.dk>).

Discussion about the Öresund Committee

The Öresund Committee has a broad overall goal but is sponsoring many programs that are important in the integration process. It also seems to have helped bolstering the economy of the region in recent years, since one of the regions merits has become a strong and competitive business sector characterized by high efficiency, superior educational levels and an innovative business climate (The Öresund Identity Network). It is thus contributing to making the region more functional. But one has to keep in mind that a great deal of the money that the ÖC uses for its projects comes from the EU. This is for example the case for the Interreg-Öresund project. EU thus has a direct effect on certain integration projects by accepting to contribute financially or not. The rest of the financing comes from regional and national authorities, which therefore play a major role in furthering the integration process.

Öresund Identity Network

An organization was created early in 2000 to continue the work with branding the region (naming its qualities and providing it with a logo). This has been carried out within a project called “The birth of a region”, which started in 1997. The organization’s board of directors includes representatives for national, regional and local governments as well as tourist organizations. Öresund Identity Network controls the region’s logo and seeks members among businesses, organizations, authorities and institutions that associate themselves with the message that the Öresund region is a new centre for growth and quality of life in northern Europe. Öresund Science region is part of this network.

Öresund Science Region

This is an alliance between IT Öresund, Medicon Valley Academy, Öresund Environment and Öresund Food network and Öresund University. Öresund Science Region (ØSR) gathers four strong clusters, IT, biotechnology, food and environment, all with focus on human needs. A greater emphasis on value instead of technique gives the Öresund Science Region a unique potential with its competitive brand “Technology with a Human Touch”. The Foundation for Technology Transfer in Lund and the Danish Ministry for IT and Research made it financially possible to launch Öresund Science Region in August 2001. They, together with The Öresund Committee for Research and Development (Öforsk), will be close partners of ØSR.

The overall aims and activities of Öresund Science Region are: To establish a region of networks with special emphasis on promoting cross-disciplinary research and development; stimulate new knowledge within areas where Öresund is competitive on a global scale. Also developing and securing an innovative environment and efficient commercialization structure global branding of Öresund Region as a high tech region that can secure sustainable economic growth within a high ethical and humane standard. Furthermore, promoting integration across borders in the region: between disciplines, between academia, industry and the public sector, between Denmark and Sweden and between Öresund and other regions in the world. It also wants to be a catalyst for creating a worldwide inflow of students, researchers, entrepreneurs, capital and companies into the Öresund Region. One of the functions is to promote and initiate advanced courses, PhD and summer universities and life long learning programs within strategically important areas. Last, but not least, one of the functions is to

organize conferences and symposia with a mix of small-specialized meetings, symposia and big international conferences.

Öresund Science Region will work closely together with its partners in the region: local and regional authorities, industry organizations, agencies for marketing and branding and institutions for research and innovation. The foremost financing agencies for the ØSR structure are the Foundation for Technology Transfer in Lund, the Danish Ministry for Information Technology and research, Öresund University and other sponsors and companies and business organizations and EU funds (<www.oresundnetwork.com>).

Discussion about Öresund Identity Network

Here, as within the ÖC, the main actors are national, regional and local authorities. The goal is to promote regional integration. In many respects though, the parties within ÖIN seem already to treat the ÖR as a functional integrated metropole region at least with respect to business and industry and the goal is to become more internationally competitive. The funding for ÖIN comes from foundations, Danish Ministry for IT and a host of private contributors. Thus there are both public and private founders.

The Culture Bridge Foundation 2000

The vision of creating stronger cultural links and co-operation within the new Öresund Region led on August 1st 1997 to the formation of the Swedish-Danish “Kulturbro 2000” founded by the Ministry of Culture in Denmark. The Kulturbro Foundation’s main task is to put the Öresund region on the map as an area that holds its own, strong cultural attractions. Likewise, the Foundation aims to promote and develop the funding of cultural co-operation between cultural institutions in the Öresund region, thereby strengthening the regions position internationally. By creating the framework for this biannually recurring event, Kulturbro, The Foundation intends to successfully pursue its goals of cultural amplification and integration. The official part of the Foundation’s financing of Kulturbro 2000 – 50 million Danish Kroner – was granted on March 9th 1998. The chairman and the Foundation Secretariat made the allocation of grants to the projects, and to the cultural institutions on the recommendation to the committee. The committee made the final decision and the final funding to “Kulturbro 2000” was allocated during fall 1999. The committee of the Cultural Bridge Foundation has the highest authority and has nine members. The Ministry of Culture in Denmark appoints a member, as well as the chairman. The Department of Culture in Sweden, Copenhagen Council and

Wonderful Copenhagen each appoint a member, and Malmö Council/Region Scania and the Foundation representatives each appoint two member Sponsors. The day to day running of the Foundation is financed partly by public funding and partly by support from businesses and private funding. The board of representatives consists of representatives from the companies and funding contributing to the running of the Foundation and who have wished to join the board (<www.kulturbron.com>).

As with the two former institutions, national and regional authorities play a major role behind the culture bridge both financially and otherwise.

General discussions about Integration bodies in Öresund

Some authors are not sure that we will end up with a fully integrated region or if the role of the nation state will remain the same or change.

It is still too early to predict whether these creative institutional bridge building efforts will have the effect that the Öresund will end up also being the centre of a new natural region. Many forces in Danish and Swedish society are pushing for such a development, and it is certain that perceptions of the border have already changed. However it is uncertain whether this means that the roles played by the natural nation states will diminish. During the last century it was repeatedly predicted that the nation states would lose their importance due to American cultural imperialism and globalization (Berg, Linde-Laursen, and Löfgren 2000, 162).

When looking at the integrative institutions of the Öresund region one gets the impression that the creation of a functionally effectively integrated region is already well under way. One may also look at the question from the perspective of the business and industries. The chambers of commerce in Sweden may be taken to speak for their view. They have stated that the lack of harmonization between Danish and Swedish rules constitutes the biggest barrier to the integration and future growth of the Öresund region. The Öresund chamber of commerce has called for stronger action to boost integration of the Öresund region. They feel that the integration process is coming to a halt and state the main obstacles that the process is now facing. These are for example tax regulations, no common currency, toll fees on the Öresund Bridge and differences in labour market regulations <www.oresundnetwork.com>

When looking at the three integrative institutions that we have described, it is important to note that national, local and regional authorities play a major role in financing all of these and may be regarded as major driving forces behind the integration process along with the private

industries. This seems to be a paradox because at the same time the same authorities are the biggest obstacles to integration at least in the view of the Swedish commerce of chambers, as mentioned earlier.

If the power of the nation state's central authorities will diminish and diffusion of power to different kind of networking takes place, then the nation state will probably change in its role in/for the future. Its powers and its role will be different. So then we face the task of finding out what the nation-state should best focus its resources on in the future and to redefine its role completely.

Conclusions

The uneasy integration process of the Öresund Region has begun and actually it is in just an early phase. Tensions arise between a number of actors and their different goals and this fact prevents integration from going smoothly. However, this process is mature enough not to be stopped or rewind. Since the major actor, which could be interested in doing so, is the nation-state, it will remain very cautious about pursuing the integration process in the Öresund Region.

Further and deeper integration is closely linked with demands for the "Lex Öresund". However, this would cause a number of demands from other Swedish or Danish regions. In our opinion, Sweden may become the side where the challenges and tensions would grow, due to the reasons discussed in the paper. That is to say a growing "network gap" between the Southern Sweden and Stockholm.

As mentioned earlier some of the tensions associated with the new networking processes such as the Öresund Integration project described in this paper seem to be sources of tension between existing authorities within the nation state (Ministries, regional authorities etc.) on how to do things, at what pace and what policies to apply. These tensions have to be solved within the framework of the nation state. With regard to the integration projects discussed in this paper, national authorities, sub national authorities, the EU and the private sector are all working together for integration in networking kind of way. This networking is putting a strain on the nation state by creating the aforementioned conflicts within the system. Part of the challenge for the future of the nation state may be to solve these internal conflicts.

Since the EU is a big contributor to many of the integration projects its policies are undoubtedly having a great effect on how things are done within the nation state. Whether this is a negative or positive thing has to be looked at closer. ▀

References

- Berg O.P. and Löfgren O. (2000), "Studying the Birth of a Transnational Region" in Berg, P.O., Linde-Laursen, A., and Löfgren, O. (eds.) *Invoking a Transnational Metropolis. The making of the Öresund Region*. Lund: Studentlitteratur.
- Blatter K.J. (2001), "Debordering the World of States: Towards a Multi-Level System in Europe and a Multi-Polity System in North America? Insights from Border Regions" in *European Journal of International Relations*, vol. 7, nr2, p.175 – 209.
- Committee of the Regions. Regional and Local Government in the European Union. Responsibilities and resources. European Union (CdR-Studies E-1/2001).
- Johansson R., Rönnquist R., and Tägil S. (2001), "A crisis of the Territorial State? Integration and Fragmentation in Europe" in Tägil S. (ed.) *Europe The Return of History*. Nordic Academic Press, Lund.
- Jones B., and Keating, M. (1995), *The European Union and the Regions*. Clarendon Press: Oxford.
- Jönsson, C., Tägil, S., and Törnqvist, G. (2000), *Organizing European Space*. Sage Publications: London.
- Linde Laursen A. (2000), "Bordering Improvisations Centuries of Identity Politics" in Berg, P.O., Linde-Laursen, A., and Löfgren, O. (eds.) *Invoking a Transnational Metropolis. The making of the Öresund Region*. Lund: Studentlitteratur.

Löfgren O. (2000), "Moving Metaphors" in Berg, P.O., Linde-Laursen, A., and Löfgren, O. (eds.) *Invoking a Transnational Metropolis. The making of the Öresund Region*. Lund: Studentlitteratur.

Persson H.Å. (1999) in Tägil, S. (ed.) *Regions in central Europe: the legacy of history*. Hurst. Cop.: London.

Östholt A. (2001), "Cross-border Co-operation in the Marketing of the Öresund Region" in Eriksson, I., Persson, H.Å., (eds.) *Border Regions in Comparison*. Lund: Studentlitteratur.

Tangkjär Ch. (2000), "Öresund as an Open House Strategy by Invitation" in Berg, P.O., Linde-Laursen, A., and Löfgren, O. (eds.) *Invoking a Transnational Metropolis. The making of the Öresund Region*. Lund: Studentlitteratur.

Tägil, S. (ed.) (1999), *Regions in central Europe: the legacy of history*. Hurst. Cop.: London.

Tägil, S. (2001), "Regions in Europe – a historical perspective" in Eriksson, I., and Persson, H.Å., (eds.) *Border Regions in Comparison*. Lund: Studentlitteratur.

Internet sources:

- Culture Bridge 2000 <<http://www.kulturbro.com>>
- Öresund Committee <<http://www.oresundskomiteen.dk>>
- Öresund Region <<http://www.oresund.com>>
- The Öresund Identity Network <<http://www.oresundnetwork.com>>
- "The Position of the Scanian Language in Sweden" 1996 SSF <<http://www.scania.org/>>

Les Conditions D'Approfondissement de L'Union Européenne

Par Jonathan Gagnon*

*Jonathan Gagnon a obtenu un baccalauréat en science politique à l'Université Laval en 2003. Il poursuit actuellement un diplôme d'études supérieures en Affaires publiques et représentation des intérêts, qui est un programme offert conjointement par l'Université Laval et l'Institut d'études politiques de Bordeaux.

Abstract

Since the creation of the first European Community in 1951, countries of Europe have somewhat integrated somewhat their political and economic realms into one supranational entity. It has been observed by some that throughout the integration process, economic factors, rather than political factors, have dominated the integration of Europe. This main assumption is challenged by the author in this article. However, if the alleged predominance of the economy in European integration is proven, further questions regarding the conditions for a authentic political integration of the European Union, more than 50 years after its creation, will be assessed.

Introduction

Depuis la création de la première Communauté européenne en 1951, des pays d'Europe intègrent progressivement certaines de leurs fonctions politiques et économiques au sein d'une même entité supranationale. Tout au long de cette construction européenne, des observateurs ont remarqué que l'intégration des fonctions économiques a été prépondérante. Pourtant, en 1950, soit 5 ans après la Deuxième Guerre mondiale, les dirigeants de l'Europe avaient destiné l' Union Européenne (UE) à remplir un rôle autant sinon plus politique qu'économique. En fait, il semble que le sens qu'a pris la construction européenne a mené à ce que l'intégration économique soit érigée en fin alors qu'elle était censée n'être, à l'origine, qu'un moyen au service d'une fin supérieure, soit l'intégration politique des États européens. C'est cette hypothèse qu'il s'agira de vérifier dans cet article. Si cette hypothétique prépondérance de l'économie dans le processus de

construction européenne est avérée, il s'agira alors d'analyser les conditions d'approfondissement politique de l'Union européenne, plus de 50 ans après sa création.

Ainsi, nous commencerons par présenter l'origine et les fondements de l'Union européenne afin de retracer sa vocation politique idéelle. Ensuite, nous confronterons cette idée originelle de l'UE à la manière dont elle s'est construite dans les faits. Il s'agira alors de mettre en relief le rôle prépondérant qu'a joué l'économie dans la construction européenne. Enfin, nous discuterons des conditions économiques qui limitent actuellement l'approfondissement politique de l'UE en abordant la question des politiques sociales.

I. L'origine de l'Union européenne, l'expression d'une volonté d'intégration politique

Au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, le Vieux Continent tente de se remettre du conflit qui a sévi sur son territoire. On ne peut lire qu'une seule phrase sur les lèvres de la population et des dirigeants politiques européens : plus jamais. Dans la foulée, tous reconnaissent la nécessité de repenser les rapports politiques et économiques des États européens afin d'empêcher que les facteurs qui ont contribué à l'avènement de cette catastrophe humanitaire ne réapparaissent.

Toutefois, la guerre qui a sévèrement saigné le continent européen pendant une bonne partie de la première moitié du 20^e siècle a créé un esprit de méfiance entre certains États, principalement entre la France et l'Allemagne. De plus, les pays démocratiques d'Europe viennent de payer cher leur indépendance. Ainsi, bien que rapprocher politiquement les peuples d'Europe semble nécessaire pour enrayer la menace de la guerre, considérer une réduction des souverainetés nationales au profit d'une institution supranationale commune ne va pas de soi.

Pour pallier ce problème, le ministre français des Affaires étrangères de l'époque, Robert Schuman, adopte l'idée de Jean Monnet. Cette idée consiste à éliminer les rivalités traditionnelles, principalement celles qui persistent entre les Français et les Allemands, en proposant des « réalisations concrètes [devant créer] d'abord une solidarité de fait.»¹ Ainsi, afin de contourner les difficultés que rencontre le projet d'intégration politique, ce que présente Schuman dans son plan de 1950, c'est une vision fonctionnaliste de la construction européenne. Pour stimuler le processus

¹ VAÏSSE, Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris : Armand Colin, Coll. : Cursus à Histoire, 2002, p.33.

d'intégration politique, les dirigeants sont amenés à intégrer une partie de leurs prérogatives autour de certaines fonctions spécifiques, principalement économiques. De ce processus d'intégration fonctionnelle sont escomptés deux effets. Premièrement, la multiplication des avancées patentées doit engendrer le renforcement d'un sentiment favorable à l'intégration globale de l'Europe. En second lieu et de façon concomitante, les débordements (*spillovers*) des intégrations réussies dans certains domaines d'activité feront naître de nouveaux besoins et permettront ainsi l'élargissement quasi mécanique de l'intégration. Cependant, si la stratégie fonctionnaliste de Schuman veut que l'intégration de certaines fonctions faites par les administrations nationales conduise à une intégration politique et globale de l'Europe, la réalisation de ce mécanisme demeure hypothétique. En effet, rien n'assure que la période de transition dont ce projet est tributaire mènera à l'intégration politique escomptée.

II. La marche de l'Union européenne, la prépondérance de l'économie

Dans le sillage de la vision fonctionnaliste de Schuman, l'UE prend forme par des actions communes faites par les membres en matière d'économie.² En fait, deux processus majeurs réalisent l'intégration économique : un processus d'intégration commerciale, puis un autre d'intégration monétaire.

Le processus d'intégration commerciale

Le processus d'intégration commerciale s'effectue au moyen de plusieurs accords. D'abord, la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), instituée par le traité de Paris en 1951, « marque le passage d'une simple coopération à une véritable intégration »³. En effet, la CECA met en place une autorité supranationale « composée de neuf membres, indépendants des gouvernements nationaux, chargés de moderniser la production de charbon et d'acier et de développer l'exportation commune »⁴. Bien que cette intégration s'effectue dans un secteur économique, elle remplit *de facto* un rôle beaucoup plus important. Comme l'écrit Jean-Luc Mathieu, son « rôle économique a été structurant et sa fonction politique

² Au départ, six États participent au projet d'intégration : la France, l'Allemagne, l'Italie, la Belgique, le Luxembourg ainsi que les Pays-Bas.

³ *Loc. cit.*

⁴ *Ibid.*, p.34.

majeure, en rapprochant psychologiquement et politiquement des peuples qui, quelques années auparavant, se combattaient »⁵.

Six ans plus tard, les mêmes signataires du traité de Paris entérinent à Rome les traités qui font naître deux nouvelles communautés : la CEEA (Euratom) et la CEE. La première, la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA), a pour objectif d'assurer l'approvisionnement énergétique de l'Europe. Cependant, l'Euratom, comme on l'appelle également, n'aura guère d'impact réel et se soldera par un échec. Pour sa part, la Communauté économique européenne (CEE), instituée par le second traité, réussit à surmonter l'épreuve du temps. De plus, la CEE matérialise une avancée majeure en ce qui a trait à l'intégration économique des six. Effectivement, en comparaison avec la CECA et la CEEA qui revêtent un caractère sectoriel, la CEE aspire à établir plus globalement un marché unique.⁶

Le processus d'intégration monétaire

Le processus d'intégration commerciale, et principalement l'établissement d'un marché unique, encourage la croissance des échanges commerciaux à l'intérieur à la Communauté. Toutefois, en 1971, la flexibilisation des taux de change, consécutive de la fin des Accords de Bretton Woods, déstabilise les marchés monétaires et décourage, par le fait même, les investissements interétatiques européens. La fin des Accords de Bretton Woods fait ainsi naître un nouveau besoin : les investissements qui s'effectuent entre les États membres ne doivent plus être confrontés aux risques reliés aux variations potentielles des taux de change des monnaies européennes, ce problème nuisant considérablement au dynamisme du marché européen. D'où la mise en œuvre d'un nouveau processus d'intégration économique, celui-ci monétaire.

En 1972, soit dès l'année suivant la fin des Accords de Bretton Woods, un système de change coordonné est mis en place pour contrer ce problème. Ce système est nommé le « Serpent monétaire européen ». Cette première tentative enseigne toutefois rapidement qu'en l'absence de

⁵ MATHIEU, Jean-Luc, *L'Union européenne*, Paris : PUF, Coll. : Que sais-je?, 2002, p.8.

⁶ L'établissement du marché unique s'effectue au moyen de trois stratégies. La première consiste en l'élimination des barrières tarifaires entre les six. La seconde, en l'adoption de tarifs douaniers communs envers les États avec qui les membres de la Communauté commercent. Enfin, une troisième stratégie doit faire tomber les frontières nationales qui restreignent la parfaite mobilité des travailleurs et des capitaux.

politiques nationales fortement coordonnées, la stabilité des monnaies de la Communauté n'est en rien renforcée.

Un nouvel essai est tenté en 1979. Par le Système monétaire européen (SME), on cherche à dépasser les imperfections que présentait le « Serpent » en invitant les banques centrales à coordonner leurs actions. En cas de chute ou de hausse indésirable de la valeur d'une devise par rapport aux autres, les banques sont amenées à l'acheter ou à la vendre massivement. Malgré la relative stabilisation des cours des monnaies que permet le SME, le manque de coordination des politiques économiques et monétaires génère plusieurs crises. Ces crises mettent en lumière les lacunes que présente encore ce second essai.

En 1991 est signé le traité de Maastricht qui organise, entre autres, l'établissement d'une politique monétaire commune qui doit faire naître l'Euro. Pour assurer la stabilité et la force de la future monnaie commune, les conditions que doivent remplir les États voulant faire partie de l'Union monétaire sont alors établies puis inscrites dans le Pacte de stabilité. Premièrement, une forte stabilité des prix doit être démontrée. Deuxièmement, les finances publiques doivent être équilibrées et contrôlées (les déficits ne doivent pas dépasser 3 % du PIB). Troisièmement, la dette publique doit également être contrôlée (elle doit demeurer inférieure à 60 % du PIB)⁷. Une autorité supranationale et indépendante voit le jour en 1998 pour encadrer cette union monétaire : la Banque centrale européenne.

Toujours pour assurer la stabilité de leur monnaie commune, les administrations nationales doivent ensuite coordonner leurs politiques en matière économique. C'est ainsi que l'Eurogroupe, composé des ministres de l'Économie et des Finances des États ayant opté pour l'Euro, veille à leur coordination⁸. Partant, l'exercice d'une fonction nationale fondamentale s'effectue maintenant en bonne partie au niveau européen.

En se dessaisissant d'une part importante de leur autonomie d'action, les administrations nationales doivent donc désormais répondre à de nouvelles contraintes externes. Le pacte de Stabilité, par exemple, inscrit l'Europe dans une période d'austérité budgétaire. De fait, un certain équilibre budgétaire doit être atteint puis maintenu. De plus, la partie de la dette publique qui excède le pourcentage toléré par rapport au PIB doit être remboursée. Une « cure d'amincissement » s'impose ainsi aux États-providence. Ce faisant, les administrations nationales exercent une refonte de leur système public de production de biens et de services. Toutes doivent

⁷ *Ibid.*, pp.51-52.

⁸ *Ibid.*, p.54.

désormais arriver à les produire à moindre coût. Une véritable « restructuration du social » est ainsi entamée au niveau national pour obéir aux nouvelles exigences budgétaires imposées par l'Union monétaire.⁹

III. Le problème financier que pose l'approfondissement de l'Union européenne

Les contraintes budgétaires que rencontrent aujourd'hui les États membres qui ont adopté la monnaie commune produisent ce qui peut être nommé un certain « déficit démocratique ». Effectivement, les contraintes budgétaires imposées par le Pacte de stabilité restreignent la liberté des gouvernements de répondre à la demande de nouvelles politiques sociales exprimée par la population. En ce sens, la question de l'approfondissement de l'intégration européenne dans un sens politique et social se présente comme l'élément à même de donner à l'UE un visage différent de celui qui présente les traits de l'économie triomphante. Diverses possibilités s'offrent à l'UE pour effectuer ce changement de cap. Dans les pages qui suivent, nous aborderons la question des compétences sociales que pourrait assumer l'UE pour pallier le déficit démocratique qu'elle a institutionnalisé.

La méthode ouverte de coordination

Premièrement, l'élargissement de l'Union européenne aux politiques sociales peut être encouragé par une « méthode ouverte de coordination ». « Cette procédure vise à orienter les politiques nationales vers des objectifs communs, définis au palier européen. »¹⁰ Cette méthode fut d'abord expérimentée et couronnée de succès dans le secteur de l'emploi. Le traité de Nice de décembre 2000 étend maintenant cette pratique aux politiques sociales et donne ainsi une impulsion « providentialiste » à l'Europe¹¹.

Les avancées que permet la méthode ouverte de coordination demeurent cependant limitées puisque la protection sociale reste un « domaine où le vote à l'unanimité reste [...] requis »¹². Des lignes

⁹ Pour des informations plus précises sur la question de la restructuration des États-providence inscrits dans le processus d'intégration monétaire, voir BERTOLA, Giuseppe, JIMENO, Juan Francisco, MARIMON, Ramon et PISSARIDES, Christopher, « EU Welfare Systems and Labor Markets : Diverse in the Past, Integrated in the Future, dans *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge : The MIT Press, 2001, pp.23-122

¹⁰ THÉRET, Bruno, *L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, Coll. : Enjeux publics, 2002, p.29.

¹¹ Expression d'ATKINSON rapportée dans *loc. cit.*

¹² *Loc. cit.*

directrices sont ainsi adoptées par les Quinze réunis au Conseil. Les États de l'UE doivent ensuite traduire ces lignes directrices dans leurs politiques en établissant un plan national d'action dont la mise en œuvre sera examinée chaque année dans le cadre communautaire. En cas d'inaction, aucune sanction n'est toutefois prévue. Néanmoins, ces avancées traduisent une évolution du projet européen afin de lui donner une perspective sociale et politique. En fait, si cette voie est qualifiée par certains d'insuffisante, il reste qu'elle a le mérite de permettre que des avancées patentées soient faites. De plus, cette méthode offre les avantages de tenir nécessairement compte des particularités de chaque système social et d'éviter que les politiques élaborées au niveau européen contreviennent aux arrangements politiques réalisés au niveau national, empêchant par le fait même que des conflits adviennent entre le niveau européen et national.

L'élargissement des responsabilités européennes

Autrement, selon le raisonnement fonctionnaliste, certains soulignent l'importance que les déficits fonctionnels produits par l'intégration économique, en l'occurrence la limitation du développement des politiques sociales, soient désormais pris en charge au niveau européen. Les fonctions dont se sont dessaisis ou pour lesquelles se sont désarmés les États doivent être transférées à la structure supranationale.¹³ Il en va de la légitimité même du projet européen.

La majoration des pouvoirs du Parlement européen (PE) pourrait certainement encourager l'élargissement des responsabilités européennes. En effet, les citoyens pourraient alors s'en remettre à leurs représentants européens pour que leurs revendications soient prises davantage en compte. Sans ces modifications du rôle du Parlement dans le développement des politiques européennes, la «balance des pouvoirs», qui profite principalement au Conseil de l'UE, réduira les avancées possibles. Certains États représentés au Conseil, le Royaume-Uni au premier chef, tiennent effectivement jalousement à garder un certain contrôle sur l'élargissement des pouvoirs de l'UE pour empêcher qu'elle puisse en venir à «trop» empiéter sur leur souveraineté.¹⁴

¹³ MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.*, p.116.

¹⁴ Un exemple permet d'illustrer ce phénomène. Entre 1994 et 1998, le Parlement a délivré des sommes d'argent importantes à différentes ONG à même leurs pouvoirs budgétaires discrétionnaires puisque le Conseil refusait de leur octroyer de tels financements. Cette initiative n'a toutefois pu se répéter. Le représentant du Royaume-Uni au Conseil a réclamé que la Cour de justice européenne se penche sur la délivrance de telles sommes aux ONG par le Parlement étant donné qu'elles

Le problème financier

Par-delà les différentes possibilités pouvant mener à l'approfondissement social de l'intégration européenne, un problème général demeure et il est d'ordre financier. Peu importe la forme que doit prendre l'approfondissement social, davantage de financement sera nécessaire au niveau européen. Pour que la méthode ouverte de coordination encourage une majoration des protections sociales plutôt que leur nivellation vers le bas par exemple, un programme d'aide aux États plus démunis, semblable à un système de péréquation, devra être mis de l'avant. Or, une telle aide financière implique préalablement de disposer de nouvelles ressources. De la même façon, pour que l'Union européenne élargisse ses compétences en matière de politiques sociales, davantage d'argent est nécessaire. En considérant les conditions budgétaires difficiles auxquelles chaque État est confronté, ce problème financier nuit considérablement à l'approfondissement.

Conclusion

La prépondérance de l'économie dans la marche européenne a mené aujourd'hui à une situation où les possibilités d'approfondissement de l'UE sont limitées. En effet, compte tenu des contraintes budgétaires que la politique monétaire commune produit au niveau national, les ressources financières que nécessite l'UE pour élargir ses compétences en matière sociale lui sont difficilement accessibles, d'où la difficulté pour les États membres d'approfondir leur intégration.

Malgré ce problème structurel, il faut admettre que l'approfondissement de l'intégration occupe une place importante dans les publications officielles depuis le traité d'Amsterdam de 1997. Néanmoins, certains pensent que «moins les gouvernements ont accepté que la Communauté européenne s'engage, plus ils ont donné le change en étendant les dispositions du traité pour faire croire que l'UE a de vastes

avaient été consenties sans l'accord nécessaire du Conseil. La Cour de justice a reconnu le caractère illégal de cette pratique et a gelé occasionnellement les fonds alloués au Parlement dans le but de stopper puis de faire enquête sur cette pratique. Toutefois, cette allégation de fonds à certaines ONG avait le mérite de répondre à certaines attentes sociales exprimées par la société civile européenne et d'établir des ponts entre celle-ci et les institutions de l'UE (Pour une description détaillée de cet épisode, voir GEYER, Robert, «Can European Union (EU) Social NGOs Cooperate to Promote EU Social Policy?» dans *Journal of Social Policies*, no 30, Cambridge : Cambridge University Press, 2001, pp.483-489).

ambitions »¹⁵. Reste donc à évaluer au cours des prochaines décennies la volonté réelle des dirigeants politiques européens à approfondir l'intégration.

L'élargissement de l'Europe de 15 à 25 risque toutefois de réduire cette volonté des dirigeants. En effet, pour que les nouveaux États membres rejoignent le niveau de développement moyen de l'UE, d'importantes ressources financières seront déjà nécessaires. De plus, considérant leur plus grande incapacité financière à assumer de nouvelles responsabilités sociales, l'élargissement des fonctions sociales au niveau européen impliquerait une aide financière supplémentaire pour ces nouveaux adhérents. Ainsi, l'élargissement quantitatif de l'Europe risque de réduire la volonté des dirigeants politiques de déléguer de nouvelles responsabilités sociales au niveau européen, étant donné que de telles politiques sociales européennes risqueraient de leur coûter trop cher et de leur rapporter trop peu. Comme quoi les avancées quantitatives de l'Europe risquent de se réaliser au détriment de celles qualitatives.

On ne saurait tout de même ignorer les avantages qu'a produits l'Union européenne. En effet, bien que le niveau d'intégration politique et sociale soit nettement moins élevé que celui d'intégration économique, l'UE a réalisé de grands exploits. Elle a, par exemple, contribué très fortement au récent essor économique de l'Espagne et de l'Irlande. Un essor qui a engendré, en partie, l'élévation générale des conditions de vie des populations qui y vivent, d'où la volonté des pays d'Europe de l'Est de joindre les rangs de l'UE d'ailleurs. Mais surtout, le projet européen a véritablement rapproché les peuples de l'Europe. Par exemple, la méfiance entre la France et l'Allemagne s'est grandement atténuée pour presque disparaître. Des États anciennement membres du régime communiste et ennemis de l'Europe occidentale vont bientôt célébrer leur entrée dans l'Europe unie. En somme, si la stratégie fonctionnaliste de Schuman n'a pas mené mécaniquement à l'intégration politique escomptée, elle aura eu le grand mérite de réduire, voire d'annihiler, les rivalités potentiellement guerrières qui ont si longuement nuit à la félicité du Vieux Continent. ▀

Bibliographie

¹⁵ MATHIEU, Jean-Luc, *op. cit.*, p.87-88.

BERTOLA, Giuseppe, NICOLETTI, Giuseppe, BOERI, Tito, *Welfare and Employment in a United Europe*, Cambridge : The MIT Press, 2001.

GEYER, Robert, « Can European Union (EU) Social NGOs CO-operate to Promote EU Social Policy? » dans *Journal of Social Policies*, no 30, Cambridge : Cambridge University Press, 2001, pp.477-493.

LAURETTE, Philippe, *La construction européenne*, Paris : Syros-Alternatives, Coll. : Alternatives économiques, 1992.

MATHIEU, Jean-Luc, *L'Union européenne*, Paris : PUF, Coll. : Que sais-je ?, 2002.

NGO-MAÏ, Stéphane, TORRE, Dominique, TOSI, Elise (sous la direction de), *Intégration européenne et institutions économiques*, Bruxelles : Éditions De Boeck Université, Coll. : Droit/Économie, 2002.

PROSCHE, Frédéric, *Vers une Europe post-industrielle ?*, Paris : Economica, 1993.

THÉRET, Bruno, *L'union sociale canadienne dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, Montréal : Institut de recherche en politiques publiques, Coll. : Enjeux publics, 2002.

VAÏSSE, Maurice, *Les relations internationales depuis 1945*, Paris : Armand Colin, Coll. : Cursus, Histoire, 2002.

Federalism and Youth Employment Policy in Canada

By Kristin Smith*

* Kristin Smith is currently a student in the Policy Studies program at Queen's University. This paper was written in December 2001 for a course on Intergovernmental Relations at Dalhousie University.

Résumé

Ce texte discute les effets des relations intergouvernementales au Canada à propos des initiatives d'emploi jeunesse. Ainsi, la juridiction sur les programmes de développement des ressources humaines est une question contestée depuis les années soixante. L'ouvrage décrit premièrement les raisons pour lesquelles Ottawa a décidé de conserver l'autorité sur l'emploi jeunesse en 1996 lors de sa dévolution des programmes d'emploi aux provinces. Il considère, ensuite, les effets de la réponse des provinces, particulièrement la création de la stratégie d'emploi pour les jeunes. Il termine avec une analyse de l'avenir du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine de l'emploi jeunesse.

In the arenas of federal-provincial relations, labour market policy has long been a contested issue. Labour market policy encompassed a vast array of changes in its objectives, structure, implementation and administration since the 1960's. The two primary factors in initiating change were an ideological shift to a neo-liberal paradigm from the Keynesian policies of the welfare state, and intergovernmental pressures. Neo-liberal ideologies introduce the notion that supply-side factors together with the dominant demand factors of Keynesian policies can affect the rate of employment. As suggested by Stephen McBride and Peter Stoyko, "the revolution in economic and policy thinking, from Keynesianism to neo-liberalism, has been accompanied by policies designed to shrink and/or redefine the role of the state, to liberate market forces from political interference, and to free people from dependency on state-provided social policies." The consequence of this change for labour market policy has been the promotion of a different type of 'active labour market policy,' whereby

individuals are more dependent on the market than on the state. The meaning of the term 'active labour market policy' in the current market-oriented paradigm is summarized as "the integration of social policy with labour market policy, including various training and welfare and work experience programs." Neo-liberal ideologies also prompted governments at both levels to create and integrate labour market initiatives with other policy areas, such as education and social welfare policies. This integrated approach creates policy, which transcends departmental boundaries, creating a situation in which the jurisdictional authority of labour market policy is disputed.

The question of jurisdiction is a contested issue since both levels of government claim authority over the areas of labour and training, although each claim is made on the basis of different constitutional powers. The separatist ideologies that took over Quebec politics beginning in the 1960's, involved not only demands for the distinct recognition of Quebec within the Canadian federation, but more specifically, that Ottawa recognize complete provincial jurisdiction of labour market training. Following the 1995 Quebec Referendum, the federal government officially committed to devolving authority over labour market policies to the provinces. This offer to the provinces was incomplete however, since the federal government did not devolve its authority over programs directed towards youth, Aboriginal peoples, and the disabled. This paper will focus on youth employment and the role it plays in intergovernmental relations by analyzing Ottawa's decision to retain authority over youth in the "labour policy offer" made to the provinces in 1996. The view held is that youth employment was treated as an exception to the devolutionary approach to labour market policy perpetuated by the federal government in the mid-1990's. Although the federal government expressed that it would maintain exclusive authority over youth programs, the disputed jurisdictional boundaries of such programs demand the involvement of both levels of government. The federal government announced its massive youth initiative, the Youth Employment Strategy during the same time frame that it was involved in negotiating Labour Market Development Agreements with the provinces. Such an environment created a situation in which the provinces demanded a role in the formation and implementation of youth employment programs.

A brief history of labour market policy in Canada will be outlined as well as the jurisdictional boundaries which make this area a contested issue between the levels of government. The federal government's 1996 decision to devolve authority over labour market policy to the provinces will be discussed, with particular reference to Ottawa's decision to retain

authority over youth programs. The paper will outline the federal government's reasons for retaining such authority as well as the rationale provided to support such a decision. With the exception of Quebec, there was a coordinated response by all provinces to the incomplete offer made by the federal government. A coordinated and collaborative response from the provinces culminated in the formation and implementation of a National Youth Employment Strategy, in which the federal government is a signatory. The role of the federal government within the area of youth employment has lessened but nevertheless remains paramount through such a coordinated strategy with the provinces. A case study of the Canada-Nova Scotia Youth Protocol will be analyzed as an example of how the collaborative National Youth Employment Strategy has been made a reality. Since the five-year Labour Market Development Agreements between the federal and provincial governments will shortly expire, the final section of this paper will speculate the government's future role in youth employment policies.

Labour Market Policy: A Jurisdictional Juggling Act

Labour market policy crosses many departments, and more significantly, many jurisdictional boundaries. As Herman Bakvis outlines, the specific areas involved, such as labour market policy, "covers a broad spectrum of activities and instruments, including labour market information, the various means available for allocating labour to different markets, and the training and upgrading of skill sets in light of labour market needs." In terms of federal-provincial relations, training is the most important aspect of labour market policy. As Herman Bakvis suggests, "it is the funding and delivery of training programs that have represented at various times the federal government's major, and at times sole, presence in this field." Training is considered an aspect of education, which is an area of provincial jurisdiction as outlined in Section 93 of the *Constitution Act, 1867*. The federal government asserts authority over labour market policies by viewing training programs as an economic matter, making the policy area a national priority and federal concern.

While provincial/territorial governments have primary interests in or exclusive responsibility for education and training, employment programming, social services and health, the federal government has an interest in the overall performance of the national economy, national aspects of the labour market and specific responsibility for the Employment Insurance fund and associated premium rates.

Employment related initiatives introduced by the federal government in the 1960's faced strong opposition from the provinces. The view held by the provinces was that through the use of the federal spending power, Ottawa had taken over an area of distinctly provincial jurisdiction. In order to curb opposition, the provinces were given a role in the delivery of training. Constitutional reform and Quebec's demands for separation and distinct recognition were important factors in the debate over jurisdictional authority of labour market policies and programs. As Bakvis argues, "the ill-fated Charlottetown Accord explicitly recognized Quebec's long-standing demand, namely provincial jurisdiction over labour market training." Other developments which led to changes in labour market policy included the formation of Human Resources Development Canada in 1993, which combined the components of five separate federal departments. Program Review and massive budget cuts initiated by the Liberal government on assuming office in 1993 were also factors in the changes to labour market policy, including youth employment programs.

Jurisdiction over labour market policies was also an important issue for provinces other than Quebec. In the 1995 report, provincial and territorial Labour Market Ministers "pointed to a strong federal role in the provision of income support and a strong provincial role in service delivery." The 1995 Quebec Referendum was quite possibly the strongest factor to entice the federal government to declare labour market policy to fall within provincial jurisdiction. In the months leading up to the referendum, Ottawa was under pressure to recognize Quebec's jurisdictional claims, including provincial jurisdiction of employment and training. As Bakvis notes, "the statement affecting Ottawa's role in labour market development came in the prime minister's speech in Verdun, Quebec, in October of 1995, in which he explicitly recognized that not only Quebec but all provinces had primary jurisdiction over the field of labour market training." The federal offer to devolve authority over labour market policy was made in May 1996. The offer included a federal commitment to withdraw its involvement in employment and training programs and also offered the provinces the opportunity to deliver all components of the new Employment Insurance (EI) Act through funding from the EI fund. The provincial response to the offer was varied. Consequently, three categories of agreements were created from bilateral negotiations: devolution, co-management and no agreement. Devolution involved a complete acceptance of the federal offer and take over of all active measures set out in the EI Act. The co-management agreements meant that Ottawa would continue to

administer the five active measures while the provinces gained more authority to determine the disbursement of funds. Upon the writing of this paper, Ontario remains the only province to have not reached an agreement with Ottawa. For the case study that will be presented in the latter part of this paper, it is important to note that Nova Scotia negotiated a co-management agreement with Ottawa that was based on collaboration between both levels of government.

An Incomplete Offer

The 1996 offer made by the federal government was incomplete because not all areas of labour market policy were put on the table to be negotiated. Ottawa decided to retain authority over three key areas: youth employment programs, Aboriginal peoples and disability. The federal government's decision to retain authority over youth employment programs was inconsistent with the devolutionary approach to labour market measures as outlined in the Speech from the Throne prior to the offer. The retention of authority over youth employment was also inconsistent with the published report of the 1996 Ministerial Task Force on Youth. The report outlined Ottawa's intentions: "Provincial jurisdiction over education and training will be respected. As with training programs generally, there will be a need for an orderly transition to new arrangements as the Government of Canada withdraws from youth employment programs."

The reasons surrounding the federal government's decision to retain authority over youth programs in the 1996 labour market policy devolution offer to the provinces were primarily political in nature. As to be explained in the latter part of this paper, youth unemployment rates have consistently been reported at crisis levels, thus making youth employment an issue of significant consequence. The Ministerial Task Force on Youth in 1996 described the policy area as a 'national priority.' The federal government decided to retain responsibility to maintain the ability to respond to the crisis. The federal government also asserted its dominant role and responsibility over youth employment programs to gain political credit through visibility. In their recent study of youth employment and intergovernmental relations, Stephen McBride and Peter Stoyko explain: "In contrast to shared-cost programs this [enhancing education opportunities as an antidote to economic insecurity] presents an occasion for high federal visibility and to receive political credit for its youth initiatives." The federal government was able to keep youth programs separate from other aspects of labour market policy since youth employment programs are not funded through the Employment Insurance

fund. As Rodney Haddow explains, "youth initiatives are likely to be politically visible and popular, and they can be funded outside of the Employment Insurance fund, which has become a minefield in Ottawa's relations with Quebec and some other provinces." The federal government's decision to retain authority over youth programs was also a response to the results of public opinion polls regarding the crisis situation facing youth. As stated by Edward Greenspon, "public opinion research and feedback from MPs suggests that not only youths but also their parents and grandparents are distressed by the difficulty young people have in breaking into the work force." The most prominent incentive to responding directly and unilaterally to the public's concern regarding the employment situation facing youth was a potential increase in voter support.

The question still remains as to how the federal government can act unilaterally within the realm of youth employment policies and programs. As has been previously outlined, both levels of government lay claim to jurisdictional authority for labour market policies; and youth employment programs are an aspect of this policy area. Thus, the federal government's decision to incompletely devolve labour market policy to the provinces by retaining authority over youth programs is a partial recognition of provincial jurisdictional authority over labour market policy. In defence of its decision to retain authority, the federal government asserted its jurisdiction over youth programs similar to the way it asserted jurisdiction over labour market policy in the 1960's. Ottawa characterized youth employment programs as an economic issue and a national priority that it must oversee unilaterally. McBride and Stoyko argue:

The federal defence of its continued role might be that it is partly motivated by a concern that other federal policies such as high debt levels, cuts in social transfers, uncertainty about the future of the Canada Pension Plan, continued high levels of youth unemployment whether resulting from the overall economic strategy or not, have produced intergenerational inequity. Thus, some kind of corrective action at the federal level is required.

Youth employment policy encompasses a large and diverse set of policies that cut across both departmental and jurisdictional boundaries. Thus, in the area of youth policy, there is much ambiguity surrounding jurisdictional boundaries. As McBride and Stoyko argue, "it is a policy area that often transcends traditional ways of categorizing policy, existing departmental structures, and long-standing jurisdictional boundaries within federations."

Thus, the federal government created initiatives that integrate the various aspects of youth policy, including education, training and employment programs under one broad heading. Subsequently, Ottawa deemed youth policy to be an economic issue and proclaimed its decision to retain sole authority in this area.

Putting Youth on the Agenda: Responding to the Crisis

The problem of youth employment, or for a better description, unemployment, became pronounced during the recession of the early 1990's. In 1992, the annual youth unemployment rate reached its highest level since the 1980's recession: 17.8% compared to the national rate of 11.3%. Table 1 indicates that the youth rate is consistently higher than the national rate.

TABLE 1
Youth Unemployment Rate (%) 1978-1998

Year	National Rate	Youth Rate
1978	8.4	14.4
1979	7.5	12.8
1980	7.5	13.1
1981	7.6	13.1
1982	11.0	18.6
1983	11.9	19.7
1984	11.3	17.7
1985	10.5	16.3
1986	9.6	15.0
1987	8.9	13.5
1988	7.8	11.9
1989	7.5	11.2
1990	8.1	12.7
1991	10.4	16.2
1992	11.3	17.8
1993	11.2	17.7
1994	10.4	16.5
1995	9.5	15.6
1996	9.7	16.1
1997	9.2	16.7

1998	8.3	15.2
------	-----	------

Source: Statistics Canada, Historical Labour Force Statistics, Cat. No. 71-201 (Ottawa: Supply and Services Canada, 1998).

The Liberal Party addressed the problem of youth employment within its 1993 election platform. In *Creating Opportunity* (the 1993 Liberal Party Red Book) it was specifically stated by the Liberals that they would “better prepare for the transition from school to the workplace; provide a constructive outlet for the skills and talents of young Canadians...; [and] enhance the opportunity for job training and improve literacy and numeracy of Canadian workers.” The issue of youth employment became a matter of high priority as a result of the consistent crisis unemployment levels and a focus shift within policy discourse of the welfare state. McBride and Stoyko contend that the focus of state support shifted from “prime-age individuals” who are responsible for their economic and social situation to children and youth who are considered more vulnerable to market volatility. They also suggest that “part of the rationale for this is, given fiscal restraint, it is more desirable to target benefits toward those considered most in need but least responsible for their condition.” Both a shift of policy focus to youth and high levels of youth unemployment were significant factors placing youth employment programs as a priority on the federal government’s agenda.

The Federal Response

The federal government responded to the crisis of youth employment in various ways to gain the high-profile publicity it felt it could obtain. In March 1996, a Ministerial Task Force on Youth was appointed with the mandate to “consult Canadians to determine how the Government should address the issues facing all youth in making the transition from school to work.” The task force report, *Take on the Future: Canadian Youth in the World of Work*, was published 15 June 1996 and contained a ten-point action plan for dealing with youth issues. An important recommendation of the report, consistent with the government’s stance on the issue of youth as perpetuated in the Speech from the Throne in February of that same year, was cooperative action between both levels of government. Similar vocabulary was used in both the Speech from the Throne and the task force report; partnerships and cooperative relationships between both levels of government as well as the non-governmental sector and individuals were referred to as a ‘Team Canada’ approach. In the Speech from the Throne it was stated that “the Government will challenge the provincial governments and the private sector to enter into a domestic Team Canada partnership to

create such opportunity for young people.” However, when taken as a whole, the report recommended an extension of federal involvement in youth policies and programs. Since the announcement of the federal government’s commitment to devolve labour market policy to the provinces had occurred a few weeks prior to the publication of the report, the rhetoric of the Ministerial Task Force on Youth had to be toned down in order to coincide with the current intergovernmental arena.

As a result of the ongoing bilateral negotiations between the provinces and the federal government, Ottawa’s Youth Employment Strategy was not announced until the following year. In 1997, Edward Greenspon explained how the environment created by the Labour Market Development Agreements affected the substance of the Youth Employment Strategy.

The \$315-million package [Youth Employment Strategy], promised nearly a year ago, bends over backwards to avoid stepping on provincial toes. One of the reasons for its delay, federal officials say, has been the need to make sure it does not send out cross-signals at a time when Ottawa is negotiating with Quebec and other provinces to get out of employment policies, such as training and wage subsidies

The Youth Employment Strategy announced in 1997 focused primarily on internships, which fall within federal jurisdiction. The broad scope of the strategy involves many departments across the government including, Industry, Heritage, Foreign Affairs, Indian and Northern Affairs and the Treasury Board. However, a criticism of the Youth Employment Strategy is its focus on young people with higher levels of education although the unemployment rate of less-educated youth is close to 13 percentage points higher than those with a university education. Such a distorted focus is consistent with the federal government’s reasons for refusing to devolve authority over youth programs to the provinces along with other areas of labour market policy. As Greenspon argues, “although the need may be greater for less-educated youth, better educated youth – and their parents – tend to be more politically articulate.” The federal government’s objective to gain political credit and visibility through youth initiatives is evident in both the decision to retain authority and the specific aspects of the Youth Employment Strategy.

The Provincial Response to Incomplete Devolution and Youth: Forming Partnerships

The provincial response to Ottawa’s response to retain authority over youth employment programs within the devolution offer made to the provinces in 1996 is varied. Immediately following the government’s announcement, provinces that had pressed Ottawa for full devolution were unsatisfied with the federal decision to assert authority over youth employment programs. Quebec claimed that youth employment programs were provincial jurisdiction, and as such must be included in the Labour Market Development Agreements between Ottawa and the provinces. Other provinces agreed to work cooperatively with the federal government to create a National Youth Employment Strategy. As McBride and Stoyko argue, “the Quebec government refused to participate in the development of this kind of pan-Canadian strategy, opting instead to lobby for a youth policy agreement modelled on the Labour Market Development Agreements.” The federal government also expressed a willingness to cooperate and collaborate with the provinces in the area of youth employment policies, but was determined to remain a dominant player in the field in order to retain a high level of visibility with the electorate.

At the 38th Annual Premiers’ Conference held in New Brunswick in early August 1997, a proposed framework for the development of a national youth employment strategy was introduced. It was proposed by the Provincial-Territorial Ministers that “a national youth employment strategy should be based on a framework which includes the development of shared principles, the identification of areas for priority action and the delineation of clear roles and responsibilities.” The proposal was assessed by the Forum of Labour Market Ministers (FLMM), an intergovernmental body of labour market ministers, who established the process by which a national youth employment strategy would be created. The proposal presented by the FLMM outlined the guidelines for a federal-provincial-territorial partnership. The partnership would be “predicated on the assumption that the federal government would agree to set priorities jointly and to coordinate spending on youth employment initiatives with provinces and territories.” The five guidelines for the partnership stated the importance of consultation between the levels of government and limiting the federal government’s use of the spending power in the areas of youth employment. The five guidelines are as follows:

- a) Federal activity in youth employment should occur only after federal-provincial/territorial consultation and provincial/territorial agreement on how federal spending can be effectively applied;

- b) The use of federal spending power in youth employment should not allow the federal government to dictate unilaterally program design and delivery;
- c) Areas of joint federal-provincial-territorial responsibility for youth employment should be minimized in those instances in which this would improve the effectiveness of these programs;
- d) As responsibilities related to youth employment are clarified and re-aligned, commensurate resources should be made available to the appropriate order of government;
- e) The federal government should accept full responsibility for the cost of youth employment programming for Aboriginal people, both on and off the reserve.

Coordination between the levels of government in the area of youth employment was a key part of the proposal, although federalist principles were a dominant aspect of both the original proposal and the final agreement.

In early 1998, *A New Federal-Provincial-Territorial Partnership on Youth Employment* was completed and initiated bilateral and multilateral agreements between both levels of government to develop joint projects in youth policy. Quebec was not a signatory to this agreement since it continued to lobby that youth employment was a matter of provincial jurisdiction and should be negotiated in a manner consistent with the LMDA. The agreement recognized on the part of the federal government, the importance of provincial involvement in the area of youth employment. However, the role of the federal government remained paramount since high-profile visibility and political credit continued to act as important objectives Ottawa wished to achieve through its role in youth employment.

The Partnership in Action

The Canada-Nova Scotia Protocol on Youth Employment was negotiated following the completion of the national youth employment strategy. It was a result of the bilateral negotiations between the federal and Nova Scotia governments and is an example of a joint agreement based on the principles of the national youth employment strategy. The protocol follows the collaborative approach of the co-management LMDA reached between Nova Scotia and Ottawa. It is an example of the federal government's commitment to work with the provinces in the areas of youth employment programming. The principles of the Youth Protocol that relate to the new

relationship in the area of youth employment are reflective of the intergovernmental relations between Nova Scotia and Ottawa in the area of labour market policy, as well as important democratic principles. The four principles are outlined as follows:

- a) Openness and transparency with respect to each Party's activities in youth programs and services;
- b) Respect for each Party's roles and responsibilities in youth programming;
- c) Coordinated planning, priority setting and implementation so that federal and provincial programs are complementary and build upon each Party's strengths;
- d) Reciprocal consultation and information sharing on plans and initiatives.

The Youth Protocol negotiated and agreed upon in Nova Scotia is an example of how the national youth employment strategy had been made into a reality. It shows how the federal and provincial departments can work cooperatively and collaboratively in order to address and solve the crisis facing youth in Nova Scotia.

The Future of Youth Employment Policies

As has been previously stated, the five-year bilateral LMDA are set to expire in 2002. The argument put forth is that the federal government will continue to treat youth employment programs as an exception from other labour market policies and retain authority in this area. Since the initial devolutionary offer in the area of labour market policy in 1996, in which the federal government decided to retain authority over youth employment, and the enactment of the Youth Employment Strategy, youth employment has remained a federal priority. The 1998 Federal Budget introduced the Canadian Opportunities Strategy, which incorporated youth programming. In the budget announcement, Ottawa admitted that youth unemployment was higher than the national level. Thus, in December 1998, the federal government asserted its commitment to youth employment by renewing the Youth Employment Strategy "with an annual investment of \$155 million." The Speech from the Throne to open the first session of the thirty-seventh Parliament in January 2001 also indicated Ottawa's intentions to maintain a strong role in youth programs. However, the federal government also affirmed its commitment to continue a 'Team Canada' approach to youth

employment policies by stating that “the Government will continue to help young Canadians contribute to their country, gain employment, and apply their business and creative skills ...The Government of Canada will work with provinces and territories and with non-governmental organizations. More recent federal initiatives in the area of youth employment which demonstrate a strong federal role in this area are the *Job Futures* and *Youth Outlooks* programs. Announced in April 2001, *Youth Outlooks* is a career planning kit with national labour market information to help youth make more informed career and education choices. Both *Youth Outlooks* and *Job Futures* demonstrate the government’s continued commitment to maintaining a strong and politically visible role within the area of youth programming as well as supporting strong partnerships with the private sector.

The Youth Outlooks kit was funded through the Youth Employment Strategy. *Youth Outlooks* is a federal initiative designed to facilitate the hiring of young people. It was produced by Human Resources Development Canada (HRDC) to complement *Job Futures*, which was developed in consultation with 130 business, education and professional organizations, trade unions and sector councils across Canada.

The recent federal youth initiatives are primary examples of the government’s primary policy objectives of visibility and political credit.

The federal government continues to maintain a strong role in the framing and implementation of youth employment policies for the similar political reasons associated with the decision to assert its authority in the policy area in the 1996 devolutionary offer. Federal government initiatives instigated since 1996, such as the Youth Employment Strategy, *Job Futures* and *Youth Outlooks*, allowed the government to attain political credit and recognition within the electorate for effectively responding to the problems facing youth. In early 1999, Human Resources Development Canada announced that “143,000 more young people were working in 1998 than 1997 - the greatest increase in the last 20 years,” confirming the success of federal government youth initiatives. Political credit and visibility within the public can lead to potential increases in voter support and are thus important considerations made by governments when determining funding for programs. As long as federal youth initiatives continue to be successful and bestow political credit on the federal government, Ottawa will not want to loosen its hold over youth programs. However, in order to avoid jurisdictional conflicts with the provinces, the federal government must

continue to tackle the problem of youth employment through a collaborative effort.

Conclusion

Youth employment was an exception to the devolutionary style of the 1996 federal offer in which the federal government recognized provincial jurisdiction over labour market policy. Ottawa decided to maintain authority over youth programs, an area that many provinces considered a part of labour market policy, in order to gain political credit and high levels of visibility in effectively addressing the crisis problems of youth employment. Political credit and public recognition for the creation of successful youth initiatives have the potential of increasing voter support for the federal government. The massive federal initiative, the Youth Employment Strategy, was announced in the same time period as the bilateral Labour Market Development Agreements were being negotiated inflicting provincial pressure on Ottawa to create a role for the provinces in youth policies. Broad in nature, youth policies transcend both government departments and more importantly jurisdictional boundaries. A combination of the environment set by the LMDA and the nature of youth policies led to the creation of the National Youth Employment Strategy between the federal government and eleven out of the twelve provinces and territories. Quebec was not a signatory to this agreement because the provincial government believes youth employment should be a part of the LMDA. The federal government has benefited from both maintaining a strong, visible role and promoting partnerships with provincial governments in framing and implementing youth employment policies. However, in recent years, Ottawa has begun to shift its policy focus to initiating policies, which center on direct transfers to individuals instead of to the provinces. Examples of policies that transfer funds directly to individuals are the National Child Benefit and Post-Secondary Education. Similar to the government’s reasons for retaining authority over youth programs in 1996, such a shift indicates that federal visibility in government programs is an important factor in determining the nature of funding. Ottawa has ensured visibility is an important aspect to be considered when deciding the nature of program funding. For this reason, it is difficult to foresee the federal government devolving authority over youth employment programs to the provinces in the near future. ▀

References

- Bakvis, Herman. "Checkerboard Federalism? Labour Market Development Policy in Canada," In Canadian Federalism: Performance, Effectiveness and Legitimacy. ed. by Herman Bakvis and Grace Skogstad. Toronto: Oxford University Press, 2002.
- _____. "Federalism, New Public Management, and Labour-Market Development," In Canada: The State of the Federation 1996. ed by Patrick C. Fafard and Douglas M. Brown. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1996.
- _____. and Peter Aucoin. Negotiating Labour Market Development Agreements. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 2000.
- British Columbia. Western Best Practices Report on Youth Employment. 38th Annual Premiers' Conference. Ottawa: Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, 1997.
- Canada. Focus on Youth. Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1984.
- _____. Speech from the Throne to Open the Second Session of the 35th Parliament of Canada. 27 February 1996. Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1996.
- _____. Speech from the Throne to Open the First Session of the 37th Parliament of Canada. 30 January 2001. [http://www.sft-dtt.gc.ca/sftddt_e.htm]. 15 October 2001.
- _____. Take on the Future: Canadian Youth in the World of Work. Ottawa: Ministry of Supply and Services Canada, 1996.
- _____. "Canada's Youth Employment Strategy: YES Information and Objectives." [http://www.youth.gc.ca/yesinfo_e.shtml]. 9 November 2001.
- Canadian Intergovernmental Conference Secretariat. News Release. "FLMM Endorses New Partnership on Youth / Makes Further Progress on Removing Barriers to Inter-Provincial Labour Mobility." 27 March 1998.
- _____. News Release. "Joint Communiqué First Ministers' Meeting." 12 December 1997.
- Department of Finance Canada. 1998 Federal Budget. "Building Canada for the 21st Century: A Strong Economy and a Secure Society." [<http://www.fin.gc.ca/budget98/binbe/binbe.txt>]. 26 November 2001.
- Greenspon, Edward. "Youth Job Plan Sidesteps Training Ottawa Effort Stresses Work Experience to Avoid Clash with Provincial Services," The Globe and Mail, 6 February 1997, A1.
- _____. "Jobs Spotlight on Provinces, Young says Ottawa still Responsible for Economy, but has Shifted Power on Employment," The Globe and Mail, 7 August 1996, A4.
- Haddow, Rodney. "How Ottawa Shrivels: Ottawa's Declining Role in Active Labour Market Policy," In How Ottawa Spends 1998-99. ed. by Leslie A. Pal. Toronto: Oxford University Press, 1998.
- Human Resources Development Canada. News Release. "Government of Canada Provides \$800,000 to Youth Skills Competitions," 12 March 1999.
- _____. News Release. "Government of Canada Launches Career Planning Tool for Youth," 27 April 2001.
- _____. News Release. "Youth Employment on the Rise," 5 February 1999.
- Kenny, Eoin. "Chrétien Youth," Canadian Press Newswire, 7 December 1998.
- Lavoie, Claude and Ali Béjaoui. Youth Employment Situation in Canada: Explanations and Future Outlook. Hull: Applied Research Branch Strategic Policy, Human Resources Development Canada, 1998.
- MacInnis, Karen and Heather Jarmyn. Personal Interview. 16 November 2001.
- Marquardt, Richard. Enter at Your Own Risk: Canadian Youth and the Labour Market. Toronto: Between the Lines, 1998.
- McBride, Stephen and Peter Stoyko. "Youth and the Social Union: Intergovernmental Relations, Youth Unemployment and School-to-Work Transitions," In Federalism, Democracy and Labour Market Policy in Canada. ed. by Tom McIntosh. Kingston: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 2000.
- Nova Scotia. Canada-Nova Scotia Protocol on Youth Employment. 10 March 1999.
- Nova Scotia. "Investments in Nova Scotians through the Nova Scotia Labour Market Development Agreement." [<http://www.hrdis.ca/lmda>]. 17 November, 2001.
- Provincial-Territorial Labour Market Ministers. A Provincial/Territorial National Youth Employment Strategy. 29 October 1997.
- Saskatchewan. Provincial-Territorial Proposed Framework for Development of a Comprehensive Youth Employment Strategy. 38th Annual Premiers' Conference. Ottawa: Canadian Intergovernmental Conference Secretariat, 1997.

Le Débat Juridique de la Question de L'Avortement au Canada

Par Sonia Muhimpundu *

* Sonia Muhimpundu a obtenu un baccalauréat en Droit et Sociologie à l'Université Laurentienne située à Sudbury en Ontario en 2003. C'est dans ce cadre qu'elle a réalisé son travail *Le débat juridique de la question de l'avortement au Canada*. Sonia termine actuellement sa première année d'études en Relations internationales à l'Université Laval. Son principal champ de recherche concerne la sécurité humaine.

Abstract

Abortion is a controversial subject in many societies, and Canada has not been immune to this controversy as demonstrated by the Supreme Court cases of Morgentaler, Borrowoski and Daigle. The outcome of these cases indicated that a woman ought to have the power to establish her own limits regarding the continuation of her pregnancy. These Supreme Court rulings enlighten some important facts. First, like ordinary people, judges have prejudices that guide them in their decision making, even if they do not let it show. Second, the influence of feminism can be strong enough to make judges take a particular stand on their decisions.

Introduction

Le Canada, à l'instar d'autres pays démocratiques, s'est doté d'un système de droit pour éviter l'anarchie à l'intérieur de son territoire et permettre aux individus de vivre dans la paix et l'harmonie. Un système juridique devient, dès lors, essentiel pour faire respecter les droits et libertés des individus. Au Canada, c'est la *Charte canadienne des droits et libertés* qui jouent ce rôle. Dans ce système juridique, le rôle des juges en tant que protecteurs des libertés individuelles est indispensable. Cependant, il arrive que les ceux-ci soient confrontés à des questions sensibles entraînant de grave débat au sein de la société tel que c'est le cas avec l'avortement. L'interruption volontaire d'une grossesse était autrefois punie par la Loi canadienne sur l'avortement, mais cette loi a été invalidée en 1988 pour permettre aux femmes d'être maîtresses de leur corps et de recourir à un avortement libre et gratuit. Il

sera question ici de ce sujet tant controversé et, pour ce faire, seront examinés les décisions dans les trois affaires: *Morgentaler, Borowski et Daigle* et suivra, par la suite, une critique de ces trois jugements.

I. Décisions dans les trois arrêts

A. Morgentaler

Dans ce procès d'un médecin qui pratiquait des avortements, la Cour suprême du Canada est arrivée à la conclusion, par une majorité de cinq juges contre deux, que la législation sur l'avortement est anticonstitutionnelle. En effet, l'article 251 et 252 du Code criminel¹ viole l'article 7 de la Charte Canadienne des droits et libertés (article selon lequel chacun a droit à la vie, la liberté et à la sécurité de sa personne). En ce sens, l'article 251 porte atteinte à l'intégrité physique et psychologique d'une femme, en ceci qu'il l'oblige à aller jusqu'au bout de sa grossesse contre son gré. Cette obligation est donc une ingérence au corps de la femme, puisque son avis n'est pas pris en compte. De plus, cet article comprends des procédures complexes par lesquelles une femme doit passer pour obtenir la permission d'avorter, complexité qui constitue en soi une atteinte à la sécurité de la femme enceinte. La seule personne qui s'est légèrement démarquée dans ses motifs est la juge Wilson. Bien qu'elle soit arrivée à la même conclusion que la majorité des juges, elle a fait une analyse différente. Selon elle, la question en litige devrait porter davantage sur l'aspect moral, puisque la femme doit être la seule à prendre une décision sans l'ingérence de l'État. Le fait d'orienter la femme dans sa décision constitue une attaque au droit à la liberté, notamment à la liberté de conscience.

Par ailleurs, lorsqu'on parle d'avortement, on ne peut passer outre l'élément qui le compose et qui en est le cœur, à savoir le fœtus, l'enfant non encore né. En effet, dans le cas de l'avortement, le dilemme se pose à savoir si le fœtus devrait être considéré ou non comme une personne et si, par conséquent, il devrait jouir des mêmes droits et priviléges que tout citoyen canadien. C'est donc cette question du fœtus qui a été traitée par la Cour suprême dans les affaires suivantes.

B. Affaire Borrowoski

¹ Ces articles interdisaient l'avortement et la pratique d'un avortement, sauf si la vie ou la santé de la femme était en danger et cette constatation devrait être faite par le comité d'avortement thérapeutique (CAT) qui émettait un certificat d'autorisation.

Dans cette affaire tranchée en 1989, c'était l'article 251 du Code criminel qui était invoqué par l'appelant. D'après ce dernier, le fœtus est une personne et devrait, par conséquent, être protégé par l'article 7 de la Charte.² La majorité des juges a rejeté cette requête pour cause que cet article avait déjà été jugé inconstitutionnel et que, par conséquent, il n'y avait plus aucune loi à contester. Une autre raison invoquée par la Cour suprême est que, selon le droit anglo-canadien, le fœtus ne faisait pas parti du mot "chacun" de l'article 7. Toutes ces raisons ont donc motivé la Cour suprême à rejeter l'appel.

C. Affaire Daigle

Dans cette cause d'origine québécoise, qui date également de 1989, la majorité des juges a emprunté le même raisonnement que dans l'affaire Borowski, à savoir que le fœtus n'était pas une personne juridique au sens de la Charte québécoise des droits et libertés et qu'il devait être né vivant afin qu'il puisse bénéficier des droits garantis par cette Charte. De plus, il a été statué dans cette affaire que reconnaître un droit quelconque au fœtus reviendrait à écarter les droits accordés aux femmes de disposer de leur corps comme bon leur semble et d'instaurer leurs propres limites quant à la continuation de leur grossesse.

II. Critique

A. Emprise des juges

Dans le système de droit canadien, ce sont les juges de dernière instance (Cour suprême) qui sont appelés à établir le verdict définitif lors d'un procès, c'est-à-dire une décision sans appel que les parties impliquées dans le litige doivent respecter. Toutefois, la Cour suprême ne peut trancher un débat comme bon lui semble, car elle demeure une institution politique qui a des limites. En effet, dans leurs analyses, les juges doivent prendre en considération les conséquences politiques et sociales que leurs décisions entraîneront. Pour cette raison, il devient difficile, voire impossible, de satisfaire les différents groupes d'intérêts qui luttent pour imposer leurs visions au reste de la société. Ainsi, comme l'ont souligné les auteurs Campbell et Pal: « Judges are removed from the daily context of politics. »³. Dans le cas de l'avortement, ces groupes d'intérêts qui se sont affrontés, et

² Selon cet article, «Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.»

³ Robert M., CAMPBELL, Leslie A. PAL. *The real words of canadian politics: cases in process and policy*, Editions Broadview press, 1991, p.47

qui continuent de le faire, sont les mouvements «pro-vie» et «pro-choix». Dans le but de stimuler leurs batailles respectives et d'amorcer des changements politiques, ces mouvements se sont servis de la Cour suprême dans l'espoir que celle-ci fasse une interprétation de la Charte Canadienne des droits et libertés favorable à leur cause respective. De fait, depuis sa promulgation en 1982, la Charte Canadienne des droits et libertés est devenue un outil de droit dont l'interprétation passe par les juges. Cette liberté accordée aux juges a comme effet que ces derniers peuvent interpréter la Charte dépendamment du contexte politique et de l'époque dans lesquels ils se prononcent sur un litige. Toutefois, ce ne sont pas seulement les contextes politiques et temporels qui sont déterminants quant aux décisions des juges. En effet, ces derniers, étant des citoyens comme d'autres, ils prononcent des sentences et font des choix selon leurs vécus, leurs bagages culturels, leurs expériences personnelles, etc. Ils ont eux aussi des préjugés, des idées bien arrêtées sur une multitude de sujets, même si cela n'est pas apparent par souci d'impartialité. Cette situation, n'est par ailleurs, pas étonnante, car comme l'ont souligné les auteurs Perrault et Cardinal: «Malgré l'exigence d'objectivité des juges dans le processus d'interprétation des lois [...], ils participent aussi à une communauté »⁴. Par conséquent, la question de l'avortement ne peut pas les laisser indifférents et les motifs de leurs décisions témoignent de la position qu'ils prennent sur ce sujet. En effet, d'une part, il y a les juges qui soutiennent la liberté de choix comme c'est le cas pour Dickson et Lamer qui ont déclaré dans l'affaire Morgentaler que:

«L'article 251 porte clairement atteinte à l'intégrité corporelle, tant physique qu'émotionnelle d'une femme. Forcer une femme, sous la menace d'une sanction criminelle, à mener un fœtus à terme sans qu'elle ne satisfasse à des critères sans rapport avec ses propres priorités et aspirations est une ingérence grave à l'égard de son corps.»⁵

Ceci démontre donc le souci d'accorder à la femme le droit de déterminer seule si elle veut ou non garder le bébé qu'elle porte et que sa zone d'autonomie devrait être respectée. Cette approche libérale a, par ailleurs, été soutenue par l'auteure Boivin qui affirme que: « Pour que les

⁴ Martine, PERRAULT et Linda, CARDINAL « Le droit au choix et le choix au Droit: l'expérience de l'Ontario coalition for Abortion clinics et le jugement Morgentaler », *Canadian Journal of Political science*, 29, no 2, juin 1996

⁵ R.c.Morgentaler, [1988] 1 R.C.S, p.56-57

femmes soient vraiment égales dans la poursuite de leurs aspirations personnelles, ce sont elles qui doivent avoir le mot final dans la décision d'avorter ou non⁶.

D'autre part, il y a les juges qui adoptent la position «pro-vie» et qui dénoncent la pratique de l'avortement. Pour eux, cette pratique est considérée comme préjudiciable au fœtus. Or, ce dernier étant sans défense, il devrait être protégé par l'État, parce que comme le soulignent les juges McIntyre et Laforest: «Historiquement, l'existence d'un intérêt public dans la protection des enfants non encore nés a toujours été clairement reconnue et rien ne prouve ni n'indique que le concept de l'avortement à volonté soit généralement accepté dans notre société⁷. Cette conception se porte garante de la défense des traditions et des valeurs ancestrales. En effet, la position «pro-vie» conçoit une perception conservatrice de la femme par rapport à son rôle fondamental de reproduction. Ce rôle doit donc être préservé en empêchant à la femme d'avorter pour ne pas briser la continuation des générations. Par conséquent, les juges «pro-vie» considèrent qu'il faut garder les lois traditionnelles sans y apporter aucun changement. De ce fait, la lecture de la Charte devrait être restrictive, c'est-à-dire de ne considérer que le sens premier accorder au droit lorsque la loi a été adopté. En cas de nouveaux problèmes sociaux, il incombera au législateur et non aux juges d'adopter de nouvelles règles, puisque ces derniers ne sont pas élus et que le fait de leur accorder le pouvoir d'invalider une loi reviendrait à remettre en cause la séparation des pouvoirs qui caractérise notre société démocratique. En effet, la société canadienne se caractérise politiquement par le système de démocratie libérale. Dans ce système, le pouvoir législatif est composé de gens démocratiquement élus, contrairement au pouvoir judiciaire qui est constitué de personnes nominées. De ce fait, les juges n'ont aucun droit d'édicter de nouvelles lois ou d'y apporter un quelconque changement, ce rôle étant laissé au législateur.

La question du fœtus soulève, par ailleurs, un autre problème sur le plan sémantique dépendamment de la définition proposée. Pour les uns, il faut : « Considérer la naissance comme le vrai commencement de la vie humaine, car c'est à ce moment que l'enfant est accueilli au sens de la collectivité.»⁸, alors que pour d'autres: «Le fœtus est une personne en

⁶France, PARENT. *L'avortement: les enjeux actuels*, Québec, Éditions GREMF, 1990

⁷R.c.Morgentaler, [1988] 1 R.c.S, p.56-57

⁸Anne, COLLINS. *L'avortement au Canada*, Montréal, Éditions Remue-ménage, 1985, p. 272

miniature semblable à tous égards au nouveau-né et le droit, par conséquent, ne devrait donc pas faire une distinction entre le bébé et l'enfant non encore né.»⁹. Cette diversité d'opinions sur la nature du fœtus explique, du moins en partie, pourquoi les trois affaires ont soulevé tant de remous et pourquoi la décision sur l'avortement a été lente puisque la bataille juridique concernant ce sujet a débuté en 1970 pour se terminer en 1988.

B. Influence du féminisme

Il a été évoqué dans les lignes précédentes que les juges sont les seuls individus à pouvoir doter la Charte d'une signification en cas d'ambiguités qui ne manquent pas dans la *Charte Canadienne*. Pour remédier à ces ambivalences, les juges interprètent la Charte de façon téléologique ; ils prennent en considération l'objet d'une loi et se penchent sur l'objectif qu'avait le législateur lorsqu'il l'a adopté. Cette intériorisation octroie aux juges de la Cour suprême du Canada une marge de manœuvre. Ceux-ci peuvent ainsi faire échec aux législateurs lorsque ces derniers ne se conforment pas à la Charte dans l'adoption des règlements, des normes et des lois. Mais, également, si la législation ne prend pas en considération les réalités de la société qu'elle dessert. Ces réalités doivent, en fait, être prises en considération puisqu'elles évoluent d'une génération à l'autre, ce qui oblige la Cour suprême à ajuster continuellement le droit. C'est justement cette adaptation du droit qu'il a fallu réaliser dans l'affaire Morgentaler. Cette décision fut déterminante et marquante dans la progression des conditions des femmes. Il faut aussi dire que ce verdict ne fut pas facile à rendre et la durée du débat de Morgentaler (1970-1988) le témoigne. Le questionnement qui se pose désormais est de savoir ce qui a poussé la Cour suprême du Canada à renverser le verdict des instances inférieures.

Pour répondre à ce questionnement, il faut, tout d'abord, tenir compte du rôle que les femmes ont joué dans ce débat. Les premiers mouvements féministes, qui ont émergé au cours du XIXe siècle, réclamaient le droit pour le contrôle de leur corps. Par conséquent, ils contestaient ouvertement la loi sur l'avortement. Les mouvements féministes avaient également d'autres requêtes concernant le droit de vote et l'accès à l'éducation, etc. Avec le temps, les protestations féministes sont devenues plus puissantes et organisées. Les femmes ont finalement réussi à acquérir des droits comme celui de voter, ce qui leurs a permis de se frayer

⁹ COMMISSION DE REFORME DU DROIT DU CANADA, Les crimes contre le fœtus, document de travail # 58, Ottawa, Information Canada, 1989

un chemin dans la vie publique et d'être représentées dans les décisions politiques. C'est ainsi qu'on a commencé à nommer des femmes juges à la Cour suprême du Canada qui ne pouvait plus ignorer la portée de la force politique que représentait les mouvements féministes. Ainsi, la décision finale prise par la Cour supérieure au sujet de l'avortement: « Reflected the emergence of feminism as a major force in Canadian politics. The growth of feminist influence in Canadian political, educational and legal elites was a necessary pre-condition for the Morgentaler's decision. »¹⁰

En outre, le droit à l'avortement libre accordé aux femmes s'inscrit dans une perspective progressiste. En effet, les femmes forment un groupe qui a toujours été tenu à l'écart, marginalisé par une société qui se voulait patriarcale. Par conséquent, il a fallu plusieurs batailles pour qu'on reconnaisse enfin les femmes comme étant des personnes égales aux hommes et que la loi devrait les protéger tout autant. Le droit à l'avortement est dès lors devenu une condition nécessaire pour compléter les droits accordés à chaque femme en tant qu'individu. En ce sens, le droit à l'avortement consiste en un bouclier contre les abus de toutes sortes que les femmes peuvent subir à l'égard de leurs corps, puisqu'il leur accorde la possibilité de décider en toute tranquillité si elles veulent ou non poursuivre leur grossesse.

Dans ce cas, on constate que la révolution des femmes, comme toute révolution d'ailleurs, a conduit à l'élaboration d'une nouvelle norme applicable aux femmes, ce qui leur permet à l'avenir de contrôler leur fécondité. À partir de ce moment, le droit devient un outil de lutte pour les groupes d'une société qui veulent entamer des transformations dans leurs conditions de vie. En ce sens, on peut dire que le droit peut être considéré comme la cristallisation d'un rapport de force à une époque donnée et ce pour entamer des changements sociaux importants; changements qui doivent, par ailleurs, être codifiés afin qu'ils puissent être respectés par la collectivité.

C. Place du citoyen dans la Charte

Malgré la décision d'accorder le droit aux femmes de recourir à une interruption de la grossesse libre et gratuite, la Cour a néanmoins accepté d'entendre les causes de Borowski et Daigle qui défendaient les droits du fœtus et qui insistaient sur la réinstauration de la constitutionnalité de l'article 251 du *Code criminel*. La Cour a rejeté ces appels dans la mesure

où elle ne pouvait plus revenir en arrière à propos des droits qu'elle venait d'accorder aux femmes dans l'affaire Morgentaler. Ces pourvois étaient donc purement théoriques et la Cour aurait pu refuser de trancher ces affaires qui ne soulevaient qu'une question hypothétique. D'ailleurs, ces deux affaires prouvent que les juges agissent d'une manière tel qu'ils ne veulent pas heurter un individu ou un groupe donné en refusant de lui tendre l'oreille. Si la Cour suprême avait refusé d'accorder l'audience aux parties, le mouvement «pro-vie» se serait sans doute soulevé, ce qui par ailleurs aurait eu des retombées majeures sur le plan politique.

Une observation similaire peut être tirée de ces deux affaires dans la mesure qu'en acceptant d'écouter Borowski et Daigle, les juges voulaient démontrer également que tout individu a le droit d'être entendu devant la Cour et que, par conséquent, il ne fallait pas privilégier une personne plutôt qu'une autre. En agissant ainsi, la Cour suprême prouve qu'elle n'a aucun parti pris dans les litiges qu'elle doit trancher et qu'elle demeure indépendante et impartiale en toute circonstance. De cette manière, elle conserve la confiance des citoyens qui continuent à la supporter. Cette attitude des juges fondée sur le principe de la primauté du droit fait honneur au libéralisme contenu dans la Charte Canadienne, car celle-ci énonce à l'article 15 que tous les citoyens sont égaux devant la loi et que la clause du contrat social s'applique à toute la collectivité sans exception.

La place du citoyen s'observe dans la Charte Canadienne par la notion de «personne». En effet, dans plusieurs articles de la Charte, notamment ceux qui touchent l'avortement, on retrouve la notion de «personne» pour désigner les citoyens. Par exemple, comme il a été mentionné, l'article 7 stipule que «chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne» (non en italique à l'origine). C'est cette notion qui est au cœur du litige dans les trois arrêts mentionnés. En effet, les différents groupes d'intérêts se sont basés sur ce mot pour convaincre le juge sur le bien fondé de leurs croyances. Pour les partisans du pro-choix, le mot «personne» signifie que les femmes doivent avoir plus de liberté. Mais également, les obliger d'avorter serait une exigence qui porterait atteint à leur sécurité dans la mesure où l'acte d'avorter peut être considéré comme un geste dangereux pour la vie de la femme enceinte. Pour les défenseurs de la vie, le mot «personne» suppose que le fœtus doit bénéficier des mêmes priviléges que le reste de la société. L'État doit donc renforcer sa protection envers l'enfant non encore-né puisqu'il s'agit d'un être vulnérable. La résultante est que: «The person's case has come to be celebrated both as a

¹⁰ F.L., MORTON. Morgentaler V. Borowski: Abortion, the Charter and the Courts, Toronto, Éditions McClelland & Stewart, 1992, p.296

model of flexible, pragmatic constitutional interpretation, as well as a model of judicial promotion of human rights.¹¹»

Qui a raison? Qui a tort? Il serait difficile de le dire, car les deux groupes antagonistes ont apporté des arguments solides pour appuyer leurs croyances. Néanmoins, la Cour suprême du Canada a tranché que les droits de la femme devraient l'emporter sur ceux du fœtus, ce qui l'a amené à conclure à l'inconstitutionnalité de l'article 251 du *code criminel*.

Conclusion

En somme, la série de poursuites intentée contre Morgentaler, ainsi que les procès de Borowski et Daigle nous montre la délicatesse du débat sur l'avortement. En effet, ces causes, faisant appel à des visions divergentes, ont dû recourir aux jugements de la Cour suprême du Canada soit pour dénoncer soit pour appuyer la loi sur l'interruption volontaire d'une grossesse. Cette situation démontre toute la complication d'une prise de décision en ce qui a trait à la vie des citoyens en général et à celle des femmes en particulier. La réalité sociale étant complexe, elle peut difficilement obtenir l'approbation de tous et chacun sur un sujet donné. Mais faut-il, comme l'a préconisé McIntyre dans son jugement dans l'affaire Morgentaler, vivre la réalité d'un individu ou d'un groupe (notamment les femmes dans ce cas-ci) pour le comprendre?

Quoi qu'il en soit, l'avortement, qui au départ est un sujet privé, est devenu une affaire publique depuis cette trilogie. C'est d'ailleurs pour cette raison que les protestataires de la décision finale ont voulu réanimer le débat en adoptant la loi C-43 (pour criminaliser une autre fois la pratique de l'avortement), loi qui a échoué. Enfin, le débat sur l'interruption libre de grossesse jette une lumière sur l'influence et l'emprise que peuvent exercer certains groupes sociaux sur le système judiciaire pour que soient adoptées certaines lois. Le droit constitue donc un havre mobile qui permet à une société de changer, d'évoluer pour que tous les individus d'une même collectivité puissent atteindre une l'égalité. ■

Bibliographie

R.c.Morgentaler, [1988] 1 R.C.S

R.c.Borowski, [1989] 1 R.C.S.

Tremblay c. Daigle, [1989] 3 R.C.S

¹¹ *Ibid.* p. 137

MINISTÈRE DE LA JUSTICE, *Charte canadienne des droits et libertés*,

PARENT, France. *L'avortement: les enjeux actuels*, Québec, Éditions GREMF, 1990

CAMPBELL, Robert et Leslie, A., PAL. *The real words of canadian politics: cases in process and policy*, Peterborough, Editions Broadview press, 1994, 338 p.

COLLINS, Anne. *L'avortement au Canada*, Montréal, Éditions Remue-ménage, 1987, 319 p.

COMMISSION DE REFORME DU DROIT DU CANADA, Les crimes contre le fœtus, document de travail # 58, Ottawa, Information Canada, 1989

MORTON, F. L. *Morgentaler v. Borowski: Abortion, the Charter, and the Courts*, Toronto, Éditions McClelland & Stewart, 1992,

PERRAULT, Martine et Linda CARDINAL. « Le droit au choix et le choix au Droit: l'expérience de l'Ontario coalition for Abortion clinics et le jugement Morgentaler », *Canadian Journal of Political science*, 29, no 2, juin 1996

The Inflexible Nature of Federalism

By Geoff Nelson*

*Geoff Nelson is entering his 3rd year at Queen's University. Currently, he is in an honours Bachelor of Science program with a major in Chemistry and a minor in Political Science. It is his goal to enter a graduate program in either Public Administration or Chemistry.

Résumé

L'inflexibilité est une faiblesse fondamentale des systèmes fédéraux. Le fédéralisme est marqué par une rigidité constitutionnelle, plus particulièrement par une formule d'amendement stricte et une séparation de pouvoirs conflictuelle. L'auteur illustre cette inflexibilité avec les exemples des relations entre les autochtones et les régimes fédéraux Canadiens, Australiens et Américains.

"It is a common criticism of federal government that it is too rigid, too conservative, too difficult to alter; that it is consequently behind the times" (Wheare 209).

The twentieth century has generally been a time of prosperity and it has brought to light the strength and dominance of liberal democracy into our political culture. In particular, it has lead to the success of the engine of liberal democracy, federalism. However, like all engines there are inherent weaknesses within the structure that exist from conception and perpetuate over time. Australia, Canada and the United States are federations who share a common weakness: inflexibility. The weaknesses of an engine can sometimes be invisible for a long time, and it usually requires a catalyst to be seen. In these three federations, one such catalyst has been the federal system's relationship with Aboriginals. A fundamental weakness of federalism is that it is inflexible. Nowhere is this clearer than in federal-aboriginal relationships in Canada, Australia and the United States.

This discussion will begin by first defining federalism and indicating the terminology that will be used. Following this will be a brief explanation for choosing evidence from Australia, Canada, and the United

States, based upon their similar federal systems. The inflexible elements of federalism are the properties of a rigid constitution: a strict amending formula and a conflict prone separation of powers. Entrenched amending processes limit constitutional change. The examples of failed attempts by Aboriginals to force amendments, which would have recognized their unique status, will be used to show that this is the case. Federal systems are characterized by a separation of power and territorial jurisdiction between two levels of government. This structure is inflexible because it does not allow either level of government, once created, to concede power or territory. Again, through various aboriginal experiences, such as the movement to create a third-order of government, the inflexible nature of the second property of federalism will be demonstrated. Combined, the two rigid properties of a federal constitution are not conducive to change.

There are many opinions of what embodies federalism and what should be included in its definition. Furthermore, recent diverging definitions have been introduced to the political scene, such as "executive federalism", "fiscal federalism" and "quasi federal". In this discussion, Ronald Watt's notion of federalism will be adopted as the general definition of the terms federalism, federation, federalist and federal system:

- a) [having] two orders of government each acting directly on their citizens¹;
- b) [having] a formal constitutional distribution of legislative and executive authority and allocation of revenue resources between the two orders of government ensuring some areas of genuine autonomy for each order; and
- c) [having] a supreme written constitution not unilaterally amendable and requiring the consent of a significant proportion of the constituent units (Watts 6).

This discussion's main thrust is based on the constitutional element of federalism and the property of power distribution. Despite this limitation, the reader should be aware of the fluidity of this definition. This occurs because each element is linked to the usage of a constitution, due to the fact

¹ It should be noted that in the three jurisdictions that will be discussed, the two levels of government are referred to as the federal level (national) and the regional level (states, provinces, territories).

that principles of structure, divisions of power and autonomy are all defined, in different states, by their respective constitutions.

Canada, Australia and the United States have been chosen as our model countries for two reasons: 1) all three countries have been recognized as states that have opted to use the basic “federal solution” for their governments (Scott 1)², and 2) prior to the colonization of each of the three countries, there were indigenous people inhabiting their respective territories. In Canada, they include the Inuit in the North and other Native Canadian groups; the United States refers to its aborigines as Native Americans, or “American Indians” while the Australians have shared their continent with the Aborigines. The relationships between these indigenous people and the government of each jurisdiction will be addressed to help understand points made during this argument.

Federal systems employ the use of a constitution to structure government. These constitutions can be flexible or rigid based on the supremacy that the constitution has over other laws that are made by the state. A flexible constitution is defined as one that can be changed in the same manner as other laws while a rigid constitution can only be amended by a different method (Wheare 209). According to Wheare, federal constitutions, such as those employed by Canada, Australia and the United States are classified as rigid constitutions, because they are intended to “reign supreme over the legislatures – [national] and regional” (Wheare 209). The methods used by these federal systems to change the constitution can be classified as either a qualified majority approach or a unanimous consent approach and any situation that requires those methods cannot be simply legislated into effect (Johnston 282-3). One or the other is needed in order to amend the constitution; the difficulty in acquiring the support of a qualified majority, let alone the unanimous agreement of national and sub-national governments, makes these constitutions rigid. Metaphorically, the amendment procedures bind the hands of the government and hence severely limit what the government can do.

The two amending formulae used by these three countries are the unanimous consent and qualified majority methods. Unanimous consent is required in certain situations, such as proposed amendments concerning the monarchy in Canada and Australia, in order to effect change. However, “given the unanimity of requirement necessary, it is extremely doubtful that

² Despite Canada and Australia having parliamentary systems, compared to the United States’ presidential system, they share the common elements of federal countries outlined by Johnson.

significant change could occur” (Meekison 74). This quote recognizes that there is a diversity of opinion surrounding each amendment requiring unanimous consent, and this makes it difficult to achieve perfect consensus on amendment issues. The daunting task of attaining such consent means that unanimous consent is reserved for situations that would fundamentally change the political landscape of the state. To this date, in both Canada and Australia—despite a recent election that considered the question of republicanism in Australia—unanimous consent has never been reached.

The qualified majority method has also proven to be a difficult standard of consent to achieve. In the United States “all amendments [must be] passed by a qualified majority of both houses of [the national government] and the [states]” (Verney 94). The same is true of Canada—for those not covered by section 39 of the constitution—and Australia. In Australia’s case, amendments were proposed 23 times between 1901 and 1963, and only four of these amendments had the required qualified majority conditions³. In the Canadian situation, there have been two attempts to change the constitution since 1982; Meech Lake and Charlottetown both failed, in diverging ways to meet the required qualified majority of support⁴. In the United States, 27 amendments have been made to the constitution; however, six are still outstanding and there have been 10,000 other proposed amendments that have failed to gain the needed qualified majority (Wheare 282)⁵. The above examples demonstrate the rarity of a successful qualified majority, let alone unanimous consent. The constitutions of these three countries limit the ability of government to effect significant change.

The Charlottetown Accord is a unique Canadian document because it represented a potential agreement by the federal, the provincial and aboriginal leaders that could have fundamentally changed the nature of

³ The conditions for the amendments mentioned are: “the requisite majority of all electors voting and of a majority of electors in a majority of states” (Wheare 210).

⁴ Section 38 of the Constitution Act, 1982 requires that these amendments require: “a) resolutions of the Senate and House of Commons; and b) resolutions of the legislative assemblies of at least two-thirds of the provinces that have, in the aggregate, according to the then latest general census, at least fifty per cent of all the population of all the provinces (Johnston 283).

⁵ There are two methods for amending the constitution of the United States. One of these two methods, according to Johnston has never been used. Normally, a constitutional amendment in the United States must receive a two-thirds vote in both houses of Congress and must be ratified by three-quarters of the states, usually through the legislatures.

Canadian government. It was agreed by all parties that this was a necessary step towards—a better life for aboriginal peoples in Canada. However, the results of a national referendum did not support the changes being proposed (Charleton 79). The minority that supported this accord, in particular the First Ministers and the aboriginal leaders, could not effect change if the public did not accept it, despite its merits. This is the cruel nature of federalist constitutions, as it binds government to the will of the majority, whether the government does not—or in this case did—support the amendment. The concept of majority is an integral part of the qualified majority concept both in definition and in principle. It has been shown that the rigid constitutions of federal systems are a weakness, due to the dependency of significant change on the amending formulas entrenched within federal constitutions. In the end, this only exacerbates the overall inflexible nature of federalism.

The constitutions of federal states also dictate the structure of government. As stated in the definition, this structure is that of a national government with regional governments. In Canada, Australia and the United States, there is only one level of regional government, that being provinces for the first two and states for the latter. This system is inflexible because it does not provide room for either level, once created, to concede power or territory. Also, the autonomy of the two levels encourages inter-governmental quarrels that only serve to delay action, and thus contribute to the overall rigidity of the federal system.

Federal governments have self-autonomous powers within their territorial jurisdiction. Wheare believes that “the provinces and the states are reluctant to give up jurisdictions (240).” The same comment could be extended to the national level of government for federations. The need to maintain their respective control is great and consequently, there is an ongoing difference of opinion regarding which powers should be delegated to the national and sub-national governments. The inflexible aspect of this struggle for power occurs when there is an issue of interest to both levels of government.

In Australia, the national government, based on an amendment to the constitution in 1967, had the ability to make “special laws” for aborigines. However, “the commonwealth may have jurisdiction to make laws which override state legislation on Aborigines, but it has no room to maneuver if other jurisdictions are involved” (Charmann 191). In one inter-governmental conflict, the regional government of Queensland converted two aboriginal missions within their territory into “local government areas” (Charmann 191). Essentially, the states used their powers to create local

government areas to change the jurisdiction of the region and thus made the federal government’s power irrelevant within that area. This new jurisdiction was one in which the national government could not establish their special laws and thus prevented action from occurring. Irrespective of the potential impact these laws may have had, this example indicates that the power of autonomy of each level of government is in continual conflict—these conflicts create situations of inaction. Furthermore, this example demonstrates the tendency of governments to expand their jurisdiction, both territorial and in legal power. Bluntly put, federal systems are known for the “bewildering maze of legal maneuvering” (Nichols 291), and, like many mazes, those involved are bound to get lost. The powers of autonomy and the expansion of related powers invested in the two levels of government cause conflicts that are not conducive to change.

Another conflict that will demonstrate the inflexibilities caused by the constitutional structure of federalist systems is the Canadian question of whether a third order of government should be part of the Canadian federal system. Presently, the Canadian constitution, according to sections 91 and 92, divides the powers of government between the Parliament of Canada and the Provincial Legislatures. At this point, let us assume that any amendment will be able to be passed easily. Even with this assumed flexibility there are boundaries to be crossed. Across Canada there are approximately 600 bands of Aboriginals on 2200 reserves spanning across the country (Flanagan 86). The current notion of third level of government includes both the concept of relinquishing territory and power to the Natives Canadians (Kymlicka 144). The location of these many bands makes this proposal daunting in itself because it will be necessary to “redraw the boundaries of the provinces to create an aboriginal majority” (Flanagan 86).

The boundaries of existing provinces include people, infrastructure and resources that are presumably valuable to provincial governments and that lie within the jurisdiction that is outlined in the constitution. It will be difficult for the national government to persuade the provinces to concede these elements of property to a third order of government. Moreover, both the Meech Lake and Charlottetown Accords demonstrated that some ties to the national government must remain in order to maintain its supreme power over any third level of government (Turpel 120). According to the Charlottetown Accord, it was demanded by the provinces of Alberta, Newfoundland and Quebec that the right of self-government should be subject to federal and provincial laws, and that no new land rights would be made after implication (Turpel 121). Losing legal control of the indigenous population would be an unacceptable concession due to the provinces’ need

to respect the wishes of the majority and the confines dictated by the notion of ‘peace, order, and good government’, as stated in the constitution. The federal structures that are outlined in federal constitutions guide the governments’ actions and they must abide by its principles and legalities. Jurisdiction over territory and the powers, which have been stated in the constitution, are difficult to relinquish by any order of government. The example of an Aboriginal third order of government demonstrates that the structures of federal systems, once entrenched in a written constitution, are inflexible.

The argument that has been presented thus far has been supporting the notion that the properties of federal constitutions contribute to the weakness of federalism, that is, that it is inflexible. However, some may argue that inflexibility is not a fundamental weakness of federalism. Proponents of this claim argue that the existence of an independent judiciary brings an element of flexibility to federalism. They use the examples of the courts rejecting legislation that does not conform to the constitution to partially substantiate the claims that federalism is flexible (Johnston 436). These rejections, it is claimed, allow groups to challenge the rigidity of federalism and effect change. This substantiation will be refuted. In federal systems, an independent judiciary has been known to reject legislation that does not conform to the constitution. However, there have been situations where the rejection or non-rejection of legislation has made federalism less flexible. It has been observed that “in both countries, [Canada and the United States], there have been broad periods in which rulings from the court have tended to favour the expansion of the relative power of one level of government over the other (Johnston 269).

The flow of power from one level to another can drastically affect the relationship between the two levels of government in a federation. These actions can tip the intended power balance between levels of government. In an attempt to oppose an unpopular decision, one only has to pit power against power and the motion will be at least temporarily halted. The evolution of Canada into a decentralized federation and the United States into a centralized federation are examples where courts have changed the balance of power (Johnston 268-269). In 1970, Pierre Trudeau, while reacting to a list of “federal intrusions collected by the Western Premiers’ Task Force on Constitutional Trends” by the provinces, accused the provincial governments of “balkanizing the country without regard of the national interest” (Stevenson 43). Court decisions may have flexible consequences, but the evolution of Canada by judicial means has led to a powerful figure in Canadian politics, the Prime Minister, complaining that

his ability to function is being limited by this evolution. The intrusions limit the power that the Prime Minister has to effect, regardless of its merits, his political agenda. This Canadian example is not the only one, as the history of the United States and Australia also include examples of the inflexibility caused by federal evolution by judicial means. Although it can be argued that judicial decisions make federalism more flexible, the counter-argument that has just been made suggests that this particular judicial ability can also lead to the exacerbation of the already inflexible properties of federalism.

Federalism is an inflexible form of government. Federal constitutions have stringent amending formulae which restrict the addition of amendments that may improve the state of a federation. Also, the entrenched separation of powers between the two levels of government in a federal system creates conflict and notably obstructs possible progress. This argument was substantiated through the aboriginal experience in Canada, Australia, and the United States. Opponents to the concept that federalism is rigid argue that the judicial element of federalism makes this form of government more flexible. It was demonstrated that the judiciary in federal systems has created inter-governmental imbalances, and consequently ‘straight-jackets’ the potential to enact political change. This discussion demonstrated that federalism, despite its laurels, is inflexible and this weakness has often been overlooked.

Like all engines, the engine of Federalism will not run forever as long as the weakness of inflexibility persists without a solution. Thomas Paine once said, “government, even in its best state, is but a necessary evil; in its worst state, an intolerable one” (373:1). Federalism is no exception. As our conception of the world changes, it is inevitable that new forms of government will emerge in order to temper the intolerable grievances that are currently present in the various governmental systems. Hopefully, these new forms of government will be able to drive the ship of state with a better maintenance record. ▀

Works Cited

- Charleton, Mark and Baker, Paul. “Issue Four: Can Sovereignty Coexist with Canadian Sovereignty?: Introduction.” in *Crosscurrents: Contemporary Political Issues*. 4th ed. (Toronto: Nelson Inc., 2002). 78-80.

Flanagan, Thomas. "Does Anyone Really Want an Aboriginal Archipelago?" in Mark Charlton and Paul Barker, eds., *Crosscurrents: Contemporary Political Issues*. 4th ed. (Toronto: Nelson Inc., 2002), 85-92.

Johnston, Larry. *Politics: An Introduction to the Modern Democratic State*. 2nd ed. (Toronto: Broadview Press, 2001).

Kymlicka, Will. *Finding our Way: Rethinking Ethnocultural Relations in Canada*. (Toronto: Oxford University Press, 1998), 2-3 and 6-7 and 130-147.

Meekison, Peter, J.. "The Amending Formula." In Olling, R.D. and Westmacott, M.W. *Perspectives on Canadian Federalism*. (Scarborough: Prentice-Hall Canada Inc., 1988) 61-76.

Nichols, Roger L. *Indians in the United States and Canada: A Comparative History*. (Lincoln: University of Nebraska Press, 1998), 285-324.

Paine, Thomas. in *The Oxford Dictionary of Quotations*. 2nd ed. (London: Oxford University Press, 1953), 373:1.

Scott, Jeffery, "Australian Federalism Renewed," in Allan Patience and Jeffery Scott, eds., *Australian Federalism: Future Tense*. (New York: Oxford University Press, 1983).

Sharmann, Campbell. "Fraser, the States and Federalism." in Allan Patience and Jeffrey Scott, eds., *Australian Federalism: Future Tense*. (New York: Oxford University Press, 1982).

Stevenson, Garth. "The Division of Power." in Olling, R.D. and Westmacott, M.W. *Perspectives on Canadian Federalism*. (Scarborough: Prentice-Hall Canada Inc., 1988), 35-60.

Turpel, Mary Ellen, "The Charlottetown Discord and Aboriginal Peoples' Struggle for Fundamental Political Change." In Kenneth Mc Roberts and Patrick Monahan, eds., *The Charlottetown Accord, the Referendum and the Future of Canada*. (Toronto: University of Toronto Press Inc., 1993), 117-145.

Verney, Douglas V. "Federalism, Federative Systems, and Federations: The United States, Canada and India." *Publius*. (Vol. 25, No. 2, Winter 1995) 81-95.

Watts, Ronald, L. *Comparing Federal Systems*. 2nd ed. (Kingston: McGill-Queen's University Press, 1999) 6.

Wheare, K.C. *Federal Government*. 4th ed. (Toronto: Oxford University Press, 1963).

Les Conflits Interethniques en République Démocratique du Congo et Dans la Région des Grands Lacs Africains : Le Cas de L'ituri

Jok Oga Ukelo*

*Jok Oga Ukelo est originaire la ville de Kinshasa en République démocratique du Congo. Il est diplômé d'une licence en science politique et administration de l'Université de Kinshasa. M. Ukelo a participé au colloque Bonne gouvernance et participation populaire, organisé par l'organisme Médias pour la paix en République démocratique du Congo en 2001. Il s'intéresse particulièrement à la question du développement humanitaire en République démocratique du Congo.

Abstract

Black Africa has become the theatre of everlasting war. These are wars in which Africans massacre their brothers and plunder the natural resources of their continent. We can cite the cases of the Bakongo and the Bangala in the Congo Brazzaville or the Tutsis and the Hutu in Rwanda. In this article the questions surrounding the interethnic conflicts in the Democratic Republic of Congo, via a case study of the conflict between the Hema and Lendu in the Ituri region, are explored. The main thrust of the article is that the concept of good governance is linked to a sustainable developmental strategy and that this is the only way to reach peace in this geographical area.

L'Afrique noire est devenue le théâtre de guerres interminables. Des guerres où les Africains massacrent leurs frères. Des guerres consécutives aux conflits armés et interethniques où les fils de ce continent se livrent à un pillage éhonté des richesses naturelles et minières. Nous pouvons citer les cas des conflits armés et interethniques opposant les Bakongo et les Bangala au Congo Brazzaville, les Tutsis et les Hutus au Rwanda. En fait, dans cet essai, il sera question des conflits interethniques en République démocratique du Congo et dans la région des Grands Lacs par l'entremise d'une étude de cas : les conflits entre Hema et Lendu en

Ituri. L'argumentation principale se fera en lien avec le concept de bonne gouvernance politique et de développement humain durable qui sont pour l'auteur les deux seules avenues possibles de pacification

Dans un premier temps, les conflits interethniques découlent d'une opposition d'intérêts entre deux ou plusieurs ethnies, née du fait de leur appartenance à des origines, à des langues, à des coutumes et à des vocations différentes, réprimés et déformés par des modèles préconçus et des théories bâties de toutes pièces par des systèmes socio-politiques biaisés. Cet antagonisme est caractérisé par des affrontements, des violences, des guerres et des tueries entre des ethnies différentes. Cela est justifié par des revendications de territoires, de reconnaissance identitaire, de reconnaissance de droits, de dignités et de participation à la vie politique de la part d'ethnies qui se croit soit dominées, soient dominantes ou croyant avoir plus de droits, de priviléges et d'obligations comparativement à d'autres.

En Afrique, l'ethnicité joue un rôle majeur dans la dialectique entre l'homme et la société. On ne peut donc pas expliquer le phénomène politique sans se référer d'une manière ou d'une autre au phénomène ethnique. L'ethnicité est une identité, un sentiment qui joue sur l'affectivité de l'individu à autrui. L'ethnicité est aussi une idéologie, c'est-à-dire : « un ensemble de croyances, d'idées et de valeurs fondé sur le sens actif de l'appartenance à une unité ethnique que l'on trouve chez tous les Africains ; que ce groupe soit structuré ou non. »¹ L'ethnicité est une arme et une stratégie politique. A titre d'exemple, lors des élections ou des prises de position, on mobilise les frères de tribu avec une argumentation simple telle votez-moi ou soutenez-moi parce que je suis votre frère de tribu. Ce genre de parole affective frappe directement le cœur. L'ethnicité est aussi le fruit d'un mensonge idéologique et d'une construction identitaire de la part des colonisateurs ayant comme objectif de mener à bien leur politique « diviser pour mieux régner ». Relevons aussi que certaines ethnies, en dépit des mutations socio-politiques causées par des événements traumatiques tel que la conquête, l'esclavage, la dispersion et la conversion religieuse, maintiennent toujours un sens propre à leur continuité identitaire. De ce qui précède, nous pouvons observer que l'ethnicité a plus une dimension subjective qu'objective, car elle fait appel au sentiment d'appartenance et non à la raison universelle.

¹ Lumuna KABUYA, *Cours de Sociologie Politique*, Première Licence Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, 2003.

Par ailleurs, les conflits armés et interethniques entravent les relations politique et économique entre les acteurs africains à la suite de la haine, de la déstabilisation, des frustrations et des destructions qu'ils provoquent. Cette situation a plongé plusieurs ethnies, surtout en Afrique, dans une phobie Kafkaïenne où les massacres, les tueries et les guerres deviennent une fatalité et une tragédie caractérisées par une terreur que les chercheurs et les hommes de science, la communauté tant nationale qu'internationale observent sans un réel empressement d'intervention afin d'y mettre un terme. Ces conflits et leurs conséquences constituent donc un défi fondamental pour l'Afrique. En vérité, négliger de rechercher de nouvelles réponses aux problèmes omniprésents découlant des conflits armés revient à condamner les peuples d'Afrique à vivre dans des conditions où la guerre devient une malédiction qu'il faut endurer dans des conditions de vie exécrables et non un problème qu'il faut résoudre définitivement.²

Dans un deuxième temps, les conflits armés et interethniques n'ont pas épargné la République Démocratique du Congo. L'Ituri, l'un de quatre districts qui constituent la Province Orientale compte environ 2 570 000 habitants parmi lesquels on trouve les principaux groupes ethniques d'Afrique noire (Pygmées, Bantous, Soudanais, Amites et Nilotiques). Cette zone géographique couvre depuis très longtemps un conflit interethnique opposant l'ethnie Hema (éleveur) et l'ethnie Lendu (agriculteur). Ce district, situé au Nord-Est de la République Démocratique du Congo, fait frontière avec le Soudan au Nord, l'Ouganda à l'Est, la Province du Nord Kivu au Sud et les districts de la Tshopo et du Haut Uélé à l'Ouest.

D'une part, les Hema sont éleveurs et commerçants. Le bétail joue un grand rôle dans la société Hema. Le prestige et le rang social sont déterminés par le nombre de têtes de bétail que possède un individu. Ce bétail constitue un élément de théâtralisation, car il sert de valeur dotale et d'échange. Il acquiert petit à petit, au fur et à mesure de l'évolution de la société, une valeur marchande. L'une des raisons de la migration Hema fut la recherche de vastes pâturages pour le bétail.

D'autre part, les Lendu sont sédentaires, ce qui est l'apanage des agriculteurs. Ils aiment cultiver la terre et s'enorgueillissent de posséder de grandes cultures et de récolter en grandes quantités. Ils se servent de la houe pour cultiver leur champ. Dans chacune de ces opérations, la houe a une valeur instrumentale et une valeur symbolique. Dès lors, l'introduction d'un

² Amoo G. SAM, *Le défi de l'ethnicité et des conflits en Afrique : Nécessité d'un nouveau modèle*, PNUD, New York, 1997, p. 2 et 3.

tout autre instrument de labourage (pioche, pelle,...) était mal accueillie par la population convaincue que le changement ne pouvait que nuire à la fécondité des champs et aussi à la qualité et à la quantité des récoltes.

Depuis 1999, ce conflit a pris une autre dimension avec l'occupation de la République démocratique du Congo par les forces armées étrangères (du Burundi, de l'Ouganda et du Rwanda). D'aucuns n'ignorent combien des vies humaines ont été sacrifiées au cours des tueries entre ces deux ethnies. Mais il sied de souligner que cette fois-ci l'ampleur des massacres qui y ont été perpétrés battent tous les records connus dans l'histoire des relations entre les deux ethnies, avec pour conséquences ; des milliers de blessés et de personnes déplacées, plusieurs concessions endommagées et d'importantes pertes matérielles.

Dans un autre temps, en nous livrant à l'analyse du conflit interethnique entre Hema et Lendu, nous nous sommes proposés d'appréhender d'abord le contexte historique du dit conflit pour rechercher les causes lointaines et immédiates qui le font resurgir périodiquement. Cela va nous permettre de bien saisir le rapport des événements qui se sont succédés et de proposer les recommandations pouvant conduire à la recherche d'une solution pacifique et durable à ce conflit.

Compte tenu de notre problématique, plusieurs éléments de causalités peuvent être identifiés. Premièrement, nous croyons qu'il existe un antagonisme né des vocations opposées entre les Hema et les Lendu. Tous se situant dans le district de l'Ituri, les uns sont éleveurs et les autres agriculteurs. Les Hema, éleveurs, sont toujours en quête d'espace supplémentaire pour l'élevage de leurs bétails. La propension à acquérir davantage de territoire rencontre de la résistance de la part des Lendu, agriculteurs tournés vers la protection des terres que tentent d'envahir les éleveurs. Cette rivalité serait à la base de la résurgence des conflits.

Deuxièmement, la colonisation belge a laissé des traces négatives de domination dans les structures administratives. Ainsi, la discrimination initiée par la politique coloniale belge et entretenue par les églises et les missionnaires en Ituri, n'a poussé qu'à la négation de l'autre par la création d'un esprit d'intolérance entre les différentes communautés ethniques. La politique coloniale belge a instauré l'absence de la liberté d'opinion et de la participation de certaines communautés à la gestion de l'espace public. Ceci a eu pour conséquence d'entretenir des tensions entre les ethnies qui sont favorisées et donc dominantes et celle dominées. Cette situation empêche les différentes communautés ethniques de la région d'effectuer les compromis nécessaires afin de stabiliser leurs relations politiques et

économiques, les uns cherchant l'intégration, les autres voulant conserver leur pouvoir de domination.

De plus, le mensonge idéologique que subissent les communautés Hema-Lendu de la part de leurs élites personnalités, en quête de leadership et de repositionnement sur la scène politique est un autre problème qui n'a fait que créer un déséquilibre entre l'État et la société civile dans la mesure que ces personnalités ont bloqué différentes initiatives de réconciliation entreprises. En effet, il a été observé que les églises, les élites, personnalités politiques et hommes de science, à qui l'on reconnaît les compétences de délibération, de l'écriture et de la décision, n'ont pas toujours eu un discours conciliateur. C'est au travers de la manipulation de l'ethnicité qu'ils ont essayé de couvrir leurs vrais agendas politiques et économiques. Le fondement de leurs démarches était souvent bâti sur des sentiments et des considérations subjectifs qui ont tous conduit à la xénophobie et à la haine ethnique.

De surcroît, la politique de « diviser pour régner » organisée, entretenu et matérialisée par les troupes étrangères présentes en Ituri du fait de la guerre, a permis d'envenimer les relations entre Hema et Lendu en vue de l'exploitation et du pillage des ressources minières de l'Ituri. Du reste, quant aux troupes étrangères présentes dans ce conflit, soit des groupes armés ou des mouvements de libération de pays limitrophes, le Panel des Experts de l'ONU qui a enquêté sur l'exploitation illégale des ressources naturelles de la RDC a réduit le conflit en Ituri à la lutte pour l'accès au contrôle des réserves naturelles. Selon ce Panel, les Présidents du Rwanda et de l'Ouganda sont sur le point de devenir les parrains de l'exploitation illégale des ressources naturelles et de la continuation du conflit en République Démocratique du Congo, particulièrement en Ituri.

Certes, les constatations effectuées ci-dessus démontrent l'interaction de plusieurs dynamiques entretenant la perpétuation du conflit en Ituri. Cependant, il se dégage le constat selon lequel le conflit interethnique entre Hema et Lendu porte principalement sur la gestion des terres. En d'autres termes, tous les événements de ce conflit ont trait à l'occupation légale ou anarchique des terres ou des concessions foncières par les Hema et les Lendu.

En ce sens, la perception du conflit se pose différemment et selon divers plan selon que les membres de la communauté soient Hema ou Lendu. Effectivement, selon la communauté Hema, les concessions acquises par les Hema ont toutes fait l'objet d'un dossier régulier. Par conséquent, il est inadmissible que le motif lié aux concessions réclamées de certains Hema situés dans la collectivité des Lendu soit la cause

immédiate d'agression de tous les Hema et ce de façon généralisée et simultanée.

A l'opposé, selon la communauté Lendu, le conflit foncier concerne l'agrandissement des concessions des Hema à travers l'espace qu'occupe les Lendu sans les consulter au préalable et concerne également la rétrocession sans condition de leurs villages incorporés arbitrairement et brutalement dans la collectivité secteur des Bahemea-sud, secteur Hema.

Bonne gouvernance

Face à cette situation, nous osons croire qu'une gestion publique qui tient compte de paramètres d'une bonne gouvernance tels que la participation et l'équité, qui ne tente pas de déformer les réalités africaines, pourra réellement et objectivement se pencher sur la satisfaction des besoins ontologiques d'un groupe³. Nous citons les besoins universels d'identité, de reconnaissance, de sécurité, de dignité et de participation à la gestion de l'administration publique. Faute de quoi, cette gestion publique ne saurait ni prévenir, ni éviter et ni résoudre les conflits armés et interethniques.

En effet, la bonne gouvernance implique dans la société la réhabilitation de certaines valeurs. Nous citons la liberté d'opinion et la participation du peuple dans la gestion de l'administration publique. La bonne gouvernance implique aussi l'instauration de certains principes tels que l'équilibre entre gouvernants et gouvernés, dans son sens large, et l'équilibre entre le pouvoir et le contre pouvoir, c'est-à-dire entre l'État et la société civile.

En d'autres termes, qui dit bonne gouvernance dit politique publique dans la mesure où elle fait appel à un processus d'élaboration et d'évaluation des structures conçues et adaptées en fonction d'une administration de service, sous réserve des aspirations des différentes communautés. Nulle n'est besoin de démontrer à quel niveau les administrations d'Afrique centrale ont perdu le contrôle face aux problèmes qui leurs sont posés. La longue liste des problèmes de développement des pays de la région des Grands Lacs dénote une crise et une incapacité du pouvoir public. Le pouvoir ici entendu comme l'art et la capacité de diriger et de réguler à tous les niveaux les affaires d'une nation. On assiste plutôt à une personnalisation de la vie politique qui contraint les acteurs au clientélisme, s'ils veulent rester au pouvoir. Les hommes d'État s'arrogent

³ Jacques EPEE GAMBWA, *Cours d'analyse des systèmes politiques et sociales*, Deuxième Licence Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, 2003.

de vastes pouvoirs discrétionnaires tout en excellent dans la tyrannie et l'arbitraire.

Développement durable

Au-delà de ce qui précède, il y a lieu de se poser la question de savoir par quel mécanisme les États de la région des Grands Lacs pourront sortir de manière générale ou particulière de cette situation d'impasse ? Afin d'éviter l'aggravation des inégalités entre les communautés et entre les États de la région des Grands Lacs, les administrations de cette région doivent cesser d'être des appareils de répression pour devenir des administrations de service dotées des moyens financés et matériels suffisant, d'un personnel motivé, compétent, efficace et honnête. En ce sens, une carence éthique est observée et démontrée à tous les niveaux par les chefs africains de la région des Grands Lacs. Cette situation interpelle plus d'un, et oblige à repenser une nouvelle Afrique et à répartir sur des nouvelles bases éthiques sans lesquelles l'Afrique continuera à patauger dans le cycle infernal des guerres et des violences⁴.

D'ailleurs, ce cycle infernal de guerres et de conflits armés ne peut en aucun cas favoriser le développement de la région des Grands Lacs et de ses populations. Le développement se comprend ici comme un effort multidimensionnel et constant⁵. Il est la clé de tout épanouissement et de progrès. Bien entendu, il existe des paramètres élémentaires qu'il faut absolument réunir tels que la paix et la sécurité des personnes ainsi que de leurs biens. La revue *Congo Afrique*, parlant du *Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique* (NEPAD) dans son numéro 378 d'octobre 2003, dit ce qui suit : « À la différence des initiatives en matière de développement qui l'ont précédé (Plan d'action de Lagos, Initiative des Nations Unies pour l'Afrique...), le NEPAD intègre, au-delà des aspects économiques, des éléments propres à conférer une durabilité au processus du développement. Ces éléments sont : la gestion et le règlement des conflits ; les droits de l'homme, la démocratie et la bonne gouvernance. »⁶

Au-delà du caractère multidimensionnel et constant, le développement doit s'inscrire dans la durée c'est-à-dire qu'il doit être durable. En d'autres termes, le développement durable consiste à satisfaire

les besoins des générations précédentes sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins. Le développement durable exige donc des sentiments et des comportements de solidarités et de responsabilités. C'est ici qu'intervient le sens du bien commun et le recours au droit afin de rétablir la justice et la paix partout où elles se trouvent menacées.

Enfin, cette démarche devra s'inscrire dans un processus qui exige, à tous les niveaux, des comportements cohésifs et adhésifs des communautés concernées. Ces dernières seront soumises à un même cadre politico-juridique dans lequel elles développeront les mécanismes de participation à la réalisation de l'intérêt tant du district de l'Ituri que de toute la nation congolaise et aussi de toute la région des Grands Lacs. □

Bibliographie

BEN Olomi, Olofio. 2003. *Cours d'Économie de Développement*, Troisième Graduat Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa,

EPEE GAMBWA, Jacques. 2003. *Cours d'Analyse des Systèmes Politiques et Sociales*, Deuxième Licence Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, 2OO3.

TSHIKOJI, Mbumba, Sylvain. 2002 *De la bonne gouvernance: Appel à un nouvel ordre éthique du pouvoir en Afrique noire*, Kinshasa, Editions du Cerdaf, 160 p.

« Mythe ou réalité du Développement durable », revue *Congo Afrique*, numéro 381, Janvier 2004.

« Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD) » revue *Congo Afrique*, numéro 378, Octobre 2003

⁴ Sylvain TSHIKOJI MBUMBA, *De la bonne gouvernance : Appel à un nouvel ordre éthique du pouvoir en Afrique noire*, Editions du Cerdaf, 2002, p.21

⁵ Olofio BEN OLOMI, *Cours d'Economie de Développement*, Troisième Graduat Sciences Politiques et Administratives, Université de Kinshasa, 2003

⁶ « Mythe ou réalité du Développement durable », revue *Congo Afrique*, numéro 381, Janvier 2004.

Contemplating Cosmopolitan Global Governance in Postcolonial Discourse Analysis

By Ajnesh Prasad*

* Ajnesh Prasad is in his final year of the B.A. (Honours) program in political science at Simon Fraser University. In September 2004 he will begin his M.A. degree in political science at Queen's University. Some of his previous research has been presented at the 2004 Canadian Studies Conference in Peterborough, Ontario (Trent University).

Résumé

Ce texte décrit les principes de la gouverne globale cosmopolite afin de démontrer la supériorité du modèle institutionnel aux autres alternatives. L'auteur utilise une analyse du discours postcoloniale pour illustrer les espaces culturels négatifs qui empêchent la réalisation du modèle.

"When our lived experience of theorizing is fundamentally linked to the process of self-recovery, of collective liberation, no gap exists between theory and practice."

hooks 1994, 61

I -- Introduction: Mandate Unfulfilled and Paradise Lost

"The international community is at a crossroads" (Held, 1995a: 96). Since the conclusion of the Cold War and with the elimination of the bipolar world thereafter, many scholars have attempted to theorize, if only to evaluate, the transformations that have taken place within the realm of world politics in the last decade and a half. From Francis Fukuyama's argument, the "End of History" (1992), to Samuel Huntington's thesis-claim, the "Clash of Civilizations" (1993), there have been categorizing, and ultimately limiting, understandings of international affairs in the post-communist period. Consequently, discursive and explicit interstices of antagonistic tension continue to prevail and manifest into graphic demonstrations of hegemonic aggression and parochial actions of daily resistance. The international interstices of antagonistic tension continue to threaten immeasurable tragedy at the most globalized landscape. Remnants

of these present tensions go so far as to predicate the aggressive and resistant temperament of events like the aircraft attacks on New York and Washington, D.C.

It is for the above mentioned reasons that political bureaucrats and members of academia alike have engaged with critical discourse regarding the diverse possibilities of global governance, to resolve the destructive forces currently at work. Although many models of global governance have been proposed, it seems that cosmopolitan global governance, with its egalitarian nature, is the most tenable model within our conditions of world politics and lived realities. However, many impediments, which still exist and function to hinder the effective establishment of cosmopolitan global governance, need to be acknowledged and further deconstructed. I suggest that interjecting dimensions of postcolonial discourse analysis into the contemporary conception of cosmopolitan global governance elucidates many perplexities that encumber the creation and maintenance of global governance structures. Taking a prudent postcolonial perspective to the contentious debates surrounding global governance with embedded cosmopolitan values furthermore discloses the necessity to mediate the socio-political disparities that result from and facilitate the "North/South" and "East/West" divide. In sum, this paper will put forth the argument that without holistically positing the cultural concerns raised by postcolonial discourse analysis in the empirical framework of cosmopolitan global governance, the pragmatic institutions to which this concept makes reference lack a judicious foundation and a decisive socio-political impetus.

This paper is divided up into two thematic, yet mutually interdependent, sections. In the first section, the inherent values of cosmopolitan global governance are described; that is to say why cosmopolitanism suffices better than the other proposed models of global governance. Particular attention is given to understanding the multifarious tenets of the cosmopolitan model of global governance. This is logically followed by a contextual examination of the alternative methodology, which is presented by this model. The second section of this paper focuses on postcolonial discourse analysis as a means of accentuating the negative cultural spaces which function to prevent the realization of cosmopolitan global governance. It is recognition of the cultural dilemmas delineated by postcolonial discourse analysis that illustrates the socially constructed discord that exists between world citizens, nation-states, and cultures. As this paper will show, it is precisely the manifestations of this socially constructed discord that impedes the development of cosmopolitan global governance.

II -- Cosmopolitan Global Governance: An Unfinished Project

In Governance in a New Global Order, James Rosenau poses the question, “Why have ‘global’ and ‘governance’ become inextricably linked in public discourse?” (Rosenau, 2002: 72). Prior to 1998, in fact, there was not a single article published in a major political science journal with the term ‘global governance’ in its title. In the last half-a-decade, however, this term has gained significant prominence through its proliferation in scholarly communities and has emerged to encapsulate various dimensions of international relations, including traditional notions of international organization, multilateralism, and international regime. Although there is no cohesion amid academics in constructing a monolithic definition of the concept (Gilpin, 2002: 240), Held and McGrew have described the “institutional architecture of global governance” as being multilayered, pluralistic, structurally and complex. Global governance is made up of a variable geometry and maintains national governments as strategic sites (Held and McGrew, 2002: 9).

Hooghe and Marks have recently explicated three systematic and characterizing elements of multilevel governance systems (Hooghe and Marks, 2001: 3-4).¹ The first element describes decision-making practices as being shared by the actors of different government levels vis-à-vis decisions being made exclusively under the jurisdiction of a unilateral national government. The second element elucidates the idea that the new method of collective decision-making has undermined national state sovereignty. The third element pertains to the threats posed to the traditional separation between the national and the international realms of politics.² Regardless of the pressures referred to by Hooghe and Marks’ tripartite shift in authority in the international arena, proponents of global governance

¹ It need be noted that Hooghe and Marks’ multilevel governance systems apply particularly to the case of the European Union. It seems, nevertheless, that their examination of multilevel governance system is very relevant to the more broad and global arena.

² It need be noted still that realists like Robert Gilpin have put forth the argument that governance without government is an incorrect endeavor for a plethora of reasons. Gilpin makes this claim because “[national] governments continue to be the only institutions of legitimacy to employ force to achieve social objectives and to enforce agreements. More specifically, the three principal functions of government and the ones on which all other functions must rest are still largely the monopoly of states. These sovereign rights are: (1) coinage (money creation); (2) taxation; and (3) safeguarding national and individual security” (Gilpin, 2002: 240).

often assert that the pragmatic institutions to which the concept makes reference – i.e. the United Nations (UN) and the World Trade Organization (WTO) – have the potential to alleviate the world’s population from unnecessary human suffering resulting from environmental problems, chronic poverty, human rights violations, civil conflict, financial instability, trade and investment inequalities, and state disputes.

On the other hand, it should also be understood that Hooghe and Marks’ tripartite shift in authority does not suppose that power is being usurped from national governments only for it to be consigned to a single institution, which exclusively constitutes the ideals of global governance. Rosenau has, for example, pointed out that global governance does not necessarily situate high-concentrated levels of power at the locus of any single international institution. Instead global governance engenders an intricate balance of governmental and non-governmental organizations (NGOs) functioning collectively in the decision-making process(es) (Rosenau, 1990). These actors are, therefore, working in tandem to implement a well oiled multifaceted ‘governance arrangement’ that operates for common social, economic, and political ends (Koenig-Archibugi, 2002: 50). Generally speaking, global governance attempts to reorganize governmental and non-governmental actors and their degree of power and legitimacy in constructing meaningful transitions in “globality” and “global social relations” (Shaw, 2000: 10-11).

Although it is crucial for there to be a paradigmatic shift in global social relations, there remain several mechanisms that inhibit this project. The most vital flaw in many conceptual frameworks for global governance is that such constructions are anti-holistic and partially idealistic. Such governance frameworks all too often make invisible the politics of, and negate the tensions between, race, ideological creed, regional variances, national economic disparities, and most importantly, cultural differences.³ In attempts to navigate through the faults of conventional forms of global

³ Although this is a polemical perspective, I argue that constructing posts to bridge antagonism amid cultural differences is by far greater the problematic task than finding the common grounds to curtail the other factors which pose threat to global governance. That is, with the internet, we are witnessing a condensation in the continuum that makes up ideological creed. Likewise, a redistribution of wealth has the potential to provide us with an alternative scope to national economic disparities. Cultural differences, however, often become accentuated when confronted with the existence of other and, in many cases, contrasting cultures where the dominant culture demands conformity from the subordinate culture(s), and sometimes even discursively solicits homogeneity or assimilation.

governance, many academics have become supporters of a model of global governance that has cosmopolitan principles categorically embedded into its foundation, a model promoted especially by the scholarship of David Held (see, for example, 1995a; 1995b; 2002a; 2002b; 2003). At the core of cosmopolitan global governance is an ethic of indiscriminate accountability to the international community and to all its global citizens. In sum, this archetype of global governance embraces an egalitarian value-system and renegotiates the privileges allocated to the world elite, and in the process, it franchises those individuals who are subjugated to a realm of marginalization.

‘Cosmopolitan global governance’ should not be rationalized into simplistic or apolitical categories due to its seemingly ethical nature. Individuals should not be acquiescent to the term’s theoretical merits alone, but must also take cognition of its representative institutions in the broader empirical context. That is, cosmopolitan global governance requires its own postulation within the traditional international relations paradigm. In the following, I discuss the multifarious tenets of cosmopolitanism, and thereafter, I characterize the central methodology of cosmopolitanism in our contemporary reality.

The Multifarious Tenets

The idea of cosmopolitanism extends back to the age of the Greek stoics and also reflects a dimension of classical liberal philosophical traditions. Immanuel Kant, for example, argues that to achieve a universal civil society – which, in Kant’s philosophy, is an ambition of human nature – there must be democratic states actively pursuing cooperative decisions under rules of cosmopolitan law (described in, McGrew, 1997: 249-250; Held, 2002a: 308-310). It was not until recently, however, that cosmopolitanism and its multifarious tenets were articulated in a substantial manner. Scholars who have engaged with this discourse have had the complex task of disclosing the relevance of cosmopolitanism to the dominant conceptions of global governance. What has tended to happen in this engagement is a reexamination, which can also at times be understood as reaffirmation, of the concepts of democracy, globalization, and the universal cosmos. The three distinct concepts together have produced the highly integrated idea of cosmopolitan democratic law.

Cosmopolitan democratic law endeavors to mediate, albeit only partially, the disjuncture that exists between the core dogma of liberal democracy and the phenomenon of globalization. Held dedicates his book, *Democracy and the Global Order*, to grapple with and resolve this

disjuncture. Held puts forth the argument that there is a mandate – demanded by the current conditions of violence in all its encumbering dimensions – to create cosmopolitan democratic law. This type of law has legitimate validation and the power to “[transcend] the particular claims of nations and states and extends to all in the ‘international community’” (Held, 1995b: 228). This form of law requires a far more structured and authoritative environment vis-à-vis our current examples of international covenants and soft law; it demands an overarching cosmopolitan legal framework (Held, 2002c: 33). As Daniele Archibugi has pointed out, thus far the hypothetical construction of a structured doctrine of cosmopolitan democratic law has allocated itself the right of intervention in any state’s internal affairs to safeguard its own universally issued decrees (Archibugi, 1995b); therefore, cosmopolitan democratic law, being unequivocally global in its scope, moves above and beyond the realm of institutions like the UN (Archibugi, 1995a),⁴ which is very much hierachal and Western-orientated.⁵

Cosmopolitan global governance moves beyond the orthodoxy of traditional international governance structures with the facilitation of the classical liberal principle of impartial reason. Held has elucidated the three most significant elements of cosmopolitanism (Held, 2002a: 310-311):

⁴ Archibugi’s argument regarding the UN is highly contentious. Fernando Cordoso states that “[t]he United Nations has played a key role in strengthening global governance by consistently promoting the participation of civil society in the processes of dialogue and deliberation leading to new forms of political regulation.” Cordoso goes on to argue that the UN is a vital institution for the creation and implementation processes of cosmopolitan law (Cordoso, 2003).

⁵ The UN and many of its sponsored projects have commonly been sympathizers of Western ideals that attempt to reinforce Western hegemony over the remainder of the world’s citizens and resources. The UN’s work on women’s issues provides a strong premise for this conclusion. For instance, third world women’s experiences in cultural practices like female genital surgery (other scholars have employed more value laden terms like ‘mutilation’ or ‘circumcision’) are often appropriated by western feminists and bureaucrats alike, and thereafter, third world women’s voices are systematically silenced and their bodies are made invisible (for more elaborate discussions on this occurrence, see, Spivak, 1996; Walley, 1997: 420-422). Institutions like the UN in this light can be viewed as a vehicle that authorizes the North’s exploitation of the South in the overarching international arena. Hence, laws contrived by our current international system are neither cosmopolitan nor democratic in nature.

⁶ The notion of impartiality is highly contentious. Feminists have taken up the project of deconstructing impartiality to expose its fallacious nature. In 1995

egalitarian individualism, principal of reciprocal recognition, and impartial treatment of claim. Essentially, if there is a universal impetus to establish cosmopolitan global governance, these three elements must be incorporated into the cultivation of political processes.

The first element allocates moral concerns to individual human beings vis-à-vis states or other institutions of human association. Following from Rene Descartes idea of Cartesian dualism, this belief asserts that humans collectively belong to a single moral realm, which designates equal worth to each member of the collectivity. In short, this element is characterized as egalitarian individualism.⁷ To conceptualize people of equal worth presupposes that all individuals are free and equal beings who can make moral choices regardless of external and diverse social, economic, political, and physical conditions.⁸

The second element is very closely related to the first element in that it emphasizes the significance of universally recognizing all human beings as members of equal moral worth. Summarized as the principal of reciprocal recognition, it avers that each person has an equal stake in this universal ethical realm and is, accordingly, required to respect all other people's status as a basic unit of moral interest (Pogge, 1994: 90, as cited in, Held, 2002a: 311). If there are certain members or groups marginalized and relegated to the outside of the periphery of egalitarian individualism, they

Lorraine Code argued that the Western notion of the body/mind split "consistently bypasses the epistemic significance of early experiences of *other* people" (Code, 1995: 46). Similarly Seyla Benhabib put forth the thesis-claim that both Descartes philosophy and individualist epistemologies "ignore the primacy of knowing and being known by other people in cognitive development" (Benhabib, 1997: 85). It is without question that the body/mind split and its ideal of impartiality has been particularly problematic in its influence on liberal concepts of rights and justice. Feminists like Iris Marion Young have characterized the discursive interstices at which the liberal zest of impartiality fails (Young, 1990: ch. 4).

⁷ It need be noted that some philosophers, both Western and Eastern have rejected the idea of *egalitarian individualism*. For instance, the Taoist philosopher Chuang-tzu (369-286 B.C.E.) argued for epistemological relativism. Epistemological relativism urges that nothing can be done with absolute certainty. All truth claims are relative, including claims of morality. No one can know anything for certain. Truth is relative to one's perspective, one's likes and dislikes (refer to: Zeuschner, 2001: 184-186, 190)

⁸ The possibility of this form of egalitarianism is quite suspect, however, it maintains some validity. David Hume, regarding this prospect of egalitarianism stated, "[i]t may appear withal, that the rule of equality, as it would be highly *useful*, is not altogether *impractical*" (Hume, 1999; [1751]: 230).

will be able to participate less in the processes that shape the quality of their lives. Accordingly, it is essential that all individuals have equal status to function properly within the decision-making institutions of their community.

The third and final element demands that the equality of status and reciprocal recognition render each person impartial treatment of their claim. Much like Kant's description of the categorical imperative, this element encourages the construction of principles upon which all members of society can participate. These three elements, collectively, form a moral framework for cosmopolitanism or what I have described as its multifarious tenets.

The Central Methodology

Different levels of typological governmental structures have been proposed. However, as Roseneau clearly observes, "in each case they are amplified by the state" (Roseneau, 2002: 79). It is imprudently presupposed then that the authoritative and hegemonic presence of the state acts as the only factor, which allows and limits the cultivation of multilateral global governance organizations. Thus, for these organizations to exist in an substantive manner it would be necessary to employ a neoteric theory and praxis of democracy that is not congenital to a national political ideology. There is a demand to articulate new dimensions of democratic theory, as traditional conceptions of democracy have become outdated. Aristotle (384-322 B.C.E.), among other Stoics, defined democracy strictly in terms of the Greek city-state model, which calls for direct participation from each of its complete citizens. Even early classical liberal theorists, such as Jean-Jacques Rousseau (1712-1778), predicated the desire of the general will on a conceptualization of democracy that aligns itself to parochial standards. The nineteenth-century philosopher, John Stuart Mills (1806-1873), transcended traditionally held beliefs on political life to describe democracy as an institution pragmatically relevant to the national level via representatives. Representative democracy still upholds the nation-state as central to the successful maintenance of democratic principles, although it does not completely take into account the practical sources of democracy within the international context.

As mentioned above, cosmopolitanists have endeavored to grapple with the precepts of state, democracy, and global governance. Under the guise of "legal pacifism," Archibugi points out the weaknesses of the UN and suggests strategic areas for reform (Archibugi, 1995a: 124-127). The discursive position augmented by this discourse signifies the central

methodology conjectured in the construction of cosmopolitan global governance. That is to say, cosmopolitan theorists have taken up the project to question, if not to undermine, the state and its parameters of direct and hegemonic authority in the realm of international affairs. It is precisely this premise of significant consociationalism that sets cosmopolitanists apart from other commentators of global governance. Significant consociationalism, moreover, acts as the central methodology of discerning the cultural and universalistic nature of cosmopolitanism. Essentially, the new world order to which this refers to “is not based on the uncontested will of sovereign states, but on universally agreed principles and norms” (Cordoso, 2003).

Mary Kaldor has argued that sovereign states in the international arena equate to socio-political and socio-economic rivalries (Kaldor, 1990). To contextualize these rivalries into the grand international schema, Kaldor undertakes the cosmopolitanist project, asserting that the violent nature of contemporary states is a consequence of the unsuccessful process of global integration (Kaldor, 2000). To comprehend additional reasons for why global integration has failed, it is crucial that we turn to the cultural dilemmas expressed by postcolonial discourse analysis.

III -- Postcolonial Discourse Analysis and the Failure of Cosmopolitan Global Governance

If there is a sincere desire to establish cosmopolitan global governance as a substantive reality vis-à-vis implementing fruitless attempts to tackle the cultural conflicts posed in global social relations, it is imperative that there be an inclusion of postcolonial discourse analysis in the debates over the politics of globality. Postcolonial discourse analysis in this context illustrates how the dominant/subordinate relationship signified by power politics at the most macro-level is fused within the framework of global social relations. It is in fact, the cultural dilemmas that have been covertly delineated by postcolonial discourse analysis that alludes to the neglected intricacies in the current conception of cosmopolitan global governance.

Three particular cultural dilemmas hold special relevance when it comes to understanding the hindrance of the effective enactment of institutions of cosmopolitan global governance. These cultural dilemmas include: (i) the maintenance of subalternity, (ii) the prevailing Oriental misconception, and, (iii) the hegemonization of liminality. When employed collectively, these interdependent cultural dilemmas clearly explicate the often-redundant dispositions, which make cosmopolitan global governance

a very difficult, if not an impossible endeavor, without dramatic shifts in globality's social, economic, and political paradigms.

i) Maintenance of Subalternity

The term “subaltern” was originally employed to characterize members of the British Royal Air Force who occupied inferior ranks. The term was later adopted by Antonio Gramsci to refer to those groups in society who are subject to the hegemony of the dominant classes. The subaltern, therefore, includes those individuals who are not in societal positions to access hegemonic power. Gramsci argued that economic and political hierarchies are manifested and perpetuated in the central realm of the state where power is being produced and distributed and reproduced and redistributed (Gramsci, 1972).

Gayatri Spivak has appropriated subaltern from Gramsci's reference of class categorization. Spivak, however, cautioned for the inaccurate and over simplistic comprehension of the term as subaltern is not “just a classy word for oppressed, for [the] ‘Other,’ for somebody who's not getting a piece of the pie.” Gramsci used subaltern to depict the proletariat as a group whose voice was systematically silenced, if not erased, by the bourgeois writing of history.⁹ In a 1996 interview with Leon de Kock, Spivak has extended, if only to reiterate Gramsci's explanation by arguing that, “everything that has limited or no access to cultural imperialism [and social mobility] is subaltern -- a space of difference.” She goes on to postulate the question, “[n]ow who would say that's just the oppressed? The working class is oppressed. It's not subaltern” (de Kock, 1992: 29-47).

The subaltern embodies the silenced voice and the invisible ahistorical body of the colonized class. It is interjected into the political realm by the colonizer's need for socio-political justification of conquest and occupation. Even their very definition remains dependent on the international or local maneuvering of the dominant subjects: colonial and bourgeois-nationalist elites. To maintain their position in the dualistic raced and gendered hierarchy, the politicized and ahistoricized subaltern subject is forcefully taken from the private sphere and compromised in the public,

⁹ Gramsci was very interested in the historiography of the subaltern classes. He has described a six point plan for studying the history of the subaltern classes which included: (i) their objective formation, (ii) their active or passive affiliation to the dominant political formations, (iii) the birth of new parties and dominant groups, (iv) the formations that the subaltern groups produce to press their claims, (v) new formations within the old framework that assert the autonomy of the subaltern classes, and (vi) other points referring to trade unions and political parties.

where it is a more accessible object for colonialist utilization.¹⁰ Spivak described colonialist utilization of the subaltern subject with her empirical discussion surrounding the Hindu practice of Sati. Sati loosely translates to “widow-sacrifice” and makes reference to a wife’s self-immolation on a husband’s funeral pyre. The British, who had otherwise upheld Hindu religious law as a matter of colonial state policy, outlawed the practice in India in 1829. Sati in British India embodied the discourse of “white men saving brown women from brown men” (Spivak, 1993: 613). This discourse, however, is not limited to early nineteenth-century India. Christopher Wise explains the perverted and pervasive nature of this discourse with an applicable case analysis:

In the days leading up to the US invasion of Afghanistan, the question of the Taliban’s treatment of women filled the airways, an issue of remarkable urgency—when it helped to justify the certain loss of American lives in faraway lands. Gayatri Spivak has aptly referred to this phenomenon as “white men saving brown women from brown men...”; that is, the history of imperialism teaches that gender oppression is a powerful ruse to legitimate the crassest adventurism (Wise, 2003).

In sum, because one group (read: the West) has the agency to imperialize and to be mobile in another’s (read: the Other) cultural space, a slave/master relationship embedded in values of paternalism is construed.

ii) Prevailing Oriental Misconception

In 1978, Edward Said described the Oriental as a person being interrogated by Orientalized thinking.¹¹ The Oriental man is conceived to embody a feminized masculinity, albeit, he simultaneously poses sexual threat to the virtue of white womanhood. The Oriental woman, on the other hand, is juxtaposed in roles of the extremely subjugated and the statically exotic. Accordingly, Said urges us to “respect and try to grasp...the sheer knitted-

¹⁰ To successfully construct colonial discourses, colonial powers had to first dehistoricize the female subaltern body to render their precolonial consciousness in a state of cultural paralysis, and secondly, they had to politicize the same body as a victim needing to be saved from the flaws of their civilization. For Spivak, the latter is explained in terms of, “White men saving brown women from brown men.”

¹¹ The Orient signifies a system of representations framed by political forces that brought the Orient into Western learning, Western consciousness, and Western empire. The Orient exists for the West and is constructed by and in relation to the West. It is a mirror image of what are inferior and alien (“Other”) to the West.

together strength of Orientalist discourse, its very close ties to the enabling socio-economic and political institutions” (Said, 1978: 6). This argument is primarily predicated on the depictions of Arab world as being irrational, untrustworthy, dishonest, anti-Western, and essentially monolithic. These conceptions are, furthermore, utilized in the construction of Occidental ideologies. In spite of the fact that, Said discusses the Orientalist discourse as being relevant to the experiences of Arabs, this discourse very much encapsulates the Western gazes upon almost all non-Western citizens.

The prevalent myth of the Orient reinforces biological generalizations, cultural constructions, and racial and religious prejudices. In sum, Orientalists fabricate and codify the salient nature of the “West” and the “Other.” Therefore, as Said purposes, there must be a transition in conceptualizing the unknown from the mythical vision to the authentic narrative, which truly represents the dynamic variety of human experience. Still, however, rejecting Orientalist thinking does not entail a denial of differences between the West and the Other, but rather, an evaluation of these differences with a more critical and objective criterion is required. Today, Orientalism manifests into a political drive that actively promotes the West/Other distinction in a manner that engenders considerable ideological consequences.

iii) Hegemonized Liminal Spaces

Victor Turner introduced the term liminality to characterize the perplexed nature of the cultural realm, where daily experience is transformed in “commitarian” experience, and which subsequently produces shifts in the individual subject’s lived reality (Turner, 1974).¹² The daily experience is rooted in our socialization of religious consciousness, while simultaneously, representations of the subject’s lived reality manifests into a seemingly coherent political identity. Accordingly, Homi Bhabha, a postcolonial theorist and a professor of English at Harvard University, has described liminality as a space where negotiations between and amongst cultures are taking place; a bona fide cultural space that crosses socially constructed human barriers.

Bhabha argues that it is at the discursive interstices, which have been displaced by the realms of difference “that the intersubjective and collective experiences of nationness, community interest, or cultural value

¹² Martin Heidegger provides an elaborate and original analysis if an occurrence he terms “phenomenological psychology.” Phenomenological psychology very closely mirrors Turner’s concept of liminality with regards to the manifestations of experiences in the cultural realm (Heidegger, 1993; [1927]).

are negotiated" (Bhabha, 1994: 2). Cultural identities cannot, therefore, be understood as fixed references, nor can they be comprehended as monolithic traditions predicated on the definite conventions of a particular ethnicity. For Bhabha, culture nor societal position exist without the presence of another subordinate or dominant culture or societal position that substantively interjects politicized dimensions of contrariety. Accordingly, "[t]he very concepts of homogenous national cultures, the consensual or contiguous transmission of historical traditions, or 'organic' ethnic communities - as the grounds of cultural compativism - are in a profound process of redefinition" (Bhabha, 1994: 5; emphasis in original). This redefinition process is ideally confined to the unpoliticized spaces of liminality.

Liminal spaces fundamentally demand egalitarian forms of cultural relations. However, when one culture obtains the illegitimate prerogative to superimpose their norms onto another culture, it is at this point when liminal spaces become dangerously hegemonized. In her recent book, *Death of a Discipline*, Spivak provides a thorough examination of this process in operation. Spivak's argument centralizes on the threats posed to comparative literature; a discipline made up of a plethora of languages and linguistical variances, as well as a discipline personifying the presence and affects of globalization. With the normalization of the English language as the medium of global communication, Spivak questions the relevance and cultural value which diversity in language presents (Spivak, 2003). Without a doubt and sadly, the hegemonization of liminality goes beyond the level of cultural asset loss. It in fact presents an excessively politicized forum that allows discord between subjects of different cultures to flourish.

Taken collectively the maintenance of subalternity, the prevailing Oriental misconception, and the hegemonization of liminal spaces significantly inhibit the realization of cosmopolitan global governance. Thus, each of these cultural dilemmas rendered by postcolonial discourse analysis must be deconstructed to achieve the three primary tenets of cosmopolitanism: egalitarian individualism, the principle of reciprocal recognition, and impartial reason of human claim. Currently the above-mentioned cultural dilemmas do nothing more the reconfigure traditional paradigms and buttress Western-dominated power politics at the global level. If there is a sincere impetus to negotiate the economic bridge that exists amid the North and the South, concerns raised by postcolonial theorists must be incorporated into the debates over future (cosmopolitan) global governance structures.

IV -- Conclusion: Cosmopolitanism for Future Prospects

In a paper presented as a Miliband Lecture at the London School of Economics, Robert Keohane concluded on the note that, "[c]osmopolitan democracy is a distant ideal, not a feasible option of our time" (Keohane, 2002). The pessimistic overtones expressed in Keohane's words are by no means unwarranted or premised on irrational conclusions. It is without question that with our current power hierarchies, structures and institutions representative of cosmopolitan democratic values are very difficult, if not impossible, to construct and implement. Notwithstanding this, cosmopolitan organizations and, in particular, cosmopolitan global governance, are crucial projects that we must collectively take on.

With the abrupt interjection of globalization in the early 1970s our world encountered a paradigmatic shift, which made global relations ever the more socially and culturally fragmented (Castles and Davidson, 2000: 54-83). Postcolonial discourse analysis endeavors to discursively accentuate various forms of this fragmentation. The viable solution that has been proposed to mediate the international bridge of difference is cosmopolitan global governance. This type of governance brings with it an allocated political impetus and a sensitivity towards the diversity in global social relations.

This piece of scholarship amplifies the significance of postulating concerns delineated by postcolonial discourse analysis into the construction and implementation processes of cosmopolitan global governance. Large segments of this grand project remain neglected, however. There must first be a conscious effort to retheorize democratic theory in terms of establishing its substantive relevance to the international arena. It is now up to political philosophers to step in and fill the ideological void that remains attributable to democracy's inapplicability to globality. I suggest that it is a retheorization of democracy that will transcend the definition of what realists so strongly adhere to: the sovereign state. The sovereign state and its lack of integration to establish judicious models of global governance networks have produced an unprecedented amount of violence in modern history. Simply, global peace and the sovereign state, as understood in their traditional and contemporary conceptions, should be viewed in terms of a perilous paradox. That is, global peace and the sovereign state have invariably been in competition. We discern this reality by comprehending that the primary responsibility of the state as being, not to secure global peace, but instead, to establish a sense of national security for its own citizens

(Koenig-Archibugi, 2002: 46).¹³

The multipolar world seen prior to the Second World War, the bipolar world experienced during the Cold War, and our current predicament of a unipolar world have each proven inadequate to establish global peace. Each of these models exhibits the pervasive nature of the state and its inability to maintain positive currents of entente. Cosmopolitan global governance has the potential to recognize the variances in the global cultural continuum in a manner that no single state can. Critics may argue that cosmopolitan global governance has been conceived exclusively at the normative level, and therefore, no empirical evidence exists to substantiate conclusions presented in this paper. Others still, may argue that cosmopolitan global governance attempts to fruitlessly synthesize political ideologies which are fundamentally divergent (see, for example: Hirst, 2002). I welcome criticism such as this and encourage further discourse that expands on these ideas. Aside from scrutinizing the practicality or the affectability of cosmopolitan global governance within our current socio-cultural and political framework, one assertion I do make with certainty is that the realist state-dominated model of world order has failed. As we enter the new millennium other more globally cogent and culturally inclusive alternatives must be sought out. ■

References Cited

Books, Chapters & Articles

Archibugi, Daniele. (1995a). From the United Nations to Cosmopolitan Democracy. In David Held and Daniele Archibugi (Eds.), Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New Global Order (pp. 121-162). Cambridge: Polity Press.

_____. (1995b). Immanuel Kant, Cosmopolitan Law and Peace. European Journal of International Relations, 1(4): 429-56.

Benhabib, Seyla. (1987). The Generalized and the Concrete Other. In S. Benhabib and D. Cornell (Eds.), Feminism as Critique. Minneapolis: University of Minnesota Press.

¹³ We need only turn to the Bush administration's response to the Kyoto Agreement to premise this conclusion. Bush has made it clear that he and his Republican government will not sign Kyoto, due to the fact that it may harm the interests of American citizens (read: voters).

Bhabha, Homi. (1994). The Location of Culture. New York: Routledge.

Castles, Stephen and Alastair Davidson. (2000). Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging. New York: Routledge.

Code, Lorraine. (1995). Rhetorical Spaces: Essays on Gendered Locations. New York: Routledge.

de Kock, Leon. (1992). Interview with Gayatri Chakravorty Spivak: New Nation Writers Conference in South Africa. A Review of International English Literature, 23(3): 29-47.

Fukuyama, Francis. (1992). The End of History and the Last Man. New York: Avon Books.

Gilpin, Robert. (2002). A Realist Perspective on International Governance. In David Held and Anthony McGrew (Eds.), Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance (pp. 237-248). Cambridge: Polity Press.

Gramsci, Antonio. (1972). Selections from the Prison Notebooks. Trans. Quintin Hoare and Geoffrey N. Smith. New York: International Publishers.

Heidegger, Martin. (1993; [1927]). Being and Time. Trans. D.F. Krell. New York: Harper Collins.

Held, David. (1995a). Democracy and the New International Order. In Daniele Archibugi and David Held (Eds.), Cosmopolitan Democracy: An Agenda for a New Global Order (pp. 96-120). Cambridge: Polity Press.

_____. (1995b). Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance. Stanford: Stanford University Press.

_____. (2002a). Cosmopolitanism: Ideas, Realities and Deficits. In David Held and Anthony McGrew (Eds.), Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance (pp. 305-324). Cambridge: Polity Press.

_____. (2002b). Globalization, Corporate Practice and Cosmopolitan Standards. Contemporary Political Theory, 1: 58-78.

_____. (2002c). Law of States, Law of Peoples: Three Models of Sovereignty. Legal Theory 8: 1-44.

_____. (2003). Cosmopolitanism. Cambridge: Polity Press.

Held, David and Anthony McGrew. (2002). Introduction. In David Held and

- Anthony McGrew (Eds.), Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance (pp. 1-21). Cambridge: Polity Press.
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks. (2001). Multilevel Governance and European Integration. Lanham: Rowman and Littlefield.
- hooks, bell. (1994). Teaching to Transgress: Education as a Practice of Freedom. New York: Routledge.
- Hume, David. (1995; [1751]). The Impossibility of Equality. In M. Rosen and J. Wolff (Eds.), Political Thought (pp. 229-231). Oxford: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel. (1993). Clash of Civilizations and the Remaking of World Order. New York: Simon and Schuster.
- Kaldor, Mary. (1990). The Imaginary War: Understanding the East-West Conflict. Oxford: Blackwell.
- Koenig-Archibugi, Mathias. (2002). Mapping Global Governance. In David Held and Anthony McGrew (Eds.), Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance (pp. 46-69). Cambridge: Polity Press.
- McGrew, Anthony. (1997). Democracy Beyond Borders: Globalization and the Reconstruction of Democratic Theory and Politics. In Anthony McGrew (Eds.), Transformation of Democracy?: Globalization and Territorial Democracy (pp. 231-267). Cambridge: Polity Press.
- Rosenau, James. (1990). Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity. Princeton: Princeton University Press.
- _____. (2002). Governance in a New Global Order. In David Held and Anthony McGrew (Eds.), Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance (pp. 70-86). Cambridge: Polity Press.
- Said, Edward W. (1978). Orientalism. New York: Pantheon.
- Shaw, Martin. (2000). Theory of the Global State: Globality as an Unfinished Social Revolution. Cambridge: Cambridge University Press.
- Spivak, Gayatri. (1993). Can the Subaltern Speak?. In Charles Lemert (Ed.), Social Theory: The Multicultural and Classical Readings (pp. 610-614). Boulder: Westview Press.

- _____. (1996). "Women as Theatre": United Nations Conference on Women, Beijing 1995. Radical Philosophy, 75(1): 1-7.
- _____. (2003). Death of a Discipline. New York: Columbia University Press.
- Turner, Victor. (1974). Drama, Fields, and Metaphors: Symbolic Action of Human Society. Ithaca: Cornell University Press.
- Walley, C.J. (1997). Searching for "Voices": Feminism, Anthropology, and the Global Debate Over Female Genital Operations. Cultural Anthropology, 12(3): 405-438.
- Young, Iris Marion. (1990). Justice and the Politics of Difference. Princeton: Princeton University Press.
- Zeuschner, Robert B. (2001). Classical Ethics East and West: Ethics from a Comparative Perspective. New York: McGraw-Hill.
- Conference Papers and Internet Sources
- Cordoso, Fernando. (2003). Civil Society and Global Governance. Paper presented at the High-Level Panel (2-3 June). New York. Also refer to: <http://www.un.org/reform/pdfs/cardosopaper13june.htm#two>
- Hirst, Paul. (2002). Democracy and Global Governance. Paper presented at the Forum on Identity and Democracy (20 September). London. Also refer to: <http://www.londonconsortium.com/hirst/dgg.doc>
- Kaldor, Mary. (2000). Cosmopolitanism and Organized Violence. Paper presented at the Conference on Conceiving Cosmopolitanism (27-29 April). Warwick. Also refer to: <http://www.theglobalsite.ac.uk/press/010kaldor.htm>
- Keohane, Robert O. (2002). Global Governance and Democratic Accountability. Paper presented as a Miliband Lecture at the London School of Economics (17 April). London. Also refer to: <http://www.poli.duke.edu/people/Faculty/docs/millpaper.pdf>
- Wise, Christopher. (2003). Honor Killing and Representation. The Star: Jordan's Political, Economic and Cultural Weekly, 155(14). Also refer to: http://star.arabia.com/article/0,5596,290_8969,00.html

Federalism-e Journal

Institute of Intergovernmental Relations
Canadian Network of Federalism Studies
301 Policy Studies
Queen's University
Kingston, ON
K7L 3N6
Federalism-e@cnfs.queensu.ca
(613) 533-6000 x 74629

Editorial Board - Volume 5

Terris Lutter
Saroja Kuruganty
Bob Darwish
Brock Hart
Emily Keogh
Jenn Smith
Chris Pearce
Aron Seal

Faculty Advisor:

Michael Murphy
Research Associate
Institute of Intergovernmental Relations

Webmaster:

David Holman
holman@cs.queensu.ca

Revue Fédéralism-e

Centre d' analyse des Politiques Publiques
Département de science politique
Université Laval
Québec, Québec
G1K 7P4
SiaSia.Morel@capp.ulaval.ca

Comité de rédaction franchophone - Volume 5

Fanny Tremblay-Racicot
Marie-Hélène Bois-Brochu
Alexandre Galand Skander
Arnaud Creton

Conseillers de faculté:

Michael Murphy
Research Associate
Institute of Intergovernmental Relations

Webmaster:

David Holman
holman@cs.queensu.ca