

Federalism-e Undergraduate Journal

Volume 7 - May 2006



Queens University, Institute of Intergovernmental Relations

Royal Military College of Canada, Department of Political Science and Economics

Editor in Chief - Gregory Pospodinis
Royal Military College of Canada

Editorial Board:

Zoiey D. Cobb
Memorial University of Newfoundland

Completing her Bachelor of Arts (Honours) in Political Science at Memorial University in May 2006, Zoiey will be heading 'across the pond' to pursue her MSc in Public Policy and Administration (Comparative) at the London School of Economics and Political Science, University of London, England. Zoiey's main areas of academic interest are centred around public policy and administration but she's also easily excited by the topics of women and politics, youth engagement, and the role of the third sector.

Diana C. Felix
Dominican University

Diana is a first year student in Political Science at Dominican University in Chicago, Illinois. Her interests are in the areas of American foreign and defence policy. She is a member of the Inter-University Seminar on Armed Forces and Society and is a Student Coordinator and Teacher's Assistant.

Liam McKeracher
Royal Military College of Canada

Naval Cadet Liam McKeracher is a third year student currently studying Politics at the Royal Military College of Canada (RMC). At the end of his degree program at RMC he will be serving five years in the Royal Canadian Navy but plans to return to school for a Masters in Political Science either during or after his career in the Canadian Forces.

Table of Contents:

Abstracts	4
Editor's Introduction	5
Creating a Constitutional Framework for Spending <i>Katie Norman</i>	15
The Indian Claims Commission <i>Martine Chaussard</i>	28
'A Mere Geographical Expression': An In-depth Analysis of the Issues that Threaten Nigerian Federalism <i>Jamie McLean</i>	43
The Effect of Unitary and Federal State Structures on Governance in the Federal Republic of Germany, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland <i>Jan Sznurkowski</i>	56
Call for Papers: Volume 8	65

Abstracts:

Creating a Constitutional Framework for Spending:

An insightful work illustrating the impact that constitutionalization of spending power would have on Canadian politics. Moreover, it shows how it would give more accountability to both the federal government and the provinces when it comes to spending. Ms. Norman's essay is a thoroughly researched and takes the reader step by step as to the benefits of the institutionalization of spending power for the provinces, furthermore, how it would benefit them when opting out. "Creating a Constitutional Framework for Spending Power," is an innovative way to find a way for the federal government and the provinces to work together when it comes to domestic and fiscal policymaking.

The Indian Claims Commission

This paper seeks to confirm that the Indian Claims Commission (ICC), which was created in 1991, has had a significant and positive effect on the issue of specific land claims policy and settlements. Using a wide array of supporting material, including ICC annual reports and proceedings, an independent review of the commission, the Concorde Report and the Report of the Royal Commission on Aboriginal People, the paper effectively assesses the impact of the ICC.

'A Mere Geographical Expression': An In-depth Analysis of the Issues that Threaten Nigerian Federalism

This paper brings to light the severity and the instability of Nigeria's Fourth Republic, additionally how its issues tend to resemble those of the First Republic. Mr. McLean's perceptive research demonstrates the downfall of the First Republic and should the Fourth repeat their mistakes they too will fail. In order to understand the failings of the current administration Mr. McLean, analyses the issues such as corruption, lack of accountability and religio-socio divisions that strained the newly found independence of Nigeria during the First Republic, and most likely will weaken the current Fourth Republic.

The Effect of Unitary and Federal State Structures on Governance in the Federal Republic of Germany, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

This paper examines the contrasting Government systems of the United Kingdom and of the Republic of Germany. The advantages and disadvantages of the unitary state system of the United Kingdom are contrasted with the federal state system of Germany. The effectiveness of these systems is then examined by members of the European Union (EU). It is concluded that these systems both have to evolve to continue to effectively govern themselves in the EU. This continued evolution might result in the creation of two states that are not federal or unitary in nature but somewhere in between.

INTRODUCTION :

ON FEDERALISM

Greg Pospodinis – English Editor in Chief of Federalism-e

About the Journal

Federalism-e Undergraduate Journal is, perhaps, one of the most unique and avant-garde publications of its kind. In today's world of academic emphasis, the ever increasing number of undergraduate students are seeing their voices overlooked. Considered inexperienced, undereducated and generally without a well founded opinion, undergraduates are constantly taken for granted in most academic fields. Political science, in particular, is a discipline where undergraduates are treated as spectators. Mostly interacting with each other, political science students are shunned from high level academic conferences where their fresh ideas and opinions are most needed. Federalism-e is a small, however significant, step towards remedying this situation. The journal aims to provide a voice to those who have often been ignored, in the hopes that their ideas, analysis and research can be read and appreciated. Focusing on the areas of Federalism, multi-level governance and intergovernmental relations, Federalism-e is a voice for undergraduate students in this area of political science.

Run as a joint project involving the Royal Military College of Canada (RMC) and Queens University, Federalism-e continues a long standing tradition of academic cooperation between these two institutions. Although the Editorial staff hails from RMC's Department of Political Science and Economics, all other support is provided by the Institute of Intergovernmental Relations (IIGR) at Queens. As a bilingual journal, Federalism-e operates almost as two separate entities with two Editors' in Chief, one English and one French. Usually fourth year students, the editors are responsible for determining the direction of the journal, soliciting articles, selecting and managing a representative editorial board, and creating the best possible product every year. It is also the goal of the editors to advance this journal from year to year, developing it to meet its full potential. Although this is an e-journal, it is the hope of this editor that Federalism-e will expand to print form and will encompass a wider variety

of subject areas. All this is done with the anticipation that the views and opinions of the growing undergraduate population will be heard.

What comes next for Federalism-e is limited only by the students who run and contribute to it, and I have high expectations for its future. In 2006-2007 the Social Sciences and Humanities Research Council of Canada in conjunction with the Forum of Federations has organized a conference on the innovation of federalism studies. Federalism-e Undergraduate Journal has been invited to send two delegates, one Francophone and one Anglophone. These student journalists will attend the conference and help build a special edition journal around a prominent topic discussed at the conference. This along with many other avenues leaves me hopeful, but it is the work of this year that has truly shown me the potential of my fellow students to create quality academic work of tremendous value. Before looking at the works that have been presented in this volume, I will begin with some of my own thoughts on the subject of federalism.

On Federalism

William Riker, one of the most prominent thinkers in the field of federalism, wrote that we are living in an “Age of Federalism”ⁱ. This seems abundantly clear when one considers that more than 40% of the world’s population currently lives in a federal systemⁱⁱ. Federalism seems like a natural course for a world where the size and role of government is ever expanding, and where the idea of violent territorial expansion is increasingly being resisted. Federalism is, in the most general sense, an arrangement where two or more self governing communities share the same political space. So where in the past one nation would look to conquest as a solution for expanding territory and power, modern politicians look to cooperation and power sharing. Although parent to some of the world’s most successful nations, federalism has also produced examples of some of the worst failed states in history. In fact, it is this paradox that demands a closer look at the theories, origins and evolution of federalism theory.

Origins

It has already been said that federalism is a product of the increasing size and complexity of the modern state, but to truly understand the federal concept one must look back to its origins. Although the origin of contemporary federal states is debatable, the historical precedents which created it are much simpler to identify. Geoffrey Sawer points out that the idea of disseminating powers to subordinate authorities is quite ancient.

“Empires had done it by decentralization, the delegation of authority to subordinate officials, especially in provinces far from the imperial capital. Independent countries had done it by treaties of alliance under

which a common authority was set up for a limited purpose, usually the conduct of a war, or the continuing conduct of foreign affairs and defence.”ⁱⁱⁱ

This type of arrangement would almost certainly require some framework of resolution of disputes, delegation of power and other typically federal ideas. William Riker goes further to identify post-Peloponnesian war Greece as the world’s first example of a federal-like state. A purely military confederation, the city states of Greece banded together in the face of the imperial threats posed by Rome and Macedon^{iv}. It was the extremely decentralized nature of this federation that led to its downfall. It also saw the idea of federalism disappear until the middle ages when Italian and German city-states attempted to recreate the Greek example. The first constitutionalized federal system came into existence in the form of the Dutch Federation, which lasted for almost 200 years before being formally dismantled by Napoleon^v. Although this would not be the only example of federal systems during this period, most scholars agree that the idea of a Federal Government, as it is known today, was introduced by the authors of the Articles of Confederation and the Constitution of the United States of America.

Definitions

Before looking at the modern concept of federalism as introduced in the United States Constitution, it is first necessary to identify and describe some key terms related to Federalism. The logical place to start would be to offer a clear definition of federalism and expand from there. Ron Watts, former principal at Queens University in Kingston, Ontario offers an excellent definition:

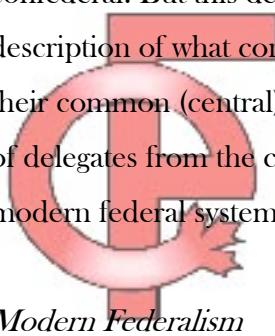
“Federalism provides a technique of constitutional organization that permits action by a shared government for certain common purposes, together with autonomous action by constituent units of government for purposes that relate to maintaining their distinctiveness, with each level directly responsible to its own electorate.”^{vi}

Another definition of federalism is given by William Riker; he interprets federalism as a “bargain between prospective national leaders and officials of constituent governments for the purpose aggregating territory, the better to lay taxes and raise armies”^{vii}. It is this bargain, Riker says, that gives us the basic framework for identifying whether a state is or is not federal. The three basic rules outlined are as follows:

- 1) Two levels of government rule the same land and people,
- 2) Each level has at least one area of action in which it is autonomous,
- 3) There is some guarantee (even though merely a statement in the constitution) of the autonomy of each government in its own sphere.^{viii}

Another important distinction related to the definition of federalism is between centralized and decentralized systems. As was mentioned above, there are two main components to any federal states: the government of the

federation, and the governments of the member states. The difference between a centralized vs. a decentralized federalism rests with whichever of these two components holds the majority of the power. Typically the federal state is called the central government and the constituent members are referred to as regional or provincial governments. If a country's central government holds most of the decision making power and has more areas of authority than the regional government, it is considered to be centralized. If, however, the power is biased to the periphery and is vested in the regional government, then the nation is considered decentralized. This leads to the final point of clarification; the difference between a federation and a confederation. One of the most common mix ups in political science is that between the confederal and federal state. There are many examples of states that have 'confederation' in their names, but are actually federal in nature. The United States of America is sometimes referred to as a confederation due to confusion regarding one of its founding documents, the Articles of Confederation. Canada is another example where its founding politicians are referred to as the "Fathers of Confederation" while the nation itself is most definitely a federation. The principal difference between the two seemingly similar terms is in the level of centralization that is present in each particular case. A country that's power is largely held by the regional government (otherwise known as decentralized), is usually considered to be confederal. But this description may not always be accurate. Ron Watts presents his own, more in depth, description of what constitutes the existence of a confederation. "The key characteristic of confederations is that their common (central) government is dependant upon the constituent (regional) governments, being composed of delegates from the constituent governments"^{ix}. With the main definitions covered, it is now possible to focus on modern federal systems.



Modern Federalism

The first real references to the idea of federalism came during one of the greatest rebellions and subsequent wars of independence in history. Several of the founding fathers, writing under the pen name Publius, wrote a series of documents called the Federalist Papers. As Geoffrey Sawer points out, the authors of these groundbreaking papers tended to underplay the originality of their ideas because they could see historical precedents for what they were doing^x. But it was the bringing together of these ideas to form what would become a federal state that would be the most pioneering aspect of their work. The idea of modern federalism brought together three markedly original aspects which, when combined, would revolutionize the political landscape of the time. The first involved the "direct impact of the central authority on individual citizens"^{xi}. The second aspect involved the use of the constitution as a binding document, clearly identifying the central authority as having a separate authority, validity and legitimacy, independent of the regions^{xii}. Finally, probably the most unique of the

ideas, was the concept of judicial review^{xiii}. The United States did not, however, begin as the centralized example of Federalism that exists today. The Articles of Confederation, signed by the 13 original colonies, was more of a confederal agreement between separate political entities than the creation of a new nation. Riker's explanation for the move towards a more centralized system is one of a bargain between the 'Decentralists' and the 'Centralists'. His research shows that the main motive for the adoption of a centralized Federal constitution was a military one, rather than a domestic or economic one. Once this arrangement was formalized in the Constitution of the United States of America, the first modern federal system was born.

Although they were the first to do so, the United States would begin a trend in modern politics, especially in former British colonies. Riker points out that:

"Over one-third of federalisms existent today have been constructed by uniting former British colonies. Besides the United States, where the ex-colonials invented centralized federalism, Canada, Australia, India, Pakistan, Malaysia, and Nigeria started out as groups of colonies."^{xiv}

Some suggest that this is a result of the British mantra of 'divide and rule', popular in post-colonial times, describing the strategy of "creating semi-autonomous constituent units of a federalism as a means of generating internal dissension in a freed government, dissension that can be mollified only by recourse to the former imperial master"^{xv}. Others point to the relatively rapid fall of the British Empire, and the subsequent need of former colonies to rely on each other to survive. One of the most famous of these cases is Canada. Faced with an abrupt withdrawal of British military, economic and political support, the colonies that once occupied the current territory of Canada were forced to unite in order to survive. Originally only four colonies, they united so as to discourage an American military threat and to ensure reciprocal trade in the absence of British tariff preference. In either case, there seems to be a strong link between federalism and British political influence.

Aside from the colonial explanations for the spread of federalism in the modern political era, there is also an argument to be made for the influence of addressing regional cleavages in a particular state. One of the first nations to adopt a federal model after the United States was Switzerland. Easily one of the longest running examples of a confederal system, the Swiss cantons can trace their cooperative roots back to 1291 when three rural communities united in a loose confederation to resist the dominance of the Habsburg Empire^{xvi}. Eventually, a split between Roman Catholics and Protestants led to civil war in this small mountainous state, forcing the victors to reevaluate their political organization. In order to address the religious cleavages within the country and to prevent another civil war, the Swiss opted for a more centralized federal modeled after the American system. Another example of a non-colonial federal system is the former Yugoslav republic. One may consider this an odd

choice for an example of federalism because it failed in the early 1990's, yet while it existed it was a good example of a truly federal system. Riker points out that Yugoslavia's federalism can be derived from three sources:

"One is the rather inchoate tradition of federalism from the Austrian Empire; a second is the experience and example of the Soviet Union; and third is the military-diplomatic ambitions of Marshal Tito.

Apparently Tito attempted to use federalism for two purposes: (1) to satisfy resentful minorities within Yugoslavia and (2) to serve as an attraction to other Balkan states in the creation of a great central European nation under Tito's leadership."^{xvii}

Although the plan for a great central European state never came to fruition, the extremely difficult ethno-religious cleavages present in Federal Yugoslavia were successfully subdued until the death of Tito. In fact, the argument can be made that Tito's legacy could have been maintained in Yugoslavia if it were not for the nationalist propaganda introduced by the leaders of Serbia and Croatia.

Federalism is not only a post-colonial phenomenon, but also a modern solution to many long standing problems, especially in the area of democracy building. Recent happenings in international security and diplomacy have led to the reconstruction of new states in the Federal model. After the terrorist attacks of September 11th, 2001, the United States retaliated against Taliban dominated Afghanistan. This nation has long been a mosaic of ethnic groups and cultures. The cleavages in this nation had long been contained through various authoritarian regimes, but if the future of Afghanistan was going to be a democratic one, a new solution had to be found. When the United Nations led reconstruction and nation building teams arrived in Afghanistan, it was clear that the best chance for a successful democratic nation would be the establishment of a federal system. This being said, a simply carbon copy of a western federalism would not do:

"In the case of Afghanistan, we need to make a departure and view federalism as both a territorial and non-territorial project. As a territorial project, federalism addresses the fragile equilibrium to be maintained between indestructible union and indestructible units. As a non-territorial project, federalism is directed to the issues of cultural representation and identity in a multicultural society."^{xviii}

The main point to take from this is that although federal models cannot be transplanted from one society to another, the general nature of this system allows it to be customized to adapt to almost any situation. In the case of Afghanistan, Federalism will have to go beyond the simple two layer system of western examples, but include a large role for regional governments. This allows for the further protection of minorities against alienation and marginalization.

Another modern example of an emerging federal state is the post U.S. invasion Iraq. Similar to the situation in Afghanistan, the Iraqi regime was toppled in the name of a war against terror. The ousting of a

previous authoritarian regime caused ethno-religious cleavages dominate the political landscape. As with the previous case, not just any federal system will do. It is important to consider that unlike previous western examples of federalism, Iraq more closely mirrors a state similar to many of the examples of failed federal systems. The regional, ethnic and religious cleavages run deep in this society and have the potential to tear this nation apart. This being said, the federal model is probably the best change lawmakers in this nation have for rescuing a united Iraq. Dawn Brancati points out one of the most important points to consider when discussing a federal Iraq:

“Yet, not just any kind of federal system can accomplish this. Rather, a federal system granting regional governments extensive political and financial powers with borders drawn along ethnic and religious lines that utilize institutionalized measures to prevent identity-based and regional parties from dominating the government is required.”^{xix}

Recently there has been a lot of discussion about the likelihood of a civil war in Iraq, particularly because of the vested interests and impasses plaguing constitutional and parliamentary negotiations. If Iraq is to survive as a federal state it will be necessary to prevent the marginalization of minority groups and promote cooperation between ethnicities. This will not be accomplished overnight, but can be possible as long as security in the region is guaranteed.

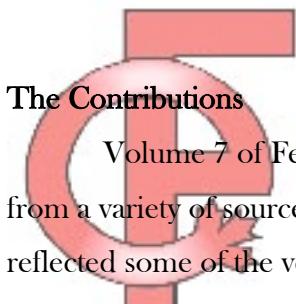


Future of Federalism

In the past few decades, we have seen a dramatic expansion of the role of government in world politics as well as a subsequent rise in the scope and breadth of federal-like systems. William Riker writes that the expansion and rise of federal systems is not an accident because “Federalism is one way to solve the problem of enlarging governments”^{xx}. This being said, as technology enables the continued growth of government in society, federalism is presenting itself as a viable solution to some very old problems. One area where we see the federal model being used is in the recent rise of extra-state entities, such as the European Union (EU) and the United Nations (UN). The EU was originally developed as an economic union between the western European states, but has slowly been evolving into a loose confederation. Many scholars have suggested that a new European state is emerging, and that it will follow the federal tradition. Federalism seems like a natural fit for the European community. The framework is already in place with the EU because both Federal and Regional governments are already in existence. Despite the obvious political barriers that are currently preventing further unification of Europe, a common European identity is slowly emerging. In essence, the EU is slowly advancing from a confederal economic union, to a more centralized federal union. The example set by the EU is now beginning to spread to different regions around the world. There have been recent talks of economic union in South America^{xxi}, and the

idea of North American integration has also been discussed at some length. What is now being seen is a shift towards regional extra-state governments.

The creation of regional federal governments is likely to be in the immediate future, but what will the next step be? Perhaps the next step in the development of federal systems will be a move towards global governance. Aside from the obvious examples in science fiction (United Federation of Planet's in Gene Roddenberry's Star Trek) there currently exists a blueprint for a truly global government. The UN is considered by many to be an existing framework that could be modified to fulfill the role of a federal world state. This being said, the current problems facing the UN make this prospect unlikely. The UN currently can only be considered a confederation because, according to the definition given earlier in this introduction, it is completely dependant on its member states and the UN 'government' is completely made up of members states. In order for the UN to begin to approach a federal model, it must have independent authority over at least one area. As long as the member states are unwilling to relinquish even the smallest amount of sovereignty, the UN will never grow to become more than it is. Despite the unlikelihood of the United Nations to transform into a broader reaching international organization, one should not discount the possibility of the creation of a world government, should the political conditions of the time allow for it.



The Contributions

Volume 7 of Federalism-e has been the most successful issue of the journal to date. Receiving submissions from a variety of sources, it was extremely challenging to choose only four articles. The ones that were chosen reflected some of the very best of undergraduate work in the field of federalism this year. This first paper presented is Katie Norman's work: "Creating a Constitutional Framework for Spending". Focusing on the impact that constitutionalization of spending power would have on Canadian politics and how it would give more accountability to both the federal government and the provinces when it comes to spending. Ms. Norman's essay is thoroughly researched and takes the reader step by step through the benefits of the institutionalization of spending power for the provinces as well as how it would benefit them to opt out. This paper presents an innovative method to find a way for the federal government and the provinces to work together when it comes to domestic and fiscal policymaking. The second paper, "The Indian Claims Commission", was submitted by Martine Chaussard. This paper seeks to confirm that the Indian Claims Commission (ICC), which was created in 1991, has had a significant and positive effect on the issue of specific land claims policy and settlements. Using a wide array of supporting material, including ICC annual reports and proceedings, an independent review of the commission, the Concorde Report and the Report of the Royal Commission on Aboriginal People, the paper

adequately assesses the impact of the ICC. Jamie McLean's article is an in depth analysis of the issues threatening Nigeria's federalism. This paper brings to light the severity and the instability of Nigeria's Fourth Republic, additionally how its issues tend to parallel those of the First Republic. Mr. McLean's perceptive research demonstrates the downfalls of the First Republic and should the Fourth repeat their mistakes they too will fail. In order to understand the failings of the current administration Mr. McLean, analyses issues such as corruption, lack of accountability and socio-religious divisions that strained the newly found independence of Nigeria during the First Republic, and most likely will weaken the current Fourth Republic. The final paper is a comparative case study on the effects of unitary and federal state structures on governance in Germany and the United Kingdom presented by Jan Sznurkowski. The advantages and disadvantages of the unitary state system of the United Kingdom are contrasted with the federal state system of Germany. The effectiveness of these systems is then examined by members of the European Union (EU). It is concluded that these systems both have to evolve to continue to effectively govern themselves in the EU. This continued evolution might result in the creation of two states that are not federal or unitary in nature but somewhere in between.

Put together, this issue is offering a varied set of works addressing some of the most significant topics in federalism today. The students who have been chosen to present their work in this publication have taken a step towards strengthening the influence of undergraduate students around the world. Federalism has been shown to be an important topic in the field of political science. Despite the fact that the most powerful nation in the world along with almost 40% of the earth's population live in a federal system, this topic does not get the coverage it deserved. Aside from strengthening the voices of students, this journal also serves as a podium for discussion on one of the most innovative political systems in the world. On behalf of the 2005-06 Federalism-e editorial staff, I hope you enjoy Volume 7 of this groundbreaking undergraduate journal.

ⁱ William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 1.

ⁱⁱ "List of Federal Countries", Forum of Federations Web, <http://www.forumfed.org/federalism/cntrylist.asp?lang=en>, Accessed 10 Apr, 2006.

ⁱⁱⁱ Geoffrey Sawer, *Modern Federalism*, C.A. Watts & Co, 1969, pp.4.

^{iv} William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 9

^v Ibid

^{vi} Ronald Watts, *The Relevance Today of the Federal Idea*, Presented at the International Conference on Federalism, 2002.

^{vii} William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 11

^{viii} William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 14

^{ix} Ronald Watts, "Models of Federal Power Sharing", *International Social Science Journal*, No: 167 (March 2001), pp.25.

^x Geoffrey Sawer, *Modern Federalism*, C.A. Watts & Co, 1969, pp.4.

^{xi} Ibid

^{xii} Ibid

^{xiii} Ibid

^{xiv} William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 25

^{xv} Ibid

^{xvi} "History of Switzerland", *Government of Switzerland Web*,
<http://www.swissworld.org/eng/swissworld.html?siteSect=804&sid=4096521&cKey=1060072886000&rubricId=16040>, Accessed 11 Apr, 2006.

^{xvii} William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 40

^{xviii} Reeta Chowdhari Tremblay, *A Federal Arrangement for Afghanistan*, Federations: What's new in Federalism World Wide, Forum of Federations, Special Issue on Afghanistan, October 2001.

^{xix} Dawn Brancati, *Can federalism Stabilize Iraq*, The Washington Quarterly, Spring 2004.

^{xx} William Riker, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Little, Brown and Company Inc, 1964, pp. 2

^{xxi} "S. American Community comes to light December 9th", *MercoPress Web*, <http://www.falkland-malvinas.com/Detalle.asp?NUM=4589>, Accessed 11 Apr, 2006.



Creating a Constitutional Framework for Spending

Katie Norman

Memorial University of Newfoundland



Katie Norman is graduating in May 2006 with a Bachelor of Arts (Honours) in political science and a certificate in public administration from Memorial University of Newfoundland. Her undergraduate dissertation researched the emergence and evolution of the Intergovernmental Affairs Secretariat in Newfoundland and Labrador. Katie, as President of the United Nations Society at Memorial and Vice President of the United Nations Association in Canada - St. John's Branch, is also interested in intergovernmental relations between sovereign states. Katie has attended and staffed Model UNs in Canada, the United States and United Kingdom. She plans to continue her studies on the federal spending power and intergovernmental affairs at Queen's University this fall in the Master of Public Administration program. While in Kingston, Katie plans to continue SSHRC-funded research on the federal spending power.

"The power of Parliament to make payments to people or institutions or governments for purposes on which it does not necessarily have the power to legislate"ⁱ is known as spending power. This power is exercised through conditional grants to provinces, equalization payments or block grants, and payments made directly to institutions or individuals.ⁱⁱ There are various disputed reasons for the exercise of spending power by the Federal Government. Such reasons include the federal government gaining more control over provincial resources, and ensuring that Canadian standards in social programs are maintained. Since the rise of its popularity in the 1940s, spending power has been a contested practice. This has lead to debate on whether or not it should be constitutionalized. In the 1990s during a period of economic downturn, budgetary concerns, privatization and deregulation, spending power became less frequently used; however the federal government still has a great deal of financial control over many different areas that fall within provincial jurisdiction. Considering its importance and impact on Canadian politics, spending power should be constitutionalized, on account that it would create greater equality in the practice of the power between provinces, allow greater accountability towards both levels of government and attribute greater legitimacy toward this power.

Constitutionalization of Spending Power: A Checklist

There are many grounds as to why spending power should be constitutionalized. To begin,, the

spending power is viewed by many as a unilateral federal action. The power is seen by provinces, moreover, as an attempt to centralize the control of several programs within the federal government. Provinces contest this control since it, "distorts their own priorities in favor of program fields in which the federal government stands ready to pay half of program costs."ⁱⁱⁱ(I would prefer the earlier statement to continue to read "Provinces contest this control because they say it," instead of "since it" as this is debatable.) There is also a level of uncertainty on the amount of money that each side will have to pay in cost sharing programs, which leads to future conflicts over costs. Furthermore, while it is unilateral not all provinces have received the same benefits, especially in the field of post-secondary education, from spending power.^{iv} Consequently such action needs to be reconstructed to create a Canadian union that collaborates between both federal and provincial governments and which also instills some measure of provincial control.^v If the actual terms of spending power were constitutionalized and accepted by all provinces and the federal government, than hopefully legitimacy would be awarded to spending power, thus minimizing the view that it is a unilateral federal action. Ultimately, federal government control over provincial domain needs to be legitimized.^{vi}

Secondly, Parliament should be able to provide funding to any provincial program that it chooses unless it demands conditions on the allotted monies that are not acceptable to the provinces and

conflict with their plans. Spending power, though contested, should not be banned. This idea is motivated by the fact that provinces usually contest the conditions placed on cost shared programs, not spending power itself.^{vii} Outlining that Parliament can use spending power, as long as they do not impose conditions on the monies, would give further legitimacy to spending power. Hence the Federal government's role in establishing and maintaining social policy norms and programs, for the purpose of bringing fair distribution and equality of initiatives to all Canadians^{viii}, should be entrenched in the Canadian constitution.

Thirdly, an outline of national and per capita reimbursement for provinces opting-out from conditional grants needs to be firmly established.^{ix} This enforces the need to create a favorable opt out formula. Provinces have sought a solidification of the “opt-out” policy, allowing provinces to create their own programs that meet national objectives and receive financial compensation for this.^x If a standardized opt-outing out formula is not established, then provinces may not receive equal monetary equivalents for opting out of the same program.

Fourthly, increased input in planning and some level of funding autonomy for provinces involved in cost sharing programs,^{xi} need to be instituted. Provinces have long contested the use of spending power, on account that the premise of federal control in provincial jurisdiction tends to evoke the idea of emergency federalism in which the federal

government took control of matters within provincial jurisdiction, a form that was in place during both World Wars. Provinces are unlikely to support any constitutional outline of spending power if it greatly reduces their autonomy and places them in a subservient position to Ottawa. Spending power should be seen as an exercise of cooperative federalism, not emergency federalism.

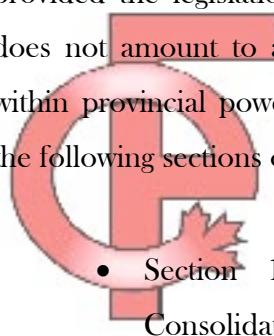
Due to the constitutionalization of the federal spending power the inefficiency and duplication of past programs could be minimized. It has been suggested that claims of over-government in the social arena could be clarified and resolved through annual reviews of spending power at First Ministers Conferences.^{xii} Moreover, the establishment of spending power to the constitution would perhaps allow the further clarification of intergovernmental relations, for it lacks legitimacy, transparency and accountability.

Spending power needs to be constitutionalized to outline consent alternatives for cost-sharing programs and block grants, to set out the rules of opting out of spending power initiatives, outline the scope of programs within which spending power could be used and set guidelines for financial agreements.^{xiii} Such agenda needs to be considered for the demands have been the cause of many attempted, and some successful, amendments and agreements. Examples of such amendments and agreements include the Meech lake Accord, Shaping Canada’s Future Together: Proposals, the Charlottetown Accord, and A

Framework to Improve the Social Union for Canadians.

Current Constitutional State of Spending Power

Despite the federal government's use of spending power in the past sixty years, and the level of protest generated by the provinces against it, spending power is not explicitly outlined or even mentioned in the Constitution Act 1867.⁷ Due to this situation it has remained the role of the judiciary to determine if spending power is constitutional. Therefore the courts have determined that the Constitution Act 1867 gives "the Parliament of Canada the power to spend from the Consolidated Revenue Fund on any object, provided the legislation authorizing the expenditures does not amount to a regulatory scheme was falling within provincial powers."^{xiv} This ability is backed by the following sections of the Constitution:



- Section 102 - The Creation of a Consolidated Revenue Fund.
- Section 91(1A)- Parliament's allowance to legislate on matters of public debt and property.
- Section 91-3 - Parliament of Canada's ability to raise money by any mode of taxation.
- Section 106 - Parliament's ability to appropriate funds.^{xv}

To begin, while the Consolidated Revenue Fund has been omitted, the capacity of the Federal government to use both direct and indirect taxation has sustained the ability of the federal government to financially exercise spending power. Secondly, Section 91(1A) allows broad definitions of "public debt and property" to be drawn.^{xvi} This means that one may claim that any areas upon which spending power is exercised exist within the realm of public debt and property. This notion was further solidified in "Shaping Canada's Future Together, Proposals," a 1991 Constitutional reform package, which stated that judicial interpretation had confirmed the constitutional basis of spending power due to federal powers over public debt and property.^{xvii} As a final point through Section 106 the government is able to appropriate funds that they can set aside for specific uses. The combination of each of these sections provides a minimal backing for spending power. Nevertheless, since it does not outline any limits or specifics it illustrates how there is definite room for improvement.

Judicial interpretation has allowed spending power to exist with relative legitimacy, however it has not established a framework from which full legitimacy can be obtained. Spending power was not exercised until after 1945 when a greater concern for social welfare arose and the idea of the "optimal federal state" formed "based on two assumptions. First, it was implicitly assumed that the role of the states was to specify public policies and programs, which would

augment consumer welfare. Secondly, insofar as output was concerned, it assumed that governments should only supply collective goods.”^{xviii} (This is where the quote ends, it begins with “based on two assumptions” These assumptions lead the federal government to pursue spending power as a solution to solving social problems within the state. As it is not constitutionalized, it makes it difficult for either level of government to define infringements or limits on their powers.

Spending power, practices, views and various forms have changed in relation to the government of today. As the demands change so do the programs and thus the funding of the programs. In the pursuit of the welfare state, for example, the role of the federal government and spending power has changed over time. This has been marked by the transition from an authoritative and centrist view of power since in the 1950s to 1960s, to the role of conditional grant provider between 1967 and 1977, and finally to a government with considerable control over expenditures.^{xix} All the same this evolution has had one constant belief that has almost become a convention in Canadian politics, it being that excess revenues would be used to support and maintain social and other programs under provincial jurisdiction.^{xx} Due to this evolving role of spending power and its various forms, it has been difficult to create a constitutional framework that is accepted by both levels of government.

If accepted that spending power is necessary to maintain the welfare state, than the next step is to consider a framework for spending power. Creating a set outline for opting out is one of the benefits of codifying spending power. Opting out refers to the ability of provinces to refrain from the use of spending power within their province.^{xxi} Quebec, in case in point, and the other provinces have pursued through a variety of initiatives this goal with the Federal government in a number of documents.^{xxii} Provinces want definitive opt-out compensation if they establish programs similar to those initiated by the federal government. Opting out, if accepted as a practice, needs to be consistent across provinces and programs. Thus, codifying opting out would then remove the ad hoc way that is being dealt with currently.

Consequently, through section 40 of the Constitution Act, 1982, the compensation for opting out in some types of programs became constitutionally enforceable. The section gave provinces the ability to withdraw from any constitutional amendment that affected its legislative powers (if the item concerned cultural or education matters)^{xxiii} and requiring the federal government to give “reasonable compensation to any province to which the amendment does not apply.”^{xxiv} But if spending power was further codified, the areas within which compensation can be given could be expanded to include health care. However, ensuring compensation helps to limit the belief that spending power is a unilateral federal action and boosts provincial autonomy. Quebec debated , for

illustration, if it was to accept the document it would have to be granted further autonomy and a specific boundary on spending power entrenched in the Constitution 1982, They specified “education, labour market training and health,” as areas that were unacceptable for spending power to be utilized within.^{xxxv} This did not happen, nevertheless, their comments only bolster the case that the entire act if spending power, and not just opting out need to be entrenched in the constitution.

After the comments made by Quebec, the federal government went on to support the Calgary Declaration of September 14, 1997 and its initiatives regarding spending power.^{xxxvi} This seventh principal would go on to draft a new relationship between federal and provincial levels of government. Moreover, create a mutual goal of providing effective social programs, which need a joint partnership between all provinces, territories and the federal government to ensure that the needs of its citizens were fulfilled.^{xxxvii} Nonetheless, all provinces, excluding Quebec, have ratified the Calgary Declaration thus solidifying the need of both levels of government to work cooperatively together with regards to spending power and social program funding.^{xxxviii}

In the Calgary Declaration there was great emphasis placed on mutual respect between both levels of government. This was a direct translation of Parliament’s generalized change in the type of spending power it exercised, going from cost sharing to unconditional block transfers that occurred in the

mid-1990s.^{xxxix} A few conditional grants still occur, some of the most conflictual dealing with post-secondary scholarships and research^{xxx} such as the Millennium Scholarship. If spending power were constitutionalized, provincial governments would have some concrete outlines from which they could make complaints about such conditional grants.

The Calgary Declaration was expanded into the “Framework for Improving the Social Union of Canadians,” and signed by the federal government and all provinces(except Quebec)on February 4, 1999.^{xxxi} The document recognized the essential use of spending power in the creation and implementation of many social programs. Spending power helps support social programs in Canada and allows equality of opportunity, access and mobility to all Canadians while also helping to pursue domestic objectives.^{xxxii} Furthermore, establish initiatives, regarding opt-out compensation and annual reviews of spending power, which had been previously attempted in both the Meech Lake and Charlottetown Accords. In addition progress has been made by creating mandatory three-month discussions prior to the implementation of programs in which both sides may propose amendments and alternatives.^{xxxiii} Perhaps the reason for this being because it was not combined with other initiatives, such as linguistic rights and Senate or House of Commons reform, as many previous accords and documents had been. Despite the favorable gains made, even so this document did little more than sustain the status quo.^{xxxiv} This document

did not limit the federal government's ability to spend in areas of provincial jurisdiction.

A Point and Counterpoint Scenario on Spending Power – Duplessis and Trudeau

The debate surrounding spending power can be seen as having both supporters and challengers. Due to the notion of centralization and decentralization. In opposition of spending power are people who think it contradicts representative democracy and limits provincial autonomy in favor of a centralized dominant federal government.^{xxxv} Former Quebec Premier Maurice Duplessis, in his 1956 statements articulated these views and sought to rival the Federal power with his provincial power.^{xxxvi} In the opinion of Duplessis, the role of “goodwill provider” adopted by the Trudeau government in the creation of the welfare state was “undermining of representative democracy.”^{xxxvii} These comments remained with Quebec in its pursuit of greater autonomy, for since the Duplessis administration, all Quebec premiers have contested Federal actions within their borders. Moreover, such demonstrations have been seen in their failure to ratify such documents as the Calgary Declaration, which is why in order to codify spending power reconciling the interests of both orders of government is necessary so that a formula may be established and agreed upon.

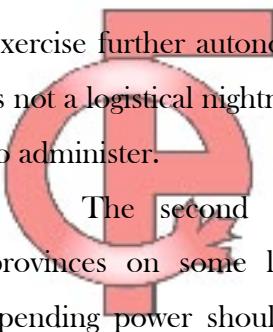
This observation is contrasted with the view that spending power is necessary to maintain a welfare state and should be accepted by provinces for this

reason. Former Prime Minister Pierre Elliot Trudeau’s comments on spending power embody these views. Trudeau promoted the idea that Canadians should accept Federal acts of spending power when a province’s economical situation does not provide for optimum services.^{xxxviii} If the federal government can afford to pay for, or better a program then it is in the best interest of all Canadians to accept this. Yet he also maintained that there needs to be a division of powers so that citizens were “able to determine easily which government is responsible for what: otherwise the domestic control of behaviour becomes impossible”^{xxxix} and that spending power must not cloud this division. If spending power is going to be constitutionalized then a compromise between both views is necessary.

Spending Power Programs: Case Studies on What Has Been Implemented In The Past

In figuring out what a constitutional outline of spending power should look like it is beneficial to look at some past programs and their weaknesses and strengths. These programs not only reveal what has been accepted and what has been rejected, thus giving some indication on the boundaries that can be drawn in codifying the power, but they also show the important areas that need to be addressed. One of the first necessities is to clarify the administrative and accounting aspects of opting-out. Demonstrations seen in the 1965 Established Programs (Interim Arrangements) Act, set up in order to help control

the accounting aspects of cost sharing programs.^{xii} However only Quebec chose to use this opt out opportunity.^{xiii} Many critics have cited this as a fortunate occurrence “since the technical problem of establishing fiscal equivalence through appropriate tax abatement increases rapidly with the number of provinces opting out.”^{xiv} Despite providing autonomy to the provinces, opting out is administratively difficult. A program needs to be established so that opting-out and its administration are less complicated. Opt out possibilities were also offered in further documents^{xviii} in 1966 and 1973.^{xix} These documents also revealed that many provinces viewed opting-out as a benefit only for the federal government.^{xvi} Opting out should be seen as a benefit to the provinces so that they can exercise further autonomy and also as something that is not a logistical nightmare for the federal government to administer.


The second inevitability is to please the provinces on some level. This is not to say that spending power should become a power that's only concern is province building. Trudeau's First Minister's Conference in 1969 attempted to create a favorable version of spending power for the provinces through a constitutional framework.^{xvi} If a proper outline were devised it would relieve the necessity to rely on judicial interpretation, and would clarify the roles, rights and limits of both levels of government. This appeasement must not come at the expense of program standards however.^{xvii}

Moreover, a stipulation must be installed in the constitutional framework instituting the principals of cooperation between the federal and provincial governments. Established Programs Financing (EPF) was introduced in 1977 as a way to “maintain a viable balance between [Canada’s] objectives of promoting national standards in specific program areas (through conditional grants) and meaningful fiscal autonomy among provincial governments (through equalization).”^{xviii} It also attempted to allow increased planning input and funding autonomy for provinces when dealing with cost-sharing programs.^{xix} Programs were linked together and provinces were given block transfers for each group. Institutionalizing blocks of programs and then issuing block transfers, as was done in EPF, may be the most viable option that promotes cooperative federalism.

A fourth consideration when codifying power can be seen as a result of the 1978-79 constitutional discussions. This is the consideration of a provincial consent mechanism. It was decided then that “the exercise of the federal spending power would [be] made subject to a provincial consent mechanism with unconditional compensation for non-participating provinces.”¹ The devotion in this best efforts draft to create a consent mechanism could be seen as a gain for the provinces to move towards effective spending power programs and opt out policies.

The Meech Lake Accord and its subsequent rejection reveal a fifth matter when codifying spending power. The Meech Lake Accord, pushed by Quebec,

sought to expand on the Constitution Act, 1982 and allow compensation to be given for all areas within which cost shared programs were exercised.^{lv} Compensation was however conditional on the creation of a comparable initiative to the national objectives.^{lii} Conversely, this was not meant to extend the powers of the provinces or Parliament.^{liii} Unfortunately this amendment did not pass as Meech Lake ultimately failed, although it was mainly due to uncertainty surrounding the “distinct society clause” and not necessarily the amendments to spending power. When codifying the power extending the areas within which opting out can occur would be advisable.

Furthermore, the sixth deliberation to consider, is made clear in the 1991 federal constitutional reform package - “Shaping Canada’s Future Together, Proposals.” A key statement in the package admitted to the possibility of provinces carrying out social programs autonomously from the Federal government.^{lv} While this statement came from a time of mass government privatization, and where reform budget was necessary thus resulting in limited government spending, it did recognize that spending power is not necessary in the setup and maintenance of all social programs. This fact should be clarified in the framework.

A seventh requirement can be found in section 25 of the Charlottetown Accord:^{lv} the necessity to place some limits on spending power. The Accord stated that spending power could only be then exercised if it contributed to national objectives,

reduced duplication, was respectful for provincial priorities, and offered equality and recognition of differences in need and circumstances to the provinces.^{lvi} It also stated that First Ministers conferences, for review of spending power practices, would also be constitutionalized.^{lvi} Ultimately the Charlottetown Accord failed in a national referendum and these amendments did not occur. Nevertheless, intergovernmental reviews of spending power and limits on the power need to be established.

Contemplation, however is the rigidity of an outline of spending power. After the creation of the Canada Health and Social Transfer, which replaced the Established Programs Fund and Canada Assistance Plan,^{lviii} a 1995 “Report to Premiers” by the Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal, issued a request for federal limitations on the use of spending power. Spending power should not be a mechanism for unilateral federal say in the creation or objectives of social programs.^{lix} This report however, did not suggest a rigid outline for spending power but suggested “improved flexibility and accountability.”^{lx} Accountability and flexibility need to be considered but should not be so limited to the extent that they simply allow the federal government to impose programs on the provincial governments.

Finally, the statement made by the Federal government during *the 1996 Speech from the Throne* showed a commitment by Parliament to only create new programs with the consent of a majority of the provinces and any opting out province that qualifies

will receive adequate financial compensation.^{lx} This commitment was expanded upon in the *Report to Premiers in 1997*, entitled “New Approaches to Canada’s Social Union,”^{lxii} where it stated that financial agreements must not be subject to unilateral change, thus attempting to create a level of security over the Federal portions of cost shared programs, which had proved to be problematic in the past due to federal withdrawal from financial support.^{lxiii} The federal government must uphold its financial commitments to shared cost programs and the division of costs needs to be established prior to the construction of any spending power program.

Conclusion

 Canada needs to limit spending power by codifying it in the constitution. There have been a variety of initiatives that have failed or that have incompletely dealt with setting up such a framework for spending power. The various judicial decisions, opting out formulas and consent mechanisms that exist would be more effective if they were combined into a single document. This is a necessity because Canada is a federation in which many provinces spend more than they can generate in tax revenues.^{lxiv} Fiscal imbalance has lead not only to the use of spending power in areas of education, health care and other social services since the end of the Second World War, but a shift in the constitutional powers of both Canada’s codified and uncodified constitution.^{lxv} While various documents have been signed and ratified

recognizing the need of spending power to maintain equality of programs and resources, this has done little to change the unilateral nature of this power in Canada. The transfer from conditional grants and matching grants to block grants and tax points has only changed the mechanism with which Federal economic domination is carried out. The Judiciary has stated that the Federal government has the right to exercise spending power but not to implement legislation; they may only offer financial support. Spending power has been maintained for the past fifty years and Ottawa’s power over the provinces has ultimately been maintained. Furthermore, while the names and particulars of some of the programs have changed, the control Ottawa has over the provinces is still very much in tact today. There is a need to constitutionalize spending power to redistribute the division of powers between Ottawa and the periphery.

ⁱ Pierre Elliot Trudeau, “Federal-provincial grants and the spending power of Parliament,” in *Economics: Contemporary Issues in Canada*, ed. D.A.L. Auld (Toronto: Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1972), 3.

ⁱⁱ Christopher Dunn, “The Federal Spending Power” in *The Handbook of Canadian Public Administration*, ed. Christopher Dunn, (Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 2002), 225.

ⁱⁱⁱ Malcolm C. Brown, *Established Program Financing: Evolution or Regression in Canadian fiscal federalism?* (Canberra, Australia: Center for Research on Federal Financial Relations, Australian National University: Distributed by ANUTECH, 1984), 21-22.

^{iv} Ibid.

^v Ronald L. Watts, “The Spending Power in federal Systems: A Comparative Study.” (Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen’s University, 1999), 4.

^{vi} Ibid.

^{vii} Canada, *Shaping Canada’s Future Together. Proposals*. (Ottawa : Minister of Supply and Services Canada, 1991), 39-40.

^{viii} Ibid.

- ^{ix} Trudeau, "Federal-provincial grants and the spending power of Parliament,"7.
- ^x Watts, 4.
- ^{xi} Brown, 1.
- ^{xii} Canada, Shaping Canada's Future Together. Proposals, 40-41.
- ^{xiii} New Approaches to Canada's Social Union: an options paper [essay on-line]; available from www.scics.gc.ca/pdf/85006109_e.pdf; Internet: accessed 11 March, 2004.
- ^{xiv} Watts, 1.
- ^{xv} This section was a part of the original document accepted by Parliament but has since been omitted.
- ^{xvi} A similar stretch has been created by many decisions made by the Judicial Committee of the Privy Council on the intent of the Peace Order and Good Government Clause.
- ^{xvii} Canada, Shaping Canada's Future Together. Proposals, 39-40.
- ^{xviii} Brown, 2.
- ^{xix} Ibid, 15.
- ^{xx} Robert Jackson and Doreen Jackson, Canadian Government in Transition, (Scarborough, Ont.: Prentice hall, 1999), 85.
- ^{xxi} Watts, 4.
- ^{xxii} Some of these initiatives include the Meech Lake and the Charlottetown Accords.
- ^{xxiii} Canadian federalism and the Spending Power of the Canadian Parliament [essay on-line]; available from <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/federal/spending.htm>; Internet: accessed 9 March 2004.
- ^{xxiv} Peter W. Hogg, Constitutional Law of Canada, (Toronto: Carswell Thomson Professional Publishing, 1998), 1110.
- ^{xxv} Watts, 3.
- ^{xxvi} The Calgary Declaration [essay on-line]; available from <http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/1000/10273337.htm>; Internet: accessed 12 October 2004.
- ^{xxvii} Calgary Declaration: Provincial and Territorial Resolutions [essay on-line]; available from http://www.uni.ca/cd_res.html; Internet: accessed 9 March 2004.
- ^{xxviii} Ibid.
- ^{xxix} Watts, 5.
- ^{xxx} Ibid.
- ^{xxxi} Ibid.
- ^{xxxi} A Framework to Improve the Social Union for Canadians [essay on-line]; available from www.scics.gc.ca/cinfo99/80003701_e.html; Internet: accessed 12 March, 2004.
- ^{xxxiii} Ibid.
- ^{xxxiv} This was a statement made by Dr. Christopher Dunn of Memorial University on March 22, 2004, during his lecture for Political Science 3741.
- ^{xxxv} Garth Stevenson, Unfulfilled Union, (Toronto: Macmillan Company, 1979),157.

- ^{xxxvi} Pierre Elliot Trudeau, "I agree with...Some of Mr. Duplessis' Attitudes" in Issues in Canadian History: Quebec in the Duplessis Era, 1935-1959: Dictatorship or Democracy? ed. Cameron Nish (Toronto: The Copp Clark Publishing Company, 1970), 148.
- ^{xxxvii} Ibid, 147.
- ^{xxxviii} Ibid. 147
- ^{xxxix} Ibid, 146.
- ^{xl} Ibid.
- ^{xli} Brown, 20.
- ^{xlii} Ibid.
- ^{xliii} Both of these documents referred to health insurance programs.
- ^{xliv} Brown, 20.
- ^{xlv} Ibid, 20-21.
- ^{xlii} Trudeau, "Federal-provincial grants and the spending power of Parliament,"7.
- ^{xliii} Ibid, 7.
- ^{xlviii} Brown, 1.
- ^{xlix} Ibid.
- ^l Watts, 2.
- ^{li} 1987 Constitutional Accord [essay on-line]; available from www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/MeechLake.html. Internet: accessed 9 March 2004.
- ^{lii} Ibid.
- ^{liii} Watts, 3.
- ^{liv} Canada, Our Future Together – Fact Sheet for Rebalancing Roles and Responsibilities, [Ottawa : Minister of Supply and Services Canada, 1992) 1-2.
- ^{lv} Watts, 3
- ^{lii} Charlottetown Accord [essay on-line]; available from <http://www.uni.ca/charlottetown.html>; Internet: accessed 9 March 2004.
- ^{lvii} Ibid.
- ^{lviii} Watts, 4
- ^{lix} Canada, Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal Report to Premiers, (Ottawa: The Council, 1995), 18.
- ^{lx} Ibid.
- ^{lxii} Ibid, 9.
- ^{lxii} New Approaches to Canada's Social Union: an options paper [essay on-line]; available from www.scics.gc.ca/pdf/85006109_e.pdf; Internet: accessed 11 March, 2004.
- ^{lxiii} Ibid. 12
- ^{lxiv} Roger Gibbins, "Taking Stock: Canadian Federalism and Its Constitutional Framework," in How Ottawa Spends: 1999-2000, ed. Leslie A. Pal. (Toronto: Oxford University Press, 1999) 202.
- ^{lxv} Ibid.

Works Cited

- 1987 Constitutional Accord [essay on-line]. Available from www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/MeechLake.html. Internet: accessed 9 March 2004.
- A Framework to Improve the Social Union for Canadians [essay on-line]. Available from www.scics.gc.ca/cinfo99/80003701_e.html. Internet: accessed 12 March 2004.
- Brown, Malcolm C. Established Program Financing: Evolution or Regression in Canadian fiscal federalism? Canberra, Australia : Centre for Research on Federal Financial Relations, Australian National University : Distributed by ANUTECH, 1984.
- Calgary Declaration: Provincial and Territorial Resolutions [essay on-line]. Available from http://www.uni.ca/cd_res.html. Internet: accessed 9 March 2004.
- Canada, Ministerial Council on Social Policy Reform and Renewal Report to Premiers.] Ottawa: The Council, 1995.
- Canada, Our Future Together – Fact Sheet for Rebalancing Roles and Responsibilities. Ottawa : Minister of Supply and Services Canada, 1992.
- Canada, Shaping Canada's Future Together. Proposals. Ottawa : Minister of Supply and Services Canada, 1991.
-  Canadian federalism and the Spending Power of the Canadian Parliament [essay on-line]. Available from <http://www2.marianopolis.edu/quebechistory/federal/spending.htm>. Internet: accessed 9 March 2004.
- Charlottetown Accord [essay on-line]. Available from <http://www.uni.ca/charlottetown.html>. Internet: accessed 9 March 2004.
- Dunn, Christopher. "The Federal Spending Power." in The Handbook of Canadian Public Administration, ed. Christopher Dunn. Don Mills, Ont.: Oxford University Press, 2002.
- Gibbins, Roger. "Taking Stock: Canadian Federalism and Its Constitutional Framework." In How Ottawa Spends: 1999-2000, ed. Leslie A. Pal. Toronto: Oxford University Press, 1999.
- Hogg, Peter W. Constitutional Law of Canada. Toronto: Carswell Thomson Professional Publishing, 1998.
- Jackson, Robert, and Doreen Jackson. Canadian Government in Transition. Scarborough, Ont.: Prentice hall, 1999.
- New Approaches to Canada's Social Union: an options paper [essay on-line]. Available from www.scics.gc.ca/pdf/85006109_e.pdf. Internet: accessed 11 October, 2003.
- Stevenson, Garth. Unfulfilled Union. Toronto: Macmillan Company, 1979.

The Calgary Declaration [essay on-line]. available from
<http://www.ontla.on.ca/library/repository/mon/1000/10273337.htm>. Internet:
accessed 12 October 2003.

Trudeau, Pierre Elliot. "Federal-provincial grants and the spending power of Parliament." In Economics: Contemporary Issues in Canada, ed. D.A.L. Auld, 3-10. Toronto : Holt, Rinehart and Winston of Canada, 1972.

Trudeau, Pierre Elliot. "I agree with...Some of Mr. Duplessis' Attitudes." In Issues in Canadian History: Quebec in the Duplessis Era, 1935-1959: Dictatorship or Democracy? ed. Cameron Nish, 146-148. Toronto: The Copp Clark Publishing Company, 1970.

Watts, Ronald. L. The Spending Power in Federal Systems: A Comparative Study. Kingston, Ont.: Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1999.



The Indian Claims Commission: an Impact Assessment

Martine Chaussard

McGill University



Martine is enrolled in the Honours Program in Political Science at McGill University, as well as a double-minor in International Development Studies and Environment. She will be starting her third and final year September 2006. Her main focus of interest are Aboriginal politics in Canada and Latin America, more specifically with regards to land rights, as well as rural communities in developing countries. Martine plans to pursue graduate studies on that topic, as well.

While the primary role of the confederation of Canada was to help moderate the differences between French and English people, Canada's present-day federal design also entails the accommodation of collective differences, including First Nations'. An important task the government has to undertake to acknowledge First Nations' differences is the inclusion of Aboriginal people's grievances, either related to the past or to the present. The federal government thus sees itself confronted with lawful obligations arising from various treaties that were signed with Indian Bands in the past. For example, Indian Bands frequently attempt to reclaim portions of land by citing a treaty, which was not previously respected by the federal government.

The 1973 Supreme Court of Canada case of Calder vs. The Queen recognized Aboriginal land rights arising from historical occupation in Canada.ⁱ Prompted by this decision, the federal government presented an official land claims policy recognizing the government's responsibility to directly address First Nations' land grievances during that same year, 1973. The new policy allowed First Nations to present land claims to the newly created Office of Native Claims without having to embark upon complicated and costly court processes.ⁱⁱ

The Indian Claims Commission defines Land claims as "unresolved grievances between Indian Bands and the Government of Canada relating to land and resources"ⁱⁱⁱ. Two types of land claims are recognized by the government: specific and comprehensive. Specific claims refer to a violation of an "existing lawful obligation", such as a treaty or a provision under the *Indian Act*^{iv}, examples being the illegitimate administration of Indian funds or assets, or the dispossession of Indian land.^v Alternatively,

comprehensive land claims are put forward when no treaties have been signed between an Indian Band and the government but the Indian Band wishes to reclaim the land. All First Nations, however, do not recognize the distinction between specific and comprehensive land claims.

The government has a negotiation process to address specific land claims, clearly outlined in the 1982 document, "*Outstanding Business: a native claims policy*"^{vi}. According to the document, once the Office of Native Claims has accepted a case for negotiation, compensation in the form of land or cash is negotiated. However, a series of events, including the 1990 Oka crisis^{vii} and the publication of the Assembly of First Nations' (AFN) "*Critique of Federal Government Land Claims Policies*"^{viii}, pressured the government to rethink the specific land claims policy. Reform of the policy had become urgent, as the specific claims policy was flawed in many ways. First, the government, acting both as judge and jury, clearly had a conflict of interest in the settlement of land claims and in the compensation packages negotiations. Second, the policy was interpreted narrowly and, as a result, many relevant claims were rejected for negotiation (e.g. fishing and hunting rights). Third, the claims process, in addition to being a confrontational practice, was protracted and the outcome was usually unsatisfying for the claimant. Settlements were perceived as unrealistic, especially when the government abandoned negotiations and imposed a "take it or leave it" offer.^{ix}. Moreover, as time would show, new legal pronouncements would need to be taken into account in a revamped land claims policy, such as the *Sparrow* (1990) and *Delgamuukw* (1997) cases.^x Given these major flaws, the government promised the AFN that a joint working group would

be created to study the reform of specific land claims policy. Further, an interim body would re-examine contested Indian and Northern Affairs Canada's (INAC)^{xii} decisions.^{xiii}

The Indian Claims Commission (ICC) was therefore created in 1991 - almost twenty years after the *Calder* case - under the *Inquiries Act*, to inquire and issue reports concerning the INAC's management of specific claims. As an additional mandate, the Commission would also become a source of information for the on-going joint working group and act as a mediator when requested by the two parties involved.^{xiv} The Commission's reports were to be exclusively advisory and were intended to facilitate the reform process.

The ICC has sometimes been perceived by INAC as a challenger to the government's decisions on land claims, as the Commission has interpreted its mandate very liberally.^{xv} The tension between the two bodies is understandable; the Commission often puts the blame on the government in its reports. It would therefore be wrong to evaluate the Commission upon government's satisfaction criteria. This paper will seek to assess the impacts of the Commission on specific claims settlements and policy; in doing so, a review of the Commission's annual reports and proceedings, of various documents published by INAC, of the Concorde Report (an independent review of the Indian Claims Commission), and of the Report of the Royal Commission on Aboriginal People will follow to adequately determine what the Commission has accomplished since 1991. Indeed, for the most part, the Indian Claims Commission has had a significant and positive impact on the issue of the specific land claims policy.

The Indian Claims Commission: a Critical Voice

Starting in 1994, the Indian Claims Commission has issued numerous inquiry reports, annual reports, and proceedings, throughout which various recommendations for the advancement and betterment of the policy have been enumerated. The Commission has voiced concerns about the government's conduct towards land claims, has kept track of the reform process through constant analysis, and has raised public awareness. It has played an important and innovative role as a body that claimants could resort to in case of failure of negotiations with the government. The Commission's concrete achievements are considerable and the First Nations' satisfaction level towards the work the Commission has accomplished over the years is generally high.

A different approach

The function and work of the Commission have often been described as a unique opportunity for non-adversarial claims resolution.^{xvi} In comparison to negotiations at INAC or at the Supreme Court of Canada, the Commission appears to offer more objectivity and fairness. Flexibility in the conduct of inquiries has been promoted, principally through the recognition of oral history and tradition as evidence. The acknowledgement of First Nations' specific approach to history (i.e. without written records) is an important step in the land claims process. The Commission argues that alternatives to written historical documents as sources of evidence ought to be included in a fair specific claims policy, a position presented in 1997-98 with the "Oral Evidence Policy Development".^{xvii} The Commission's standpoint was

reinforced with the *Delgamuukw* decision of 1997, where Chief Justice Lamer stated that:

Notwithstanding the challenges created by the use of oral histories as proof of historical facts, the laws of evidence must be adapted in order that this type of evidence can be accommodated and placed on an equal footing with the types of historical evidence that courts are familiar with, which largely consists of historical documents.^{xvii}

Another distinctive feature of the Commission's approach is the refusal to cross-examine elders, again in order to avoid creating an adversarial atmosphere.^{xviii}

The Commission's commitment to alternative dispute resolution mechanisms in addition to their allowance of oral history as evidence is a testimony of the Commission's dedication to cross-cultural awareness.^{xix} Based upon principles of cultural sensitivity, the Commission thus acts as a bridge between First Nations and INAC, contributing to a better understanding between the two parties.

Recommendations

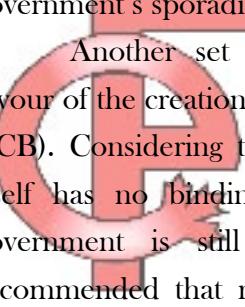
In each of the Indian Claims Commission's annual reports, a number of recommendations to the government are laid out. Those recommendations are the product of the Commission's experiences with inquiries and are based on the analysis of land claims procedures. However, most recommendations have not received an official response from the government and are therefore being repeated from one report to the other, as the Commission considers these

recommendations to be important for substantial policy reform.^{xx}

The Indian Claims Commission first recommends that both the government and First Nations' need to adhere to a strict response protocol. In the current situation, the government's opinion on the Commission's "Findings and Recommendations" is not consistently conveyed.^{xxi} The commission suggests that when faced with the conclusions of an inquiry report, the government should provide a formal, detailed response expressing refusal or approval of recommendations. Comments on reports would make negotiations more effective and may clarify where the conflict rests between the two parties. By not responding to the Commission's reports, the government perpetuates the impression that INAC acts unilaterally and arbitrarily, and that the Indian Claims Commission is a façade of fairness and justice.^{xxii} To this day, the recommendation for a formal response protocol has not led to an official response from INAC, although the 1994-95 Annual Report of the Commission indicated that the government was providing responses "in a much more timely manner"^{xxiii}. Yet, not all reports are receiving a written response within 60 days (the suggested deadline) and the recommendation to have a response meeting between the two parties 90 days after the release of the report has not been adopted.^{xxiv}

A second important group of recommendations concerns the mediation services offered by the Commission, a tool the Commission feels is under-utilised by the government. The Commission started providing complete mediation services in 1998^{xxv}, yet INAC often refuses to have the Commission mediate early in the claim process. Often, mediation is only found to be necessary by the

government after a report is issued in favour of the claimant. Since inquiries are costly and lengthy, early attempts at mediation could contribute to a better allocation of resources to the most complicated cases and could make the settlement process more efficient.^{xxvi} Again, the government responded somewhat positively to the recommendation, and engages more willingly in mediation activities, but not to the extent considered necessary by the Commission^{xxvii}: only 36 requests for mediation have been put forward by both parties since 1991.^{xxviii} It has been suggested that Canada's reluctance to engage in mediation is due to the *Financial Administration Act*, under which there is no room for negotiation unless an outstanding lawful obligation has been officially recognized. Others simply claim that a lack of trust between INAC and the ICC explains the government's sporadic requests for mediation.^{xxix}

 Another set of recommendations argues in favour of the creation of an Independent Claims Body (ICB). Considering the fact that the Commission in itself has no binding power and that the federal government is still both judge and jury, it is recommended that rejected specific claims be dealt with by an independent body with legislative authority. An Independent Claims Body (ICB) could determine whether or not the claim is valid and what an appropriate compensation should be; the compensation need not always be monetary. The Commission suggests that an ICB should be a bipartite body, composed of a Commission and a Tribunal. The ICB should also be genuinely independent, recognize oral testimony, emphasize the fiduciary relationship between First Nations and the Crown, have an appointment process that involves all parties through consultation, and carry out a significant

informative function.^{xxx} For the Commission, the creation of an ICB is intrinsically linked to a new, revamped specific land claims policy. After the failure of the first joint working group on policy reform (in 1993) and the publication of various reports recommending that an ICB be created, INAC reiterated its willingness for a successful policy reform and created a second working group, the Joint First Nations - Canada Task Force on Claims Policy Reform, in 1997.^{xxxi} The Joint Task Force issued a report in 1998, which contained draft legislation for an Independent Claims Body.^{xxxi} Finally, in 2003, the House of Commons adopted the *Specific Claims Resolution Act*, designed to create the "Canadian Centre for the Independent Resolution of First Nations Specific Claims".^{xxxiii} Although the *Specific Claims Resolution Act* has recently been informally repealed,^{xxxiv} the fact that the recommendation for an ICB made its way to become a bill and has been adopted by Parliament, suggests that the Commission's efforts to pressure INAC to create an ICB can be considered successful.

Recommendations have also put significant weight on the issue of resource allocation to the specific claims process. The Commission has identified the problem of insufficient funding as the primary cause for the backlog of claims and has insistently recommended that the problem be solved at least in revision of the creation of an ICB, in order to ensure efficiency right from the start.^{xxxv} More resources would also facilitate the research function of the Commission and, more importantly, the joint research projects (INAC - Commission), which are used to obtain an early consensus on evidence before negotiations start.^{xxxvi} The demand for increased funding has been answered by increased expenditures

in the area of specific claims, but the ICC still considers the resources allotted too scarce.^{xxxvii}

Finally, it is important to consider other various recommendations that have given rise to an official response by the government: the appointment of Commissioners from Québec, realized for a first time in 1994 with the appointment of Aurélien Gill^{xxxviii}; the representation of INAC's and Department of Justice's officials at the Commission's Planning Conferences early in the process of inquiry, which has been carried out at first notice^{xxxix}; and faster documents delivery, which now operates in "a timely fashion".^{xl}

To the extent that the Commission has lobbied for the adoption of those recommendations, presenting them consistently and with rigour, it is my opinion that the recommendations have placed much needed pressure on INAC, which has been enhanced by the Commission's ability to conduct impartial inquiries. Indeed, even though the Commission has often spelled out the opinion of First Nations, it possesses an additional *de facto* objectivity and credibility, as a body created by INAC under the *Inquiries Act*. Moreover, the Commission has filled out important mediation functions, both during concrete negotiation instances, and situational analyses. During such analyses, opinions are gathered from all parties (various First Nations and INAC) and more moderate positions are adopted, in order for the mediation to be closer to a consensus-building exercise. It is, however, true that relations between the Commission and INAC have been tense, but it would be incorrect to affirm that it has been so because the Commission has "sided" with First Nations. On the contrary, this tension points out the faults of the actual specific claims policy and the unwillingness of the

government to remedy to the situation. The discomfort felt by INAC in response to the objective reports of the Commission reveals its incapacity to be responsive to the policy changes needed.

Achievements and realizations

The Commission has contributed to the specific claims policy with some tangible achievements that deserve mention. Little by little, these achievements add input to the reform process and contribute to the resolution of long-lasting grievances that INAC alone fails to address.

First, the Commission has carried out the inquiries at a satisfactory pace, given the scarcity of resources and the constraining mandate and scope of action given by the government. Since 1991, the Indian Claims Commission has accepted 122 out of 124 claims for inquiry, and has produced reports for 60 claims. Among those 60 cases, 28 have been accepted for negotiations by INAC and 15 have been resolved with the help of the ICC.^{xli} Each of the Commission's reports brings about general conclusions that must be considered in an improved policy. For example, in the case of the *Athabasca Denesuline Treaty Harvesting Rights* claim, the Commission concluded that the specific claims policy should extend to treaty harvesting activities and that the claim was thus valid and should be accepted for negotiation.^{xlii} It is implied that the Commission's reports create a precedent and lay out new general principles with regards to specific claims. Therefore, inquiry reports are important contributions to the reform process and are considered here as significant achievements by the Commission.

Similarly, in 1998, upon recommendations by the Commission, INAC declared that they would change their policy with respect to *Treaty Land Entitlement* (TLE) claims, a subset of specific claims. A TLE claim arises when a First Nation alleges that reserve land created by treaty has not been distributed as agreed. Compensation is thus sought in the form of land, while other specific claims are usually only resolved by cash transfers.^{xiii} Before the intervention of the Commission, TLE land transfers were calculated in accordance with the band's membership at the "date of first survey" of the reserve. In the inquiry reports for the *Fort McKay* First Nation claim and the *Kawacatoose* First Nation claim, the ICC specifically recommended that calculations should include all band members, no matter the moment at which they joined the band.^{xliv} By its contribution to the TLE claims process, the ICC has therefore helped achieve a step forward to a new, more equitable policy.



In terms of satisfaction levels expressed by First Nations involved with the Commission, the general trend is that First Nations have appreciated the opportunity to use the third-party opinion that the Commission offers. In the Noonan Report, (an ICC User Survey conducted in 1996)^{xlv} and in a survey directed by the Concorde Group in 1998, it was found that most First Nations who have appealed to the Commission demonstrated satisfaction. The only negative point highlighted was the Commission's lack of authority, which impedes the facilitation of specific land claims resolution. Ironically, the settlement of land claims was originally to be the Commission's primary role. However, many have enjoyed the non-adversarial atmosphere and the cultural sensitivity of the Commission.^{xvi} Thus, the Commission has accomplished the difficult task of offering objectivity

and neutrality, conditions that are greatly missing in the ordinary specific claims procedure in Canada. Positive comments from First Nations thus point to an important contribution of the Commission to the specific claims process.

A precious source of information

Throughout the years, the Indian Claims Commission has developed important information and research functions. First created to provide input to the 1991 Joint Working Group on Policy Reform, the Commission has "constantly been concerned to discover relevant historical facts, using expert assistance to assess verbal and written statements pertaining to claims"^{xvii}. The Commission has urged for the creation of an inventory or database of all existing claims and settlements, as well as information relevant to similar cases.

The Commission facilitates the pursuit of a claim for First Nations by making necessary information available through a "Submission Guide" that provides useful references for the claims process.^{xviii} Likewise, the Commission has been a central actor for the dissemination of information to the public, raising awareness of Aboriginal issues by publishing information booklets and "quick facts" pamphlets. The Commissioners were also engaged in a number of speaking activities through the Commission's speaker's Bureau, again to carry out an educational task that the Commission felt was crucial to a better understanding of Aboriginal issues in Canada^{xix}.

The Commission's work in the past fifteen years has achieved little steps in the large-scale policy reform project, but they are outstanding realizations.

Starting from scratch, the Commission has given an alternative voice to First Nations, in an alternative way. The Commission has also been able to act as a check on INAC, to critically analyse the current policy and to suggest improvements through annual reports' recommendations to the government. Moreover, the Commission's efforts have helped settle a number of claims that would have left claimants unsatisfied otherwise and have motivated a change in the TLE claims policy. Finally, the Commission has contributed to raising both First Nations' and the general public's awareness on what land claims and land rights are, why they are important, how First Nations can express them, and most importantly, how they are solved.

Status Quo: Still No Significant Change in the Specific Claims Policy

On the other hand, one might argue that the creation of the Indian Claims Commission has not contributed to the betterment of the claims process, since the specific claims policy has not yet undergone reform, and is still the same as in 1982. If it is true that the success of the Commission's mandate to stir up the reform process is measurable by whether or not reform has been accomplished, then we should conclude that the Commission's mandate has not been conducted effectively.

First Nations' formal rejection of Specific Claims Resolution Act

In November 2003, the *Specific Claims Resolution Act* was adopted by Parliament. It aimed to replace the Indian Claims Commission by an Independent Claims Bodyⁱ. However, what was announced as a great victory by INACⁱⁱ was perceived

very differently by First Nations. According to the Assembly of First Nation's representative, Phil Fontaine, the bill left out important recommendations set forth in the Joint First Nations - Canada Task Force's draft legislation.ⁱⁱⁱ For Fontaine, the 10 million cap on claims, the government's appointment power for the Centre's Tribunal, the absence of a lawful definition of specific claims and of an efficient resolution process, as well as inadequate resources, are unacceptable provisions of the legislation and sufficient reasons for the AFN to reject the bill.^{iv} This point of view has led the Confederacy of Nations to adopt a resolution, in 2004, stating the First Nations' opposition to the proclamation of the bill, in the absence of significant amendments.^{iv} In November 2005, the AFN issued a press release stating that, to the association's great contentment, the federal government was not going to implement an unchanged C-6 without the AFN's approbation.^v

Essentially, the fact that this Act failed is due to the flawed content of the bill, which was determined unilaterally by the government, without taking into account the recommendations of the Joint Task Force draft legislation. Nowhere in this failure is the Indian Claims Commission responsible. Quite the opposite, the Commission has generated positive features of the specific claims reform process by providing input to the working groups. It is therefore a mistake to judge the Commission's impact on the reform process based on the failure of *Specific Claims Resolution Act*.

Gridlock at Indian and Northern Affairs Canada

Another way to assess the legitimacy of the Commission's work is to evaluate how much more efficient the claims process has been since the creation

of the Commission. Since 1970, 1345 claims have been put forward to INAC.^{lxii} Since 1973, a total of 268 claims have been settled in Canada at large^{lxiii}, and the Commission's work has only led to the settlement of 15 claims^{lxiv}. Millions of dollars have been invested in the Commission and yet, the settlement rate is dramatic when compared to the number of claims in the system. One could conclude that the Commission has not significantly contributed to the resolution of conflicts, judging by the poor results of the process.

However, the Commission has pointed out to the serious problem of inefficiency repeatedly. In almost each of its annual reports, it recommended that more resources be invested in order to speed up the settlement process, that INAC resort to mediation and alternative dispute resolution more often, and that the policy in itself be made more flexible; all of those solutions in order to have a more efficient, encouraging and, above all, accessible settlement mechanism.^{lxv} Yet, most of the Commission's requests have remained unanswered and the issues unresolved. Finally, it must be highlighted again that this interim body has no binding power, and that although the Commission has recommended to INAC that many claims be settled, the ultimate decision about a claim, until a real Independent Claims Body is created, lies in the government's hands.

Who is to blame?

Can we simply attribute those failures to INAC's unwillingness to recognize its faults and pay for the settlement of long-lasting claims? Not necessarily. It is understandable that the government is working with limited resources, and within a strict legislative framework. However, as long as claims will

be dealt with by the government, which is in the midst of a strong conflict of interest, the situation will be reflected in a policy that fails to embrace change. It is also important to understand that all decisions taken by the government with regards to a specific claim bring about the risk of creating a precedent, opening a door for subsequent claims with which INAC would not necessarily accept to deal.^{lxvi}

Yet, only INAC has the decisive power to solve this complicated problem. It is therefore the government's responsibility to find ways to improve the process, a step it had taken in 1991 with the creation of the joint working group on policy reform and of the Indian Claims Commission. Rather than making an active use of those tools, INAC has blamed the Commission for its liberal interpretation of its mandate and has seen its activities and reports as challenges to its "sovereignty"^{lxvii}. According to the Concorde Group, "the Commission has been criticized by some government officials in INAC and Justice for going well beyond a paper review of a claim that has been rejected by Canada"^{lxviii}.

Different views, one mandate

It is key to acknowledge the fact that the parties involved in the claims settlement process have very different interests and that the Commission must deal with those contradictory forces. As a mediator, the Commission strives for a compromise that will always be considered "too much" for some and "too little" for others.

Outstanding efforts within a narrow mandate

Although the Commission's mandate included the formulation of recommendations on the policy framework, it was primarily created to review the

claims in function of the existing policy. This restriction limited the innovative outreach of the Commission for settlement reviews because it had to work within the framework of a policy that was recognized as unsound. The Concorde Group reports:

...to the extent that the process derives from policy and the policy is recognized by all as needing reform and yet has not been reformed, the Commission is understandably “out in front” of [INAC], the Department of Justice and, arguably, the AFN^{lxiii}

Keeping in mind this contradiction in the role the Commission is expected to play by all parties, the Commission has therefore done a fairly good job in coping with the diametrically opposed strengths of both INAC and First Nations, in a tense situation.

The way forward: an Independent Claims Body?

What can we expect for the future? Sadly, the most promising outcome to date, the creation of an Independent Claims Body, is now almost completely gone from the agenda. It is comprehensible that the AFN decided to lobby against the *Specific Claims Resolution Act* because of its provisions but in doing so First Nations undermined the reform process that had been considered necessary for such a long time.

In the event that the project of an ICB finally came to an end, some specific but decisive questions remain. What would be the legal outreach of such a Commission? An important remark made by the

Royal Commission on Aboriginal Peoples is that the Commission has avoided addressing complex legal issues and has relied on evidence that would not necessarily be receivable in court. An ICB making binding decisions would therefore have to deal with this caveat, especially in a situation where the issue at stake concerns the Crown's lawful obligations towards First Nations^{lxiv}. Should appeal to a superior court be possible after the ICB's Tribunal has rendered a decision, and by which parties? Those are only some example of questions that would arise in the event that an amended ICB was finally created and that keeps us from considering the ICB as a panacea.^{lxv}

Land claims settlement and human development

Recently, with the First Ministers' Conference on First Nations in Kelowna, B.C and the water crisis in Kashechewan, all efforts have been devoted to the issue of living conditions on reserve, another crucial component of First Nations' well being. Chances are that the issue of specific claims policy will not make its way back to the surface any time soon. It is true that the living conditions on reserve are dramatic and deserve all our attention. Yet, this issue is genuinely connected to specific land claims, a point that the Indian Claims Commission has often stressed. Clarifying land titles helps to identify and confirm First Nations' resources and assets, which in turn helps spur economic and social development, mostly through investment and economic initiatives.^{lxvi} It is important to remember that treaties traded one economic resource for another. In the case of specific land claims, the goods that First Nations were entitled to received (i.e. land) has not been granted. The result of these breached treaties is therefore the net depletion

of a central economic resource, land, which crucial for economic prosperity^{lvii}. Finally, as the UN Expert Seminar on Practical Experiences Regarding Indigenous Land Rights and Claims has argued:

...equitable and fair conclusion and implementation of treaties, agreements and other constructive arrangements relating to land between states and indigenous peoples can contribute to environmentally sound and sustainable development for the benefit of all^{xviii}

It is accurate to say that a fair and efficient specific land claims policy gives First Nations the opportunity to access vital resources for development. Perhaps, the next step in demonstrating this relationship between land title and development rests in a large-scale study of living conditions in reserves that have settled a specific land claim in the past years. Given its well-developed research and information capacities, the Indian Claims Commission is probably the most appropriate body to undertake this task, especially if it wants to convince INAC that the settlement of specific land claims deserves more resources and attention. Hoping for decent living conditions is one thing, but government officials should recognize that the problem they have been trying to avoid solving for so long is integral to the well being of an entire nation of Aboriginal peoples.

^v INAC, *Backgrounder: specific claims in Canada*, (Ottawa, 2001)

^{vi} INAC, *Outstanding Business: a native claims policy* (Ottawa, 1982)

^{vii} The 1990 Oka Crisis involved a land claim put forward by the Mohawk nation, when faced with a development project that involved the construction of a golf course on a sacred burial site. Three people died during the confrontation between the First Nation and the police force.

^{xviii} Assembly of First Nations, *AFN's critique of federal government land claims policy*, (1990)

^{ix} Royal Commission on Aboriginal People, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, (Ottawa: Minister of Supply and Services 1994).

^x *Indian Claims Commission, Proceeding Acts*, Vol. 2 (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1995).

^{xi} INAC. Indian and Northern Affairs Canada (INAC) was formerly known as the Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND). For comprehension purposes, this paper will only refer to the current INAC, even though, at the period the text might refer to, the department was known as DIAND.

^{xii} Royal Commission on Aboriginal People, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, (Ottawa: Minister of Supply and Services 1994).

^{xiii} *Indian Claims Commission, Proceeding Acts*, Vol. 2 (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services 1995).

^{xiv} Concorde Inc., *Review of the Indian Specific Claims Commission*, (1996).

^{xv} Indian Claims Commission, *Annual Report, 1997-98*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1998)

^{xvi} Ibid.

^{xvii} Supreme Court of Canada, *Delgamuukw v. B.C.*, 1997.

^{xviii} Indian Claims Commission, *Information Guide; Fairness in Claims Negotiations*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2004).

^{xix} Indian Claims Commission, *Annual Report 1991-93/94*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1994)

^{xx} Ibid.

^{xxi} Ibid.

^{xxii} Ibid.

^{xxiii} Ibid.

^{xxiv} Ibid.

^{xxv} Ibid.

^{xxvi} Ibid.

^{xxvii} Indian Claims Commission, *Annual Report 1999-2000*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2000)

^{xxviii} Indian Claims Commission, *Annual Report 2003-2004*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2004)

^{xxix} Concorde Inc., *Review of the Indian Specific Claims Commission*, (1996).

ⁱ Supreme Court of Canada *Delgamuukw v. BC*. (1997)
ⁱⁱ INAC, *Backgrounder: specific claims in Canada*, (Ottawa, 2001)

ⁱⁱⁱ Indian Claims Commission, *What are Land Claims*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services 2005)

^{iv} Statutes of Canada, 1985, c.31

-
- ^{xxx} Indian Claims Commission, *Annual Report 2002-2003*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2003)
- ^{xxxi} Indian Claims Commission, *Annual Report 1996-97*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1997)
- ^{xxii} Assembly of First Nations Specific Claims Branch and INAC, *Report of the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform*, (1998).
- ^{xxiii} Indian Claims Commission, "Parliament Passes Bill C-6", *Landmark*, Fall 2003
- ^{xxiv} Fontaine, Phil, "Specific Claims Resolution Act Will Not Be Implemented: A Victory for First Nations", Assembly of First Nations, Nov. 2005
- ^{xxv} Indian Claims Commission, *Annual Report 1997-98*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1998)
- ^{xxvi} Indian Claims Commission, *Annual Report 1998-99* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1999)
- ^{xxvii} Indian Claims Commission, *Annual Report 1999-2000* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2000)
- ^{xxviii} Indian Claims Commission, *Annual Report 1991-93/94; 1994-95*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1994; 1995)
- ^{xxix} Ibid
- ^{xl} Ibid
- ^{xli} Indian Claims Commission, *Annual Report 2003-2004*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2005)
- ^{xlii} *Indian Claims Commission, Proceeding Acts*, Vol. 2 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1995).
- ^{xliii} Indian Claims Commission, *What is a TLE claim?*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services 2005).
- ^{xliv} Indian Claims Commission, "Building a Better Claims Process, *Landmark*, Summer 1998.
- ^{xlv} Indian Claims Commission, *Annual Report 1996-97* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1997)
- ^{xvi} Concorde Inc., *Review of the Indian Specific Claims Commission*, (1996).
- ^{xvii} Indian Claims Commission, *Annual Report 1991-93/94*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1994)
- ^{xviii} Ibid.
- ^{xix} Indian Claims Commission, *Annual Report 1999-2000*, (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 2000)
- ¹ Indian Claims Commission, "Parliament Passes Bill C-6", *Landmark*, Fall 2003
- ^{li} INAC News Release, "New Independent Claims Body on the Horizon, INAC, (November 17th, 2003)
- ^{lii} Barnsley, Paul. "C-6 passes, other bills die." *Wind Speaker*, Dec 2003.
- ^{liii} Ibid
- ^{liv} Confederacy of Nations. "Resolution no.14/ 2004", Assembly of First Nations, May 2004
- ^{lv} Fontaine, Phil. "Specific Claims Resolution Act Will Not Be Implemented: A Victory for First Nations." Assembly of First Nations (Nov. 2005)
- ^{lvi} INAC, 2005.
- ^{lvii} INAC, 2005.
- ^{lviii} Indian Claims Commission, 2004.
- ^{lix} Indian Claims Commission, 2000.
- ^{lx} Concorde Inc., *Review of the Indian Specific Claims Commission*, (1996).
- ^{lxii} Ibid.
- ^{lxiii} Ibid.
- ^{lxiv} Royal Commission on Aboriginal People, *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, (Ottawa: Minister of Supply and Services 1994).
- ^{lxv} Concorde Inc., *Review of the Indian Specific Claims Commission*, (1996).
- ^{lxvi} INAC, 2001.
- ^{lxvii} *Indian Claims Commission, Proceeding Acts*, Vol. 2 (Ottawa: Minister of Supply and Services, 1995).
- ^{lxviii} United Nations, *UN Expert Seminar on Practical Experiences regarding Indigenous Land Rights and Claims*, (1996)

Works Cited

Annual General Assembly. "Resolution no.8/ 2002." Assembly of First Nations, 16-18 Jul. 2002. 10 Nov. 2005 <<http://www.afn.ca/article.asp?id=1384>>.

Annual General Assembly. "Resolution no.28/ 2004." Assembly of First Nations, 20-22 Jul. 2004. 10 Nov. 2005 <<http://www.afn.ca/article.asp?id=365>>.

Assembly of First Nations. "Resolving Land Claims." Assembly of First Nations, 10 Nov. 2005 <<http://www.afn.ca/article.asp?id=127>>

Assembly of First Nations Specific Claims Branch, INAC, *Report of the Joint First Nations-Canada Task Force on Specific Claims Policy Reform*, November 25, 1998.

Barnsley, Paul. "C-6 Passes, Other Bills Die." Wind Speaker Dec. 2003. 14 Nov. 2005 <<http://www.ammsa.com/windspeaker/>>

Concorde Inc., *Review of the Indian Specific Claims Commission*, November 1996

Confederacy of Nations. "Resolution no. 14/ 2004." Assembly of First Nations, 18-20 May 2004. 10 Nov. 2005 <<http://www.afn.ca/article.asp?id=1122>>.

 Fontaine, Phil. "Specific Claims Resolution Act Will Not Be Implemented: A Victory for First Nations, Assembly of Fist Nations." Assembly of First Nations Nov. 2005. 22 Nov. 2005 <<http://www.afn.ca/article.asp?id=1927>>

Dickason, Olive P. *Canada's First Nations*. Toronto: McClelland and Stewart, 1992.

INAC. "Backgrounder; specific claims in Canada." INAC Sept. 2001. 12 Nov. 2005 <http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/scc_e.html>

INAC. *Federal Policy for the Settlement of Native Claims*. Ottawa: Minister of Public Works and Government, 1993.

INAC. "Gathering strength: Canada's Aboriginal plan." INAC 1997. 17 Nov. 2005 <http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/chg_e.html>

INAC. "Gathering strength- Canada's Aboriginal plan: A progress Report January 1998." INAC Jan 1998. 17 Nov. 2005 <http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/rprt98_e.pdf>

INAC. "Gathering strength- Canada's Aboriginal plan: A progress Report." INAC Jul 2000. 17 Nov. 2005 <http://www.ainc-inac.gc.ca/gs/pdf/progr_e.html>

INAC News Release. "New Independent Claims Body on the Horizon" 7 Nov. 2003. 27 Nov. 2005 <http://www.ainc-inac.gc.ca/nr/prs/s-d2003/2-02433_e.html>

INAC. *Outstanding Business; a native claims policy*. Ottawa: INAC, 1982

INAC. "Resolving Aboriginal Claims: a practical guide to Canadians." INAC 2003.
 18 Nov. 2005<http://www.ainc-inac.gc.ca/pr/pub/rul/rul1_e.pdf>

INAC Specific Claims Branch. "National Mini Summary." INAC 2005. 18 Nov. 2005
<http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/clm/nms_e.pdf>

Indian Claims Commission. "*Annual report 1991-93/ 1993-94.*" Minister of Public Works and Government Services, 1994.

Indian Claims Commission. "*Annual report 1994-95.*" Minister of Public Works and Government Services, 1995.

Indian Claims Commission. "*Annual report 1995-96.*" Minister of Public Works and Government Services, 1996.

Indian Claims Commission. "*Annual report 1996-97.*" Minister of Public Works and Government Services, 1997.

Indian Claims Commission. "*Annual report 1997-98.*" Minister of Public Works and Government Services, 1998.

Indian Claims Commission. "*Annual report 1998-99.*" Minister of Public Works and Government Services, 1999.

Indian Claims Commission. "*Annual report 1999-2000.*" Minister of Public Works and Government Services, 2000.

Indian Claims Commission. "*Annual report 2000-01.*" Minister of Public Works and Government Services, 2001.

Indian Claims Commission. "*Annual report 2001-02.*" Minister of Public Works and Government Services, 2002.

Indian Claims Commission. "*Annual report 2002-03.*" Minister of Public Works and Government Services, 2003.

Indian Claims Commission. "*Annual report 2003-04.*" Indian Claims Commission
 21 Oct. 2005. 22 Nov. 2005 <<http://www.indianclaims.ca/english/pub/annualreports.html>>

Indian Claims Commission. "Information Guide." Indian Claims Commission April 2004.
 17 Nov. 2005 <<http://www.indianclaims.ca/english/pub/generalinfo.html>>

Indian Claims Commission. *Proceeding Acts.* Vol.2 Ottawa: Minister of Supply and Services, 1995.

Indian Claims Commission. "What Are Indian Land Claims?" Indian Claims Commission 2005.17 Nov. 2005
<<http://www.indianclaims.ca/english/pub/justthefacts.html>>

Indian Claims Commission. "What is a TLE claim?" Indian Claims Commission 2005.
 17 Nov. 2005 <<http://www.indianclaims.ca/english/pub/justthefacts.html>>

Indian Claims Commission. "What is Oral History?" Indian Claims Commission 1999.
 17 Nov. 2005 <<http://www.indianclaims.ca/english/pub/justthefacts.html>>

Landmark. "Building a Better Claims Process." Indian Claims Commission Summer 1998.
17 Nov. 2005 <<http://www.indianclaims.ca/english/pub/newsletters.html>>

Landmark. "Parliament Passes Bill C-6." Indian Claims Commission Fall 2003.
17 Nov. 2005 <<http://www.indianclaims.ca/english/pub/newsletters.html>>

Landmark. "The ICC 13 Years On" Indian Claims Commission Nov. 2004.
27 Nov. 2005 <http://www.indianclaims.ca/download/LandmarkNov2004_e.pdf>

Royal Commission on Aboriginal Peoples. *Report of the Royal Commission on Aboriginal Peoples*, Ottawa: Minister of Supply and Services, 1994

Statutes of Canada, 1999-2000, c-24

Statutes of Canada, 2003-2004, c-6

Supreme Court of Canada. *Delgamuukw v. B.C.* 1997, 3 S.C.R.6.



'A Mere Geographical Expression': An In-depth Analysis of the Issues that Threaten Nigerian Federalism

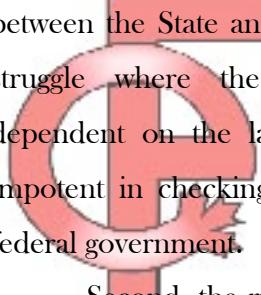
Jamie McLean

Wilfrid Laurier University



Jamie McLean is a twenty-two year old student of Honours Political Science and Research Specialization at Wilfrid Laurier University in Waterloo, Canada. His interest in politics started when he began writing for local newspapers and has grown into a pursuit for a Masters Degree in public policy analysis, international relations and/or comparative politics. Jamie can be reached at mcle1120@wlu.ca.

The state of West Africa is in peril today as its most populous country is plagued by internal strife threatening to divide the nation. The Federal Republic of Nigeria has come to a critical juncture in its short history: either deal with the unrest and problems that have divided both the people and the government, or face the probability of civil war and genocide. In an attempt to gain some insight into this pressing issue, one will have to address the three problems that face Nigeria if the federation is to avert certain collapse. First, by analyzing and comparing the lack of accountability that has troubled the First Republic and that is continuing to affect the current regime. Moreover, the frequent government's corruption and malfeasance has weakened the structure of the federal system and has had the dire result of creating a struggle between the State and the federal government. It is a struggle where the former has become utterly dependent on the latter and the State has become impotent in checking the coercive tendencies of the federal government.



Second, the rise of Muslim fundamentalism in the North and Christian fundamentalism in the South has polarized the nation across religious lines. Thus, persecution by extremists on both sides alike occur frequently and have served to further antagonize confrontations between the three dominant ethnic groups. This section will explore the deep divisions that exist and stand to harm any chance that a peaceful Nigerian federation will come to fruition.

Lastly, Nigeria's complete dependence on its oil exports has greatly undermined the legitimacy of

State's powers. As the federal government attempts to suppress popular dissent over environmental degradation and represent the interests of the oil companies alone, it has continually encroached upon the jurisdiction of the States and clashed with its citizens. This has left thirty-six States impotent and their people hostile thus undercutting any chance of stability in the federation. Through an in-depth analysis, "A Mere Geographical Expression," will assert that national corruption, ethnic and religious rivalries and the oil industry in the Niger Delta, all threaten to dismantle Nigeria's federation. For although there have been successes in the federal experiment, government leaders must take profound steps to halt the downward decline of Nigeria's federation by restoring the essential checks and balances that will rid the nation of the unequal power distribution that has hindered it for decades.

Lack of Accountability and Corruption

"No single member group should have the power to override the expectations of other members. If a group had such power, it would dictate its will to all others, thus ending any effective federation in favor of single group dictatorship."

-John Stuart Mill, Philosopher/Political Economist

The most serious impediment to stability in Nigeria is the weak infrastructure of its federal system. In order to gain an understanding of the weaknesses of the current federal system, some of the issues that have plagued Nigeria in the years leading up to and

immediately following the triumph of Nigerian independence must be analyzed. Through this section, a parallel will be shown between the issues that faced the First Republic and the issues that currently face the Fourth Republic.

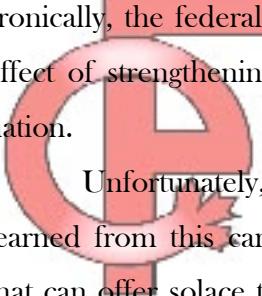
At the turn of the twentieth century, the arrival of Britain's Lord Lugard into the African Interior proved to change both the landscape and the future of West Africa forever. Lugard's appointment as British Governor in the region in 1914 can be characterized as a turbulent era, for it would be his capture of over two hundred nationalities in the borders of one nation, which would split the country along ethnic lines, and sew the seeds of Nigeria's future discontent.ⁱⁱ By the time the independence wave hit Nigeria in the fall of 1960, the beginning of ethnic tensions were visible as their common cause (of expelling the British) had become realized and the nation was polarizing its ethnic divisions. From the outset, Nigeria's federal experiment during the 1960s attempted to create a confederate nation by concentrating power in the States while relying on a weak federal government to tend to international issues. Essentially, the creation of the First Republic saw the division of Nigeria into three distinct regions that were controlled and maintained by governors of the three major ethnic groups. The Hausa-Fulani in the North, the Yorubas in the Southwest and the Ibos in the Southeast were the three dominant groups who had the largest population (and thus a larger popular vote) and were expected to be the sole competitors for executive office.ⁱⁱⁱ The fact that the other half of the population, the so-called

"minority Nigerians", had neither adequate representation nor the ability to compete for the Prime Minister's Office, illustrates how weak the federal system was from the beginning, as it marginalized half the population and set the groundwork for the military coup of 1966.^{iv} In addition, as a result of the sharp divisions that existed between the different ethnic groups, suspicion from those who were not in power dominated the political landscape and antagonized already existing tensions.

The first major setback to the federal system came in 1964 from the coercive and manipulative political campaign launched by the Yoruban dominated Action Group (AG) to regain office. After AG 'won' the rigged election, the federation began to waver as leaders of the opposition began to call on the military for a political intervention.^v A year later when the same corruptive tactics were used in a State election, citizens realized how fraudulent their system had become and demanded change. The fatal blow to the First Republic came on 16 January 1966 when the people got their wish and Major General J.T.U Aguiyi-Ironsi deposed the civilian government and instituted Nigeria's first military government.^{vi} The federation had let its people down. Widespread corruption derived from both patronage politics and rigged elections had rotted the republic in only six short years and spurred the rise of the military coup. In the eyes of the new leader, therefore, federalism was a failed experiment beset by the plethora of ethnic groups, the patrimonialism that limited minority representation

and the corruption that was responsible for the fraudulent elections.

Although federalism was re-instituted in a counter coup in the late months of 1966, Nigerian leader Lt. Col. Yakubu Gowon struggled to maintain the legitimacy of the federal system as the Ibos threatened succession. Despite dividing the three regions into twelve states to diffuse existing regionalism, Igbo opposition leader Chukwuemeka Ojukwu refused to accept key provisions of the new federation and later pronounced that he was, “finished with the federation (and) it (was) all a matter of time”.^{vii} Consequently, what would follow was a twenty-seven month long civil war that would see Gowon’s federation disintegrate into a bloody onslaught, leading to the death and the displacement of millions. Ironically, the federal system had had the unintended effect of strengthening rivalries instead of uniting the nation.



Unfortunately, there are no lessons that can be learned from this carnage, nor any justified rationale that can offer solace to those who were involved. The horrendous era has become a model of how a federation deteriorated by corruption and under representation can lead to anarchy, hostile military takeovers and civil war. Without a doubt the Biafran succession truly unveiled to the world the deep fractures that have existed in the Nigerian federation since colonialization. These fractures were largely the result of a turbulent political climate that seemed to climax in the years following independence as the federal system was so inept, that its oppression of her

minorities inevitably led to a hostile military take over and a bloody civil war. President Olusegun Obasanjo later remarked in his memoirs that while Nigerian politicians were fervently trying to re-shape the newly independent nation, “at the same time the ugly embers of tribalism and the ignorance of the people to power [were present], at the expense of national unity and the nation.”^{viii}

When analyzing the current regime, it becomes apparent that many of the problems that haunted the First Republic remain to this day. Although nearly sixteen years of military rule has ended with the return of a civilian government, the Obasanjo administration has been cursed with the obligation of reforming the many problems that continue to plague Nigeria. Despite their efforts, there is a clear parallel between the two republics in the lack of accountability that seems to persist. For example, Nigeria’s federal system has been completely destabilized as a result of the new constitution. This constitution (similar to the US system – president, bicameral legislature, etc.) was implemented by the outgoing military regime and centralized power of the executive office.^{ix} In essence, this gave him control over every facet of Nigerian life and handed him the authority to dictate what States were eligible to accept federal monies. Handing the president the power to allocate resources has heightened the rate of corruptive practices such as clientelism and patrimonialism (a system of governance that is preserved through patronage). In illustration, President Obasanjo who has distributed funds to States based on loyalty and support of his

rule, is forcing State governors to accept a patron-client relationship with the federal government, if they are to attain any resources. Scholar Larry Diamond coined the word *praetorianism* to explain the corrupt system that has enveloped the Nigerian political scene. According to Diamond, this term refers to Nigeria's "system in which raw power occupies the pursuits of political leaders and factions, and constitutional rules are manipulated for individual gain."^x The fact that the States are required to vie for federal resources has had the dire effect of further politicizing ethnic conflict and leaves the thirty-six States in a position of utter dependence.

Often, States must compete for resources with federal cronies who use the government as their personal bank. This notion appears to be true as 'big men' (a semi-competitive oligarchy) dominate the political arena and seek to further their economic interests much to the displeasure of the public. Proof of their corruptive practices, is demonstrated when Nigerian officials 'misplaced' \$2.3 billion in oil revenues after the Gulf War in 1991.^{xi} Following this event, many Nigerians began to notice "many of the ministers and commissioners in the Nigerian governments have become rich men that they weren't two years ago."^{xii} This patronage and corruption has remained so prevalent in the system that "most of the \$350 billion that the country has earned from oil exports in the past fifty years has been stolen by narrow politico-military elite."^{xiii} This has greatly contributed to reducing sixty percent of the population into absolute poverty (defined as living on less than \$2 per day).

Hence, the lack of federal funding has increased the inequality gap which has given Nigeria a score of 50.6 on the GINI scale and has pushed illiteracy rates up to nearly 70% (up from 50% while under the military regime).^{xiv}

While many of these problems can be attributed to Nigeria's oil enclave economy (discussed more below), there is no doubt that these problems have been fuelled by the weak federal system that has allowed backroom deals to persist.

Additionally, the lack of accountability and circumstances with which States remain reliant on the federal government completely undermines the notion of a federal system. This reliance breeds patronage to attain resources that States *should* already be entitled to but instead compete over at the peril of their political integrity. If the First Republic gave too much power to the States (as seen through the Biafra succession) then the Fourth Republic gives too much power to the federal government. To fight the rampant corruption and instill order into the system there needs to be a balance of power between the two tiers of government. Essentially, the federal government must relinquish some of its authority in order to give States the required power to check on the federal government and provide representation to the people. Although Nigerians have survived British imperialism, six military governments, a civil war and the collapse of its economy, it is the corruption and lack of accountability that has endured since independence that is by far the gravest threat facing the Nigerian federation.

Religious and Ethnic Divisions

"Nigeria is not a Nation. It is a mere geographical expression. There are no 'Nigerians' in the same sense as there are 'English' or 'Welsh' or 'French'. Nigeria is merely a distinctive appellation to distinguish those who live within the boundaries of Nigeria from those who do not."^{xv}

- Obafemi Awolowo, Yoruba chief and lawyer (1947)

When the United States “War on Terror” focused on Afghanistan and deployed its troops on October of 2001, the world community witnessed riots from embittered Muslims around the globe. However, nowhere in the world was it more pronounced then in Nigeria’s northern states. During the anti-American demonstrations, hundreds of Christians and Muslims were killed or wounded, churches and mosques were burned to the ground and innocent homeowners fell victim to looting and acts of rape. What was truly interesting about this situation is the fact that although the rise of religious fundamentalism in Nigeria has been accruing for decades, these violent outbreaks appeared to catch the world by surprise.

According to Nikki R. Keddie, the recent rise of religion in Third World nations can largely be attributed to growing trends such as; the expansion of capitalism (which creates income distribution gaps and forced migration), economic stagnation and neglect from the secular federal governments in taking care of the people. As a result of these issues, Keddie argues, the populations have become alienated, made irritable and have the “tendency to turn to ideologies, both new

and familiar, whether right-wing nationalism or religiopolitics” in order to give them guidance.^{xvi}

Both religion and ethnicity in Nigeria, have come to dominate popular society and communalism (a strong devotion to the interests of one's own minority or ethnic group rather than those of society as a whole) in particular, stands in the way of a united Nigeria. The nation has become evenly divided between the Northern Muslims, the Southern Christians (mostly located in the Igbo dominated areas), and the various ethnic groups existing in the country. While tensions did exist under colonial rule, the post-independence era has seen many factors that have enhanced the influence of religion in the two regions, thus contributing to their hostile relationship. Moreover, on account of the communalist nature that has developed in the nation, people identify solely with their ethnic heritage and/or religion and do not feel any relationship to others living within Nigeria’s borders. A poll taken in the early 1960s illustrates this point, because when Nigerians were asked to name which nationality they felt that they belonged to the survey indicated that over 60% of those polled had identified themselves not with the nation itself, but instead with their ethnicity.^{xvii} Furthermore, not only were the groups “identifying themselves in ethnic terms, rather than as Nigerians, they tended overwhelmingly to exclude members of Nigeria’s other ethnic groups from their fellowship.”^{xviii} Peter P. Ekeh has referred to this ethnic identification as ‘primordialism’ (the feelings of obligation that people feel to their ethnicity, language and religion over the

civil state) and warns that these ties to ones ethnicity or religion is strong enough to divide a nation.^{xix} Perhaps one of the best examples can be drawn from the Northern states, where Muslim Imams have long declared their right to have Shari'a law instituted in their courts. And despite Nigeria being officially a secular nation, the government has allowed this practice to continue because of the deep primordial ties that have placed people's faith over their fellowship to civil authority. Ekeh surmises that "...while there is some expectation that the nation-state should be the final resort for one's (social) rights, there is a great deal of uncertainty in the matter of one's duties. If anything, the main focus of Nigerians' duties has tended to be the primordial order rather than the civil order."^{xx}

'Primordialism' is further proof of the great divisions that threaten both the people and the integrity of the nation. Ethnic loyalties have on many occasions taken precedence over national issues, which deteriorate the unity of the people. The above example has proven especially worrisome to Nigerian Christians (who worry that with the rise of Shari'a they will be tried under Muslim law) up to the point of rebellion over the idea of disbanding secularism. This is why it is so vital to Nigeria's future to maintain stability and equal representation. Because of its large population, its limited territory and vast array of culture and religion Nigeria is especially vulnerable to ethnic conflicts as witnessed in Rwanda, the former Yugoslavia and Zaire. Nigeria is unique in its disposition, which makes it an especially volatile nation, so if peace is to flourish in a region where

hundreds of ethnic and religious clans have been pushed together there must be a check on religion, adequate representation given to the ethnic minorities and issues must be solved solely through courts and legislature.

Alas, due to a weakened federal system, scarcity of resources and rise in ethno-religious politics, Nigeria is beginning to witness itself fall victim to a great wave of instability with the return of a civilian government, and the fatal clash of Muslims and Christians. Invariably, this has left thousands dead in their wake. Demonstrations of such instability was seen in the ethnic violence that erupted in Lagos in February of 2002, when Muslim Hausas clashed with Southern Yorubas. After evacuating thousands of residents, the conflict ended with a death toll of nearly 100 people.^{xxi} A more renowned instance came in December of that same year when Muslim rioting occurred in the streets of Kaduna over Nigeria hosting the Miss World beauty pageant. This after four days of violence and the deaths of 200 people, the pageant was quickly moved to Britain.^{xxii} It should be noted, however, that Nigerian Christians are just as guilty of committing these atrocious acts. In February of 2006, nearly one hundred people were slain by machetes in an anti-Muslim riot in Southeastern Nigeria. One resident described the scene as "major streets... littered with bodies of people killed today, most of them northerners."^{xxiii} The conflict was apparently a reprisal attack after thirty Christians were killed in Northern Muslim towns.

Lastly, Nigeria's status as a key member of *ECOWAS* (Economic Community of West African States) along with its oil industries and large population, makes ethnic conflict in the region not only damaging to Nigerian federalism, but also threatens the stability in the region. Essentially, any conflict in Nigeria will have a spillover effect that will have consequences for the economies, stability and people of surrounding nations.

Unfortunately there is no shortage of examples where ethnic violence has erupted in Nigeria but it appears as though it is becoming more prevalent under President Obasanjo's administration. These horrendous acts illustrate a nation that must make a critical decision about its future. On one side stands opportunity, unity and growth but it cannot be achieved without great reform, sacrifice and patience. This side requires that the nation's leaders weaken the role of the federal government and strengthen States' jurisdiction. Essentially, this would have the effect of diluting popular dissent and would increase the representation of the many religious and ethnic tribes. The other side however, illustrates a grim picture, one that the world community has become all too familiar with in the 1990s. If these acts continue and a sense of nationalism is not achieved, people will strengthen their primordial ties and wage war against those who do not subscribe to their beliefs. This has been witnessed before in the Biafra War and is being seen now with the clash between the north and the south. This conflict could come in the form of either a civil war between the north-south or even between separate

ethnicities, not only creating a great humanitarian crisis, but also completely devastating the rest of Africa as well. There is no doubt that there is a great divide in Nigeria, however, if managed efficiently, the federal system can be fixed to provide more representation and thus stave off a potential civil war as the survival of the Nigerian federation depends on it.

The 'Oil-First' Economy

"It must be clear that the Nigerian government cannot protect your workers or assets. Leave our land while you can, or die in it. Our aim is to totally destroy the capacity of the Nigerian government to export oil."^{xxiv}

-A declaration by the Movement for the Emancipation of the Niger Delta (MEND) to oil companies.

The last great issue at the crux of the Nigerian quagmire revolves around the nation's economy, specifically the issue of oil. Nigeria controls one of the largest oil reserves outside the Middle East which makes it the sixth leading oil producer in the world. Most of the reserves reside in the Niger Delta, a small region in the southern portion of the country that is largely dominated by the Ijaw and Ogoni minorities.^{xxv} It is here that almost two million barrels are produced daily, which produces the vast revenues that line the pockets of Nigerian autocrats.^{xxvi} While this mono-crop economy continues to acquire large amounts of international investments, key problems associated with the industry threaten the integrity of the federation. First, the industry has had profound affects on the environment. Streams and

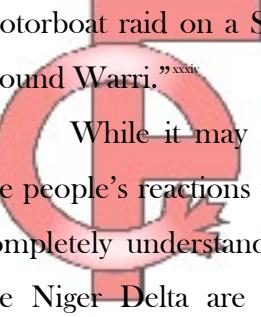
lakes are polluted, fish and wildlife are contaminated and acid rain occurs so frequently that it is affecting the quality of the soil.^{xxvii} Without the States' ability to check the interests of the federal government, the growing environmental degradation that exists in the area threatens Ijaw and Ogoni way of life. Second, despite it being the heart of the economy, those living in the Niger Delta see no revenues or benefits coming from either the industry or the government. Moreover, few jobs are created in the process for those living in the area because Nigeria only exports raw petroleum and does not refine it.^{xxviii} Furthermore, very little federal money gets reinvested back into the local economy, which leaves residents in the most affluent part of the country living in absolute poverty.

The fact that the economy has become so dependent on its petroleum industry has made the federal government more aggressive in the steps it has taken to ensure its protection. Once a leading agriculture exporter, in twenty-two years Nigeria's oil revenue as a percent of total revenues rose from 4.1% in 1963 to 84% in 1985 (the figure is currently around 90%).^{xxix} What this means is that Nigeria's dependency on oil as a means of national revenue has taken precedence over the interests of the citizens. Government intervention in the area has often been violent which has led to the deaths of countless Ijaw and Ogoni who, according to the federal government, threaten the stability of the region. More importantly, even when a conflict does not relate to the oil industry, government officials have often cited oil as the root cause of the incident (stating it as an issue of national

security). Kenneth Omeje has referred to this trend as 'oilification' and argues that the government will often tie non-oil conflicts in the region to actual oil conflicts, which government officials then use to justify their use of violent intervention in the area.^{xxx} Not only does this tactic quell the civil unrest, but it is an attempt to show the oil companies that the government will not tolerate any instability in the region. A key example that Omeje uses to illustrate his idea of 'oilification' comes from the town of Odi. After youth gangs captured and murdered seven police officers in the town of Odi, newly elected President Obasanjo dispatched his military to the region. Using this incident as an opportunity to show his strength, Obasanjo stated that these murders were an attack on stability in the region and thus an attack on the oil industry itself. What followed was a murderous campaign that left the town decimated and over two-thousand people murdered in cold blood.^{xxxi}

Sadly, it appears as though there is no end in sight to these abuses and this is a fact that the citizens have not taken lightly.. Angered over environmental degradation, poor representation, lack of financial compensation and government aggression, the Ijaw and Ogoni peoples have clashed with the government on several occasions. These clashes have occasionally proven to be peaceful, such as the case in 2002 when Nigerian women peacefully boarded an oil platform and disrobed in order to shame the police, soldiers and oil workers from continuing their work.^{xxxii} Additionally many Ijaw militias have begun stealing oil (known as 'bunkering') and have sold it on the black

market to defy the federal government and garner some much needed revenue. Aware of this practice the oil companies and the government have allowed it to persist, therefore avoiding any direct confrontations with the gangs. Nevertheless, the majority of these clashes have not been as peaceful. In 2003, several police, soldiers and oil workers were killed in the Warri region when an angry mob took to the streets in protest.^{xxxiii} In recent years, the conflict has only gotten more organized: "Since mid-December of 2006, two major pipelines have been blown up in the Niger Delta, home to all of Nigeria's oil. Nine people were killed in an attack on the Italian oil company Agip. Four foreigners were kidnapped from an offshore rig (and later released, presumably on payment of a large ransom). And at least seventeen people died in a motorboat raid on a Shell flow station in the swamps around Warri."^{xxxiv}



While it may be damaging to the federation, the people's reactions to the government's insolence is completely understandable. The Ijaws and Ogoni of the Niger Delta are victims of an unrepresentative government that has killed and pillaged the region for decades. The above atrocities clearly stand in the way of a united federation. Anti-government organizations, guerilla fighters and crime syndicates are on the rise and their influence over the public is growing by the day. As government leaders continue their abuses on the polity and deny their requests, the structure of federalism is quickly breaking down and there appears to be no reconciliation between the two sides. Although it is unlikely under the current regime,

representation and adequate compensation for the oil extraction may quell the unrest in the area. This is truly a troubling time for both democracy and federalism in Nigeria and hopes for a return to order continue to diminish by the day.

However, while many problems may exist in the Federation of Nigeria, all is not lost – yet. While the federal regime controls most levers of the government, there are some independent organizations which show potential in instilling accountability in the country. Since 1999, there has been an attempt by Nigerian officials to reformulate the judicial branch of the government, making it more independent and thus more just in its decisions.^{xxxv} Furthermore, while its members are often persecuted, the media has been an asset to the federation by keeping Nigerians informed about national issues. By exposing government corruption to the public, the media has the potential of being the much needed check on the federal government (especially around election time). Lastly, Nigeria has become a vital part of ECOWAS which aims to stabilize the economy in Western Africa and plans to form a monetary coalition similar to that of the European Union.^{xxxvi} An example where Nigeria was influential to the ECOWAS institution was when they sent peace-keeping troops to maintain stability in Sierra Leone, Liberia and Ivory Coast.^{xxxvii}

In conclusion, the lack of accountability, rampant corruption, ethnic and religious conflict and the nation's handling of its oil industry has completely undermined the Nigerian federation, making it clear that the federation is under severe threat from internal

sources. As a result of the enhanced powers given to the president by the 1999 constitution, the state has turned from a federation into a popularly elected dictatorship where the national government controls the country unimpeded. This transition has become one of the greatest problems facing Nigeria today as patronage and patrimonialism ensure Nigeria's stature as one of the most corrupt nations in the world. Second, while many nations ethnic and religious diversity has been checked by a federal system this is The last unaddressed problem that could bring down the Fourth Republic is Nigeria's oil industry. Civil unrest and government massacres have become all too common in the Niger Delta as citizens clash with the government over the deplorable state of the environment and lack of compensation for oil extraction. While the conflict is largely confined to the Southern region of the nation, it has shown that the integrity of the federation has largely been compromised by national officials who care more about the oil companies than their constituents. As the various regions become more virulent and suspicious of one another, the efficiency of the system is slowly deteriorating. If civil war is to be averted, a major reform must take place to get back to the roots of federalism. Government officials must instill checks and balances on the federal government, give equal representation to the public and finance social issues to alleviate some of the nation's poverty. Without these reforms, the collapse of the Nigerian federation is imminent and the fate of 130 million Nigerians will hang in the balance.

not the case for Nigeria. The rise of both Christian and Muslim fundamentalism, along with the deep ethnic cleavages that exist throughout the country threaten to plunge the nation into civil war. Recent uprisings throughout the nation have left hundreds dead which has helped strengthen peoples' primordial ties and has dissolved Nigerian nationalism. The lack of nationalism is especially worrisome to federalism because without a common vision, the nation is likely to splinter off into hostile factions..

ⁱ Davis, Thomas J. and Azubike Kalu-Nwiwu. "Education, Ethnicity and National Integration in the History of Nigeria: Continuing Problems of Africa's colonial legacy." *The Journal of Negro History*. Maryland: Association for the Study of African-American Life and History, Inc, 2001. p.3.

ⁱⁱ Kew, Darren and Peter Lewis. "Nigeria." *Introduction to Politics of the Developing World*. 3rd ed. Ed. William A Joseph, Mark Kesselman and Joel Krieger. Boston: Houghton Mifflin Company, p. 246.

ⁱⁱⁱ Ibid.

^{iv} Ekeh, Peter P. "Citizenship and Political Conflict: A sociological Interpretation of the Nigerian Crisis". *Nigeria: Dilemma of Nationhood*. Ed. Joseph Okpaku. Connecticut: Greenwood Publishing Company, 1972. p. 94.

^v Obasanjo, Olusegun. *My Command: An account of the Nigerian Civil War 1967-1970*. London: Morrison & Gibb Ltd, 1980. p. 3.

^{vi} Ibid, p. 6.

^{vii} Ibid, p. 11.

^{viii} Ibid, p. 3.

^{ix} Kew, Darren and Peter Lewis. "Nigeria." *Introduction to Politics of the Developing World*. 3rd ed. Ed. William A Joseph, Mark Kesselman and Joel Krieger. Boston: Houghton Mifflin Company, p. 249.

^x Brown, Andrea. "Nigeria." Wilfrid Laurier University, Waterloo. 6 February 2006.

^{xi} Graf, William D. *The Nigerian State*. London: Heinemann Educational Books Inc, 1982, p. 136.

^{xii} Ibid.

^{xiii} Dyer, Gwynne. "Addicted to Oil." *Gwynne Dyer*. 2 February 2006

- ^{xiv} Brown, Andrea. "Nigeria." Wilfrid Laurier University, Waterloo. 6 February 2006.
- ^{xxv} Davis, Thomas J. and Azubike Kalu-Nwiwu. "Education, Ethnicity and National Integration in the History of Nigeria: Continuing Problems of Africa's colonial legacy." The Journal of Negro History. Maryland: Association for the Study of African-American Life and History, Inc, 2001 p. 5.
- ^{xvi} Keddie, Nikki R. "The New Religious Politics: Where, When and Why do "Fundamentalisms" Appear?" Comparative Studies in Society and History. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. p. 701.
- ^{xvii} Davis, Thomas J. and Azubike Kalu-Nwiwu. "Education, Ethnicity and National Integration in the History of Nigeria: Continuing Problems of Africa's colonial legacy." The Journal of Negro History. Maryland: Association for the Study of African-American Life and History, Inc, 2001 p. 6.
- ^{xviii} Ibid.
- ^{xix} Ekeh, Peter P. "Citizenship and Political Conflict: A sociological Interpretation of the Nigerian Crisis". Nigeria: Dilemma of Nationhood. Ed. Joseph Okpaku. Connecticut: Greenwood Publishing Company, 1972. p. 77.
- ^{xx} Ibid, p. 83.
- ^{xxi} BBC. "Timeline: Nigeria." BBC NEWS. 21 February 2006. http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/country_profiles/1067695.stm
- ^{xxii} Ibid.
- ^{xxiii} BBC. "Bodies Pile up after Nigerian Riot." BBC News. 23 February 2006. <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4743672.stm>
- ^{xxiv} Dyer, Gwynne. "Addicted to Oil." Gwynne Dyer. 2 February 2006 <http://www.gwynnedyer.net/articles/Gwynne%20Dyer%20article%20%20Addicted%20to%20Oil.txt>
- ^{xxv} Kew, Darren and Peter Lewis. "Nigeria." Introduction to Politics of the Developing World. 3rd ed. Ed. William A Joseph, Mark Kesselman and Joel Krieger. Boston: Houghton Mifflin Company, 241-295.
- ^{xxvi} Dyer, Gwynne. "Addicted to Oil." Gwynne Dyer. 2 February 2006 <http://www.gwynnedyer.net/articles/Gwynne%20Dyer%20article%20%20Addicted%20to%20Oil.txt>
- ^{xxvii} Omeje, Kenneth. "The State, Conflict & Evolving Politics in the Niger Delta, Nigeria." Review of African Political Economy. United Kingdom: ROAPE Publications Ltd., 2004. p. 425.
- ^{xxx} Omeje, Kenneth. "The State, Conflict & Evolving Politics in the Niger Delta, Nigeria." Review of African Political Economy. United Kingdom: ROAPE Publications Ltd., 2004. p. 425.
- ^{xxxi} Ibid, p. 431.
- ^{xxxii} Ekeh, Peter P. "Citizenship and Political Conflict: A sociological Interpretation of the Nigerian Crisis". Nigeria: Dilemma of Nationhood. Ed. Joseph Okpaku. Connecticut: Greenwood Publishing Company, 1972.
- ^{xxxiii} Dyer, Gwynne. "Addicted to Oil." Gwynne Dyer. 2 February 2006 <http://www.gwynnedyer.net/articles/Gwynne%20Dyer%20article%20%20Addicted%20to%20Oil.txt>
- ^{xxxiv} Ibid.
- ^{xxxv} Kew, Darren and Peter Lewis. "Nigeria." Introduction to Politics of the Developing World. 3rd ed. Ed. William A Joseph, Mark Kesselman and Joel Krieger. Boston: Houghton Mifflin Company, 241-295.
- ^{xxxvi} Ibid.
- ^{xxxvii} Ibid.

McLean 12

Works Cited

BBC. "Bodies Pile up after Nigerian Riot." BBC News. 23 February 2006.
<http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/4743672.stm>

BBC. "Timeline: Nigeria." BBC NEWS. 21 February 2006.
http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/africa/country_profiles/1067695.stm

Brown, Andrea. "Nigeria." Wilfrid Laurier University, Waterloo. 6 February 2006.

Davis, Thomas J. and Azubike Kalu-Nwiwu. "Education, Ethnicity and National Integration in the History of Nigeria: Continuing Problems of Africa's colonial legacy." The Journal of Negro History. Maryland: Association for the Study of African-American Life and History, Inc, 2001.

Dyer, Gwynne. "Addicted to Oil." Gwynne Dyer. 2 February 2006
http://www.gwynnedyer.net/articles/Gwynne%20Dyer%20article_%20%20Addicted%20to%20Oil.txt

Ekechi, Felix K. Transition and Transformation in Eastern Nigeria: A Sociopolitical History of Owerri and its Hinterland, 1902-1947. Ohio: The Kent State University Press, 1989.

Ekeh, Peter P. "Citizenship and Political Conflict: A sociological Interpretation of the Nigerian Crisis". Nigeria: Dilemma of Nationhood. Ed. Joseph Okpaku. Connecticut: Greenwood Publishing Company, 1972. 76-117.

Graf, William D. The Nigerian State. London: Heinemann Educational Books Inc, 1982.

Keddie, Nikki R. "The New Religious Politics: Where, When and Why do "Fundamentalisms" Appear?" Comparative Studies in Society and History. Cambridge: Cambridge University Press, 1998. 696-723.

Kew, Darren and Peter Lewis. "Nigeria." Introduction to Politics of the Developing World. 3rd ed. Ed. William A Joseph, Mark Kesselman and Joel Krieger. Boston: Houghton Mifflin Company, 241-295.

Obasanjo, Olusegun. My Command: An account of the Nigerian Civil War 1967-1970. London: Morrison & Gibb Ltd, 1980.

Omeje, Kenneth. "The State, Conflict & Evolving Politics in the Niger Delta, Nigeria." Review of African Political Economy. United Kingdom: ROAPE Publications Ltd., 2004. 425-440.

The Effect of Unitary and Federal State Structures on Governance in the Federal Republic of Germany and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

Jan Sznurkowski

University of Florida



Jan Sznurkowski is a second year student at the University of Florida. Currently he is studying to complete a Bachelor of Arts in Political Science and an International Relations Certification program. Jan plans on attending law school and studying constitutional law.

Introduction

Germany and the United Kingdom offer case studies of two extremes of government structure in Europe. Germany is a federal state with organically evolving regions at the länder (State) and local levels. Conversely, the United Kingdom focuses its government in a centralized parliament responsible for the control of the four nations which it contains. In the United Kingdom all local and regional power is delegated by the central government, whereas in Germany the länder are strong veto players (Herrschel and Newman, 2000). The factors that contributed to the development of these systems were disparate, and the outcome can attest to the difference in the political cultures of the two nations. Currently, the United Kingdom is undergoing many changes to its system that some might argue are pushing it towards a federalist future. In Germany, the over-politicization of the Bundesrat is leading some to question the viability of such strong bicameralism (Bräuninger and König, 1999). The effectiveness of each system will be studied and the contexts in which each excels will be considered. The contrasting systems evolved in different contexts, though with the current European integration these disparities are eroding. The new set of factors that the governments face may force them to continue to evolve, to a state of governance somewhere between a federal and a unitary state.

The German Federal State

The bicameral legislative branch of the German government contains the Bundestag, lower chamber, and the Bundesrat, upper chamber. Parties concern themselves first with the Bundestag, as a majority in this chamber is necessary in selecting a

government. The Bundestag is the chamber that most accurately represents the people of Germany as many of the parliamentarians are directly elected. The Bundesrat represents the länder, the internal territorial and political entities that make up the federation in Germany. The länder are each allowed a certain representation depending upon their population (Hancock et al, 2003). The Bundestag concerns itself with all legislation. A majority in this house is necessary to move legislation to the Bundesrat. It is here that the länder are able to exercise their veto. Legislation that in any way affects the government of the länder is deemed "mandatory" and requires a majority vote to enact the legislation. In the case of "non-mandatory" legislation, the Bundesrat may reject the proposal from the Bundestag with an absolute majority. In such a case, the Bundestag must vote once again and can overrule the Bundesrat rejection with a corresponding majority (Bräuninger and König, 1999). In both cases the Bundesrat is able to exercise a veto; however, it is over the mandatory legislation that the chamber is able to achieve the most influence.

The Federal Republic of Germany includes thirteen länder and three freistaaten (free states). While formally divided and separately governed, there are many local and regional quasi-governmental organizations and economic cooperation agreements that span borders and divide the country further. Common interests and ideology often lead to these informal networks that are gradually receiving federal recognition as viable alternatives for the enactment of policies at the local level (Herrschel and Newman 2000). In practice it is the länder that are left with the

responsibility for the enactment of government, and even European Union, policy initiatives. This aspect of governance introduces yet another veto point, for even if the Bundesrat adopts legislation the länder may simply disregard it. Thus the federal structure of Germany leaves many options open for the länder to exercise their power, not surprising considering that the federal state was created with the centralization of power in 1930s in mind. This incredibly strong federal structure is acting exactly as it should, however, it does leave the state vulnerable to legislative deadlock.

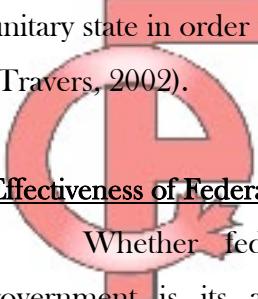
The Unitary State of the United Kingdom

The bicameral legislative branch of the United Kingdom is structured much differently from that of Germany. Even following the reforms of the Labour government the House of Lords, the upper chamber still contains hereditary peers representing no constituency but their own family name, though they are now few in number. The upper chamber is weak compared to the Bundesrat and can do little more than delay most legislation of the House of Commons, the true seat of government. This asymmetrical bicameralism reduces the number of veto players with which the government must contend, and with the high degree of party loyalty in the House of Commons, governments rarely face much opposition to their policies. The unitary nature of government in the United Kingdom means that previous to the reforms of the Labour Party, regional governments existed only to act in accordance with direction from Westminster (Hancock et al, 2003). Though essentially made up of four separate nations, these states had no voice in government prior to the

creation of the Scottish Parliament and the Welsh Assembly. The regional government of Northern Ireland remains, essentially, under the authority of a centralized government, i.e., what London gives it can also take away. In only two years following election the New Labour government had created these provisions as well as the Greater London Authority (Travers, 2002). However, Westminster still holds definitive control over Edinburgh, and over all of the United Kingdom, in a unitary state. Devolution does not mean federalism.

The devolution of government came in several parts. The Scottish Parliament was created to be a subordinate parliament of the unitary state. Subservient to Westminster, but autonomous, Edinburgh is free to vote on matters relevant to Scotland without interference of MPs from England or Ireland. The Scottish Act specifically allows for the supremacy of the United Kingdom's parliament and, as such, the central government retains veto power over the Scottish Parliament. The division of powers between parliaments will be overseen by the Judicial Committee of the Privy Council, as outlined in the Scotland Act: however, this occurs only in cases in which jurisdiction over legislation is questioned (Bogdanor, 1999). The Greater London Authority allows for greater local control over the city and the area surrounding it. The mayor of London will now be directly elected. However, even before the first election Prime Minister Blair exercised tight control over the election through party selection of the candidates. Preventing the former leader of the Greater London Council, Ken Livingstone, to run for the post under the Labour party, his own party, is a

show of power; though he was able to secure the job without Labour's support. In the end, Westminster rejects challenges to its control over the unitary state (Economist, 2000). The Welsh Assembly enjoys even less autonomy than the Scottish Parliament and, in practice, is little more than a directly elected committee on Welsh affairs. Without devolution to the regions of England, the United Kingdom will be far from a federal state. With over 80% of the population residing in England, no federal state of only four nations, England, Wales, Scotland and Northern Ireland, could ever exist without being dominated by England (Hopkins, 2004). Therefore, aside from possible devolution to English regions stemming from the "Your Region, Your Choice" White Paper, the United Kingdom must remain a unitary state in order to effectively govern its territories (Travers, 2002).



Effectiveness of Federalism and Unitarianism in Context

Whether federal or unitary, the test of government is its ability to effectively govern its people. In Germany this is ensured by guaranteeing the representation of local interests at a national level in the Bundesrat. The länder are able to control their funding and taxation and, in theory, the people's needs as assessed by their local government are more accurately represented here, despite the lack of direct elections to this chamber. The designation of the länder as the implementers of policies also attracts the attention of the European Union. EU policies often need to be enacted locally as well as at a national level (Herrschel and Newman, 2000). National environmental regulation would mean little if the

länder refused to take part. As a result, the citizens of Germany take a more active part in European integration than their counterparts in the United Kingdom. Overall, the federal state has worked well for Germany and has succeeded in making it impossible to return to a time of centralized power. When we look more closely at the Bundesrat, the problems associated with federalism become clear.

Due to party politics, the Bundesrat no longer functions the way it was intended to. While regional concerns often take precedence over party concerns, legislation of the Bundestag majority party may occasionally be blocked by the opposition party in the Bundesrat. The party has become so important that the delegates of Rhineland-Palatinate pledged to "toss a coin" when undecided about which party to support (Economist, 1999). This type of politicization is unacceptable in a veto player as powerful as the German Bundesrat. However, politicization is unavoidable and the Bundesrat cannot be shielded from it without disallowing the use of parties in the länder, an option similar to actions taken by the Nazi party during the dying days of the Weimar Republic. The only other option would be to weaken the Bundesrat, a feat made impossible due to the veto power of the chamber. Thus, the problem with federalism is apparent: excessive gridlocking of legislation, when compared to a unitary state, and the overall slowing of the governing process. The restriction of the sovereignty of the federal government of Germany by the länder has reduced it to a semi-sovereign state which, together with the supra-national authority of the European Union, is

serving to reduce the state to mere managerial functions (Bräuninger and König, 1999).

Where Germany depends on the länder for policy implementation, the United Kingdom approaches policy from a more top-down perspective. Westminster dictates policy and oversees its implementation through a variety of organizations including such well-known quasi-governmental organizations as the National Health Service. The process of creating legislation is eased by the lack of a strong veto player in the upper chamber. This gives the majority in the House of Commons the ability to both choose the government and facilitate that government's enactment of legislation. Once again, party politics plays a large role, though here it is expected (Hancock et al, 2003). Prior to the Labour reforms, and to a degree currently, small regions of the United Kingdom felt underrepresented in national parliament; an impression that is unsupported by the facts. The Scots, the Welsh and the Irish were all able to select their MPs and thus were proportionally represented. However, their regions are so insignificant in scale in comparison to the dominant English, that while they were accurately represented, these regions still felt disenfranchised due to an inability to affect the legislative process. This is the failure of the unitary state. The tyranny of the majority is felt most strongly in a state such as the United Kingdom where small localities have no way to gain equal ground with the more populous regions. Without splitting England there is no possibility of an effective devolution of government (Bryant, 2003).

The difficulty with centralized government stems from the heterogeneity of the society. The Federalism-e Undergraduate Journal

United Kingdom is made up of three well defined cultures in the Scots, the Welsh and the Irish, as well as the ill-defined English. The English themselves are split by region, with at least four separate identities: Anglo-British, Little English, English-English and Cosmopolitan English; each with their own definition of what it is to be English (Bryant, 2003). In the United Kingdom there are many well-defined, if informal, regional arrangements throughout its territory. Local governments work together to attract funding from the central government in Westminster as well the European government in Brussels. This development has allowed the United Kingdom to retain a surprising degree of stability while leaving a highly centralized government (Herrschel and Newman, 2000). In some cases, particularly Wales, these semi-official arrangements govern more effectively than the disengaged central government. In this case, the government's hand can be seen in local affairs. The question of effective unitary governance becomes more important in areas such as Northern Ireland and Scotland.

Devolution and Federalism

Devolution was not taken as a step towards federalism and was not meant to damage the strength of the unitary state. Instead it was the pragmatism of the United Kingdom government that led it to grant devolved power to the regions of Scotland, Wales and Northern Ireland. Opponents of devolution claimed that it would hinder the English regions in the political arena. The fear is irrational, the English would dominate parliament based on sheer numbers, regardless of devolution. Were devolution to occur in

the eight regions of England they would be amongst the most populous in the entire European Union, clearly holding an advantage over other regional bodies in unweighted voting. Any devolution to these regions would likely be closer in structure to the Welsh Assembly rather than the Scottish Parliament. Thus, while governing will be improved due to tighter local control over policy and implementation, the central government will be giving away little power. Unlike the Scotland Act, the statute that created the Welsh Assembly explicitly outlines the only areas in which the Assembly has jurisdiction. Were the English regions to be granted semi-autonomy, the structure of government would likely be similar to that of Wales (Hopkins, 2004).

The drafters of the Scotland Act that created the Scottish Parliament took care to explicitly retain ultimate sovereignty and supremacy for the United Kingdom. In no way is the Scottish Parliament meant to act as an equal. In truth, Edinburgh is meant to be subordinate to Westminster. Yet, this dangerous step towards federalism may have backfired. For the United Kingdom there will be little way in which to retain control over Scotland if the parliament indeed defies Westminster. The Scots will look to the First Minister of Scotland as their leader rather than the Prime Minister of the United Kingdom. The three characteristics of federalism as stated in the *Law of the Constitution* are "the supremacy of the constitution, the distribution among bodies with limited and coordinate authority, [and] the authority of the courts to act as interpreters of the constitution." The Scotland Act effectively introduced the latter two elements into the United Kingdom through the creation of the **Federalism-e Undergraduate Journal**

Scottish Parliament and the incorporation of the Judicial Committee of the Privy Council in jurisdictional claims (Bogdanor, 1999). Though their supremacy has gone unchallenged thus far, Westminster must be careful to avoid testing its boundaries. Were the central government to lose in a power contest, it would set a dangerous precedent in dealing with Northern Ireland. Yet, for all these steps towards federalism it seems destined that the United Kingdom will remain unitary. No fair federal system could possibly level the field for effective negotiation between England, Scotland, Wales and Ireland without disenfranchising the majority of the English. The ethnic make-up of the nation is simply too unbalanced. England will continue to dominate the unitary government, but devolution to the regions will help to disrupt the hegemony of any one region (Bogdanor, 1999). In the United Kingdom the unitary state is the most reasonable way to govern.

In the White Paper, *Modernising [sic] Parliament: Reforming the House of Lords*, it is suggested that a more democratic and representative second chamber of parliament should be sought. Proponents argue that this is a necessary step towards good governance, and also towards federalism. The most obvious way to create a more democratic chamber would be to hold elections, direct or indirect, in order to select ministers to serve in the new House of Lords. The only rational way to distinguish voting constituencies would be to divide the United Kingdom into regions. Disregarding the fear of English dominance over the Scottish and Welsh constituencies, there are several other obstacles to effective governing. Such a chamber would allow

Scotland to send representatives that could then scrutinize and meaningfully shape English legislation, tipping the legislative balance in favor of Scottish Parliament, as English ministers are barred from affecting Scottish legislation. Another cause for concern would be the introduction of party politics into the upper house. With the dissolution of most hereditary peers, the Labour government effectively removed many conservatives from the House of Lords; to introduce party politics back into the chamber would be a mistake. Citing the example of the German Bundesrat, some English fear that this sort of federalist system would lead to legislative deadlock (Bogdanor, 1999). The English system of one primary chamber of parliament, the House of Commons, is more successful in quickly enacting legislation than the comparatively sluggish legislative process of the German federal state.



The European Union and Sub-National Organizations

In external matters, particularly those dealing with the European Union, the devolved regions of the United Kingdom have little or no bargaining power. Conversely, the German länder, wielding the threat of a Bundesrat veto, were able to effectively shape Germany's bargaining position on the Maastricht Treaty. Because of the fear that the European Union was encroaching on powers reserved for the länder, legislation was enacted that causes all changes to European Union treaties to be passed by a two-thirds majority in the Bundesrat. The länder were also instrumental in bringing about the creation of the Committee of the Regions. It is in this committee that regions of the United Kingdom find their small voice

in international affairs. The centrality of government in the United Kingdom heavily restricts their influence on foreign affairs in other respects (Bomberg and Peterson, 1998). The ability of the Bundesrat to deny the will of the Bundestag and the German government as well as shape the nation's foreign policy seems to overstep the bounds of an organization with no direct mandate from the people of Germany. While overly concerned with avoiding the centralization of power, the German Basic Law was unable to restrict the consolidation of power in the upper chamber.

This imposition of the Bundesrat's will on the international level clearly illustrates the faults of the German federal system. The Bundesrat cannot be managed. Whether it is overzealous land officials or fanatical party members, the Bundesrat is as susceptible to poor decision making as any parliament. The difference is that the länder hold a veto at two levels. In the Bundesrat the länder can block legislation from passing for the whole of Germany and at the land level they can sabotage legislation locally by not enforcing it. This power cannot be stripped, as reforms must pass the veto of the Bundesrat, and so the länder eternally hold veto over the rest of the government. In the case of the Maastricht Treaty, the Bundesrat clearly overstepped its bounds and yet, there was no consequence. There was no one to hold them accountable. The regions of the United Kingdom who felt infringed upon by the European Union were forced by Parliament to bend to the will of the nation. With small authority over their regions they are able to control European integration to a degree, but only with the consent of

Westminster. With this frame of reference the Bundesrat appears out of control.

Conclusion

The dangers of federalism for England are apparent and must be seriously considered before further devolution to the English regions occurs. The German government cannot be reformed without the approval of the länder. Therefore, rather than restructuring, Germany should focus on preventing further power grabs by the Bundesrat. This will become more important as European integration continues to focus on regional development initiatives. The government must regain its position at the negotiation table in the European Union, a position currently filled by the unelected Bundesrat (Bomberg and Peterson, 1998). While federalism has been a successful form of government for the Federal Republic of Germany, the government is becoming less stable and more prone to legislative deadlock due to party politics. Germany should try to avoid the creation of more regional organizations and instead work with those that exist. The overabundance of

small organizations will only serve to further slow the legislative process (Herrschel and Newman 2000).

The fear in England is that devolution to Scotland will have the same effect of creating a body that the central government cannot manage. Thus far the devolution experiment has met with success yet, like Germany, the United Kingdom would have little recourse were the Scottish Parliament to begin acting according to its own will. Short of military occupation of its own land the United Kingdom cannot control this element. The powers of the Welsh assembly and the government in Northern Ireland are much more restricted but, in the future, self-determination will become an issue for all three regions. This uncontrolled element poses a threat to the unitary state. The only way to prevent further loss of power is to avoid conflict with Scotland and avoid further devolution. Furthermore, reforms of the House of Lords must remain superficial. The upper chamber should avoid becoming a regional forum and should be denied any powers beyond supervision and scrutiny (Bogdanor 1999). The United Kingdom must learn from the German example: too much federalism can be a bad thing.

Works Cited

- Bräuninger, Thomas and König, Thomas. "The Checks and Balances of Party Federalism: German Federal Government in a Divided Legislature." European Journal of Political Research Vol. 36 (1999): 207-234
- Bogdanor, Vernon. "Devolution: Decentralisation or Disintegration?" The Political Quarterly Vol. 70 No. 2 (1999): 185-194
- Bogdanor, Vernon. "Reform of the House of Lords: A Sceptical View." The Political Quarterly Vol. 70 No. 4 (1999): 375-381
- Bomberg, Elizabeth and Peterson John. "European Union Decision Making: The Role of Sub-national Authorities." Political Studies Vol. 46 No. 2 (1998): 219-235
- Bryant, Christopher G. A. "These Englands, or Where Does Devolution Leave the English?" Nations and Nationalism Vol. 9 No. 3 (2003): 393-412
- Hancock, Donald M., Conradt, David P., Peters, B. Guy, Safran, William, White Stephen and Zariski, Raphael. Politics in Europe. Chatham House Publishers of Seven Bridges. 2003
- Herrschel, Tassilo and Newman, Peter. "New Regions in England and Germany: An Examination of the Interaction of Constitutional Structures, Formal Regions and Informal Institutions." Urban Studies Vol. 37 No. 7 (2000): 1185-1202
- Hopkins, W. John. "An England of Regions? The UK Government's Proposals for English Devolution." European Public Law Vol. 10 No. 2 (2004): 245-260
- König, Thomas. "Bicameralism and Party Politics in Germany: An Empirical Social Choice Analysis." Political Studies Vol. 49 (2001): 411-437
- Travers, Tony. "The Long Struggle." New Statesman. May 2002: 15-16
- "The Betting in the Bundesrat." Economist Vol. 350 No. 8106 Feb. 1999
- "The Dangers of Devolution." Economist Vol. 354 No. 8159 Feb. 2000

Call for Papers:

Federalism-e is an electronic student journal about federalism and multi-level governance put forth by the Canadian Network of Federalism Studies (CNFS) in collaboration with its partner institutes at the Royal Military College and Queen's University. This annual journal will publish papers by undergraduate students, which are reviewed by an editorial board composed of their peers. An opportunity now exists for exceptional undergraduate students to have their work published and recognized by the academic community.

Federalism-e is now accepting submissions for **volume 8**. Papers may address any aspect of federalism studies, intergovernmental relations or multi-level governance in a Canadian or international context. The multidisciplinary nature of the journal welcomes submissions from all fields of scholarly study. These may include, but are not limited to, philosophy, economics, political science, history, sociology, and geography. Undergraduates are encouraged to submit their term papers. Recent graduates may submit a paper so long as it was completed in their undergraduate studies and they have graduated in the last year.



Submissions may range from 2500 to 6000 words. Papers can be submitted in either official language. Submissions will be judged based upon their scholarly strength during a blind review process. Papers must be grammatically acceptable and adequately documented. Papers will be reviewed for consistency with the journal's broad mandate. Authors should include a brief biographical note including their name, institutional affiliation, year of study, and program. Students should submit an electronic copy of their work only, in a Microsoft Word compatible format.

Please forward submissions to the Editor in Chief at federal@queensu.ca

An Opportunity to Represent the Journal at a Conference on Federalism

The Social Sciences and Humanities Research Council of Canada in conjunction with the Forum of Federations is currently organizing a conference on the innovation of federalism studies. Federalism-e Undergraduate Journal has been invited to send two delegates, one Francophone and one Anglophone. All travel and accommodations fees will be provided by the conference organizers.

The chosen delegates will be tasked with attending and reporting on the conference and the discussions that take place. You will be asked to write a report/discussion on the conference events, new issues and topics in federalism, and the future of this field. This article should be between 3000-6000 words and must be of high academic quality.

To submit your candidature, please contact the editors with a brief 3-5 page proposal. It should describe who you are, where you are from, your academic bio, your interest in federalism studies and finally, why you would be a good candidate for this position. This will allow us to get to know you better and to assess your writing ability and interest in the field.

Submit to: federal@queensu.ca



Fédéralisme-e Journal Universitaire

Volume 7 - Mai 2006



Université de Queens, Institut des Relations Intergouvernementales

Collège Militaire Royal de Canada, Département de Sciences Politiques et Économiques

Éditeur en Chef - Simon Tousignant

Collège Militaire Royal du Canada

Conseil d'Édition:

Michelle Murray

Université D'Ottawa

Originaire de la République des Seychelles, elle étudie en Science politique avec une spécialisation en Relation internationales à l'Université d'Ottawa. Elle s'intéresse particulièrement aux politiques sociales, rapports intergouvernementaux, mouvement sociaux, ordre mondial et gouvernance.

Table des Matières:

Résumés	4
Introduction par le Rédacteur	5
L'Alberta et la Fédération Canadienne <i>Simon Tousignant</i>	10
Comparaison des Trois Systèmes Fédératifs de L'Allemagne (1870-2005) <i>Patrick Lemieux</i>	27
Le Fédéralisme en Contexte Multi-Ethnic Est-il Viable à Long Terme? <i>Merouan Mekouar</i>	37
À la Rencontre de Deux Antinationalistes: La Pensée Nationaliste de Trudeau et Kedourie <i>Maxime Perreault</i>	50
Appel aux Articles: Volume 8	63

Résumés:

L'Alberta et la Fédération Canadienne

En cet article, l'auteur explore le politique et développement socio-économique de la province d'Alberta. Par conséquent, le but de cet article doit prouver qu'Alberta occupe un principal rôle dans le Canadien fédération mais jusqu'à ce qu'aujourd'hui n'ait pas reçu l'identification politique pour le leur importance, puisque le gouvernement fédéral demeure insistant sur le maintien puissance de normalisation économique et politique en dépit du politique disjoint et aspirations socio-économiques qui existe entre les deux entités.

Comparaison des Trois Systèmes Fédératifs de L'Allemagne (1870-2005)

Cet article compare les trois fédéraux systèmes établis en Allemagne depuis l'unification allemande (le deuxième Empire Allemand, la République de Weimar et la République fédérale d'Allemagne) et présents différences et constantes institutionnelles entre eux pour avoir un meilleur vue d'ensemble de l'évolution du fédéralisme dans ce pays.

Le Fédéralisme en Contexte Multi-Ethnic Est-il Viable à Long Terme?

En cet article l'emphase est mise sur effets de la question nationale, en particulier la question ethnique, sur développement de fédéralisme. Tandis que la question nationale a mené dans beaucoup de cas à la formation d'une fédération dans beaucoup d'états de nation, l'auteur cherche à démontrez que l'impact de la question ethnique sur la longévité du dernier change d'une nation à l'autre. Par conséquent, dans le cas de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie la question ethnique a joué un principal rôle dans la cession de Fédéralisme tandis qu'en Suisse et en Belgique elle n'a pas.

À la Rencontre de Deux Antinationalistes: La Pensée Nationaliste de Trudeau et Kedourie

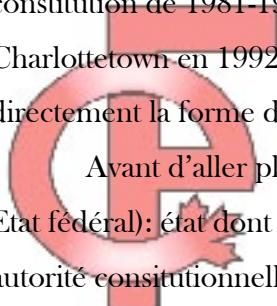
Avec l'ascension de la globalisation dessus la scène internationale, il y a eu une explosion de recherche dans l'étude du nationalisme, et qui ont annoncé son extrémité ou son application. Dans cet article, l'auteur discute l'élévation et les effets du nationalisme par les travaux d'Elie Kedourie et de Pierre Elliott Trudeau. En comparant Les pensées de Kedourie et de Trudeau, l'auteur cherche à explorer les raisons de leur attitude hostile soutenue apparente envers le nationalisme. Puisqu'il a a l'impact fort sur la conception du fédéralisme le monde et au Canada est une fédération forgés en partie par Trudeau.

INTRODUCTION :

LE FÉDÉRALISME NOUS SURVIVRA-T-IL ?

Simon Tousignant - Éditeur en Chef francophone de Fédéralisme-e

L'idée du fédéralisme semble s'estomper peu à peu avec le temps. Plus personne ne semble vouloir même en discuter. Une telle affirmation semble vraie au Canada surtout. Cet écœurement général peut être lié aux trois différents débats constitutionnels qui ont eu lieu en moins de vingt ans, soit le rapatriement de la constitution de 1981-1982, les échecs des accords du Lac Meech présentés en 1987, refusé en 1990 et de Charlottetown en 1992. La population canadienne a été saturée par la question constitutionnelle qui définit directement la forme de la fédération canadienne.



Avant d'aller plus loin, je crois qu'il est impératif de rappeler ce qu'est le fédéralisme. « La Fédération (ou Etat fédéral): état dont la souveraineté est partagée entre plusieurs centres politiques dont chacun possède une autorité constitutionnelle propre dans des sphères d'activités déterminées par la constitution. »¹ Le terme fédération est souvent confondu avec le terme confédération : qui « résulte d'un traité ou d'une alliance conclue entre des états souverains chacun délégant une part de ses compétences (par exemple de défense ou de politique étrangère) à une autorité supérieure: les décisions prises par cette autorité supérieure doivent être ratifiées par les états membres de la confédération pour qu'elles puissent s'appliquer sur leur territoire respectif »² Généralement, États membres d'une confédération ne mettent qu'en commun que certaines politiques comme la défense nationale, l'armée et la politique économique. À la vue de ces deux définitions, il est évident que ces deux termes sont très différents.

Pour en revenir à l'impopularité du fédéralisme, son échec dans plusieurs pays, comme en Yougoslavie et la Tchécoslovaquie, tend à nous montrer que l'idée d'États fédéraux viables est difficile à accepter, voire

¹Réjean Pelletier et Manon Tremblay, *Le parlementarisme canadien*, Presses de l'Université Laval, 2005, page 526

²Réjean Pelletier et Manon Tremblay, *Le parlementarisme canadien*, Presses de l'Université Laval, 2005, page 44

impossible à appliquer. L'étude du fédéralisme ne serait donc vouée qu'à l'observation des problèmes de ce système politique et des causes de ses échecs ? Dans cette optique, certaines personnes se tournent vers d'autres formes de gouvernement, préférant étudier celles de l'avenir, ou qui en ont un.

De mon côté, je ne suis pas prêt à laisser le fédéralisme pour mort. Il est vrai que certains États fédéraux ont dû cesser d'exister, ou s'en sont trouvés très affaiblis, à cause de trop grandes tensions internes ou ethniques que le fédéralisme n'a pu aider à calmer. Certaines fédérations continuent de subsister avec succès et sans grands troubles apparents, l'Allemagne et la Suisse sont deux exemples de fédérations stables. Comme tout autre système politique, il est évident que le fédéralisme n'est pas parfait et que même dans ces deux États, certaines améliorations pourront être apportées.

Le fédéralisme, s'il est bien appliqué, c'est-à-dire si l'on prend les caractéristiques de chacune des composantes, généralement ethniques, de l'État fédéral en compte et qu'on les respecte lors de sa formation, il sera stable et prospère. Comme je l'ai expliqué avec la définition du fédéralisme, tout dépend de la séparation des pouvoirs entre le gouvernement central et des États qui le composent. Une fédération offre cette flexibilité, car au moment de la création de la constitution d'un pays, il est possible, voir nécessaire de respecter les caractéristiques culturelles des membres au moment de la distribution et séparation des compétences entre le pouvoir central et les provinces. C'est probablement pour cette raison que la majorité des observateurs espèrent qu'un système fédéral sera appliqué en Iraq, afin d'obtenir un État prospère où plusieurs ethnies pourront se côtoyer en paix. Je crois que plusieurs échecs de fédérations, comme la Yougoslavie, peuvent être liés à l'inégalité dans le traitement des ethnies ou cultures vivant en leur sein. Pour certains, une situation similaire, mais sans violence, est en train de se produire entre certaines provinces et le reste du Canada.

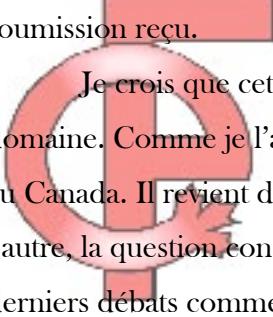
Je ne sais pas pour vous, mais comme mentionné plus haut, j'ai l'impression que l'étude du fédéralisme est en train de s'éteindre au Canada. Peu de gens semblent suivre les cours sur le sujet volontairement, sauf s'ils sont obligatoires pour l'obtention d'un diplôme. Cette situation est sans doute due à l'écoûrement général que j'ai mentionné plus tôt, mais aussi par la crainte de réveiller la question, ce faisant, relancer le débat sur l'adhésion du Québec à la constitution, donc la fédération canadienne. Une fois le débat lancé, il y a toujours un grand risque que la province prenne définitivement le sens opposé et quitte définitivement le Canada. Donc, ne pas parler du fédéralisme serait une tentative de maintenir le statu quo au pays, d'espérer que le Québec garde sa place et que les souverainistes perdent de leur mordant avec le temps.

Je crois qu'il faudrait que les Canadiens réalisent qu'il y a d'autres États fédéraux dans le monde et que leur étude pourrait être très bénéfique au pays. Aussi il n'y a pas que le Québec qui menace de se séparer.

L'Alberta, ayant certaines idéologies différentes par rapport à la majorité du Canada en plus d'une grande indépendance économique risque d'être la première province à quitter la fédération, avant même le Québec.

Fédéralisme-e

Le journal a reçu un fort appui de l'Institut des Relations intergouvernementales et le Réseau canadien d'Études fédérales depuis ses débuts. L'un des objectifs de ce journal est de renouveler l'intérêt pour le fédéralisme en s'adressant directement aux étudiants de premier cycle universitaire pour ce qui est de la soumission d'article. Ceux-ci sont alors révisés par un comité de rédaction composé d'autres étudiants de premier cycle. Nous encourageons l'envoi d'article touchant un maximum d'aspect du fédéralisme, que ce soit sur le plan économique, philosophique, culturel, politique ou international par exemple. Nous acceptons aussi des articles provenant de partout à travers le monde, tant que ceux-ci ont été écrits par un étudiant dans un programme de premier cycle universitaire. Il est nécessaire de mentionner que les articles sont sélectionnés de manière la plus objective possible au cours d'une sélection aveugle. Les articles sont présentés au comité de sélection sans le nom de l'auteur et de son professeur, ni de son université. La taille du comité dépend généralement du nombre de soumission reçue.



Je crois que cet exercice est nécessaire afin de garantir le renouvellement continual de penseurs dans ce domaine. Comme je l'ai mentionné plus haut, l'intérêt par rapport au fédéralisme en général semble s'estomper au Canada. Il revient donc aux étudiants de relancer le débat, ou de se préparer en vue de celui-ci, car un jour ou l'autre, la question constitutionnelle canadienne devra être résolue. Les élites politiques qui étaient au centre des derniers débats commencent à disparaître, je parle ici de René-Lévesque, Robert Bourassa, Pierre Élliott Trudeau et bien d'autres, qui ne sont plus des nôtres. Il y a aussi ceux qui ont décidé de se retirer de la vie politique, comme Jean Chrétien et Lucien Bouchard, pour ne nommer que ceux-ci.

Il me semble qu'actuellement, aucun politicien n'est intéressé à parler de la constitution et du rafraîchissement du fédéralisme canadien. Je crois qu'il va falloir un jour ou l'autre la faire évoluer afin qu'elle reflète le Canada d'aujourd'hui. Il faudra aussi y inclure le Québec. Une telle refonte ne se fera pas sans peine, mais sans experts sur le fédéralisme ou penseurs, cette tâche semble impossible. La population n'est probablement pas encore prête à rouvrir ou refondre la constitution, mais cela ne veut pas dire qu'il ne faut pas s'y préparer. Il revient donc à nous, la génération suivante, de nous y préparer. Je crois que ce journal est une petite étape vers cette préparation et contribue également à informer ses lecteurs sur divers aspects du sujet.

Les articles francophones de cette édition

Au début de cet éditorial, j'ai mentionné le potentiel du fédéralisme comme un moyen de faire cohabiter plusieurs ethnies à l'intérieur d'un seul État fédéral. Le fédéralisme pourrait ultimement unifier plusieurs peuples. Le premier article de cette édition traite spécifiquement de ce sujet. Merouan Mekouar demande si le fédéralisme dans un contexte multiethnique est viable à long terme. Afin de répondre à cette question, il passe en revue plusieurs États multiethniques qui ont adopté le fédéralisme comme système politique. Certains États comme la Belgique et la Suisse ont prouvé qu'il était possible de survivre en tant que fédération. D'un autre côté, la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie sont des exemples flagrants d'échecs qui se sont parfois soldés par une séparation violente des ethnies en de plus petites entités étatiques. Il explique les causes des échecs ou des réussites, selon le cas.

Une autre réussite en ce qui concerne un État fédéral est l'Allemagne, malgré les hauts et les bas historiques de ce pays, il a réussi à conserver son intégrité générale, si on oublie la période des deux Allemagnes lors de la Guerre froide. Certains diront que suivre l'histoire fédérale de l'Allemagne reviendrait à suivre l'histoire du fédéralisme en tant que tel.³ Le second article, écrit par Patrick Lemieux, présente la comparaison des trois systèmes fédératifs allemands, de 1870 à 2005. Au début du second Empire, le fédéralisme a été perçu comme un moyen pacifique et légal de conserver plusieurs entités politiques plus petites et d'en annexer quelques autres par la négociation. L'auteur parcourt l'histoire allemande et explique les décisions prises à l'époque au sujet des pouvoirs parfois centralisés, parfois décentralisés. Il discute aussi de l'importance des guerres dans le remodelage du fédéralisme allemand.

Comme je l'ai mentionné au début, il y a plusieurs tensions autour de la constitution canadienne. D'une part, le Québec ne se sent pas respecté, ni reconnu par rapport aux provinces anglophones. D'une autre part, certaines compétences supplémentaires sont réclamées par la province, notamment dans le domaine de la culture et des affaires étrangères. Il ne faut cependant pas oublier que, presque dans l'ombre, l'Alberta commence à se sentir culturellement à part et que ses idéologies ne sont pas respectées. La possibilité que cette province se sépare du Canada avant même le Québec plane toujours. Dans le troisième article, dont je suis l'auteur, j'explore à travers l'histoire albertaine son lien par rapport au Canada et la fédération. Je tente d'analyser, avec l'aide de données statistiques, pourquoi certaines politiques et idéologies peuvent être si différentes du reste du pays, au point de vouloir s'en séparer. J'explore également quelques relations présentes et passées entre l'Alberta, le Canada, ses provinces voisines et d'autres pays dans le monde.

Pierre Élliott Trudeau est l'un des personnages qui a le plus contribué à forger le fédéralisme canadien tel qu'il est aujourd'hui, principalement grâce à son rapatriement de la constitution de 1981-1982. Il croyait en la

³ Paul Colonge, *Les Fédéralismes : travaux et recherches*, Presses universitaires Septentrion, 1996, p83

forte centralisation des pouvoirs. Selon lui, le nationalisme ethnique n'avait pas sa place au pays, sa vision était plus universaliste ; tout le monde est égal, personne n'aura de traitement de faveur. Pour certains, une telle pensée appliquée au système politique canadien éloigne le pays d'une fédération. Au départ contre le nationalisme, Trudeau change de position pour créer un certain nationalisme canadien, basé sur les différences ethniques et le multiculturalisme. Le quatrième auteur, Maxime Perreault étudie l'antinationalisme de Trudeau en le comparant à Kedourie. Il explique les arguments de ce dernier pour ensuite se rapporter à Trudeau et à son cheminement. Il le met ensuite dans le contexte politique dans lequel celui-ci a évolué pour enfin expliquer ses dernières positions à la tête du Canada.

Derniers mots

Le fédéralisme est encore d'actualité, ne serait-ce qu'en ce qui concerne le Canada, nous, les étudiants en général, seront appelés à répondre aux questions posées par nos concitoyens lors des débats constitutionnels futurs. Ce journal ne s'adresse pas seulement aux étudiants, mais à toute personne désireuse d'en savoir plus sur le fédéralisme. Il permet à tous de voir où en sont les étudiants universitaires de premier cycle dans leur réflexion par rapport au fédéralisme et pour nous canadiens, de voir où nous allons dans un futur rapproché. Nous espérons que cette édition vous plaira, nous y avons mis beaucoup de temps et d'efforts. Si vous avez des commentaires ou soumissions pour une édition future, nous les acceptons dès maintenant. Si vous voulez faire partie de notre équipe de collaborateurs ou de rédaction, n'hésitez pas à nous en faire part.



Bibliographie

Croisat Maurice, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Montchrestien, Paris, 1995.

Allain A., Dupont M., Hearn M., *Les Fédéralismes*, Presses universitaires Septentrion, Paris, 1996

Tremblay Manon, Pelletier Réjean, *Le parlementarisme canadien*, Presses de l'Université Laval, Québec, 2005

L'Alberta et la Fédération Canadienne

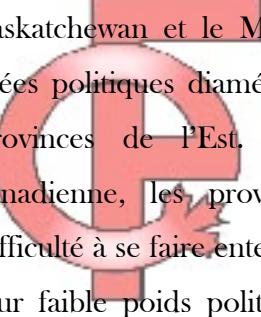
Simon Tousignant

Collège Militaire Royal du Canada



Il est étudiant au Collège militaire royal du Canada en science politique. Ses intérêts principaux sont la politique internationale, le droit militaire, la politique interne du Canada et les relations interprovinciales. Il est présentement le Co-Éditeur en Chef francophone du journal internet fédéralism-e, ainsi que l'auteur de l'article sur l'Alberta au sein du présent volume. Après l'obtention de son diplôme, il ira poursuivre sa carrière militaire comme officier de marine à Victoria, en Colombie-Britannique.

Introduction

Le Canada s'est construit au cours du temps, tel un casse-tête. Une à une, les provinces et territoires, les Maritimes, les terres de la compagnie de la Baie d'Hudson, les provinces de l'Ouest et Terre-Neuve se sont ajoutés au noyau que formaient le Haut et le Bas Canada. Lors de leur création, celles-ci étaient pratiquement vides d'infrastructures, de population et étaient très pauvres. Le système fédéral canadien a été créé afin de refléter cette réalité. Par exemple, le système de représentation parlementaire donne plus de sièges au Québec et à l'Ontario qu'aux autres provinces, ce qui représente leur position dominante, tant au niveau économique que démographique. Cependant, les provinces de l'Ouest, l'Alberta, le Saskatchewan et le Manitoba, ont généralement des idées politiques diamétralement opposées à celle des provinces de l'Est. Tout au long de l'histoire canadienne, les provinces de l'Ouest ont de la difficulté à se faire entendre au parlement, étant donné leur faible poids politique. Depuis quelques années, une de ces provinces semble acquérir un poids économique et démographique de plus en plus important. Il s'agit de l'Alberta, qui grâce à ses grandes richesses en ressources naturelles voit son économie et sa population grandir à vue d'œil. Tout ce qui lui manque est un pouvoir politique proportionnel à son rôle dans l'économie canadienne puisque ce dernier n'a pas évolué aussi rapidement que le reste. Nous nous sommes demandé quel a été le rôle de l'Alberta dans la fédération canadienne depuis sa création, quel

est son avenir et si elle a bien été reconnue par Ottawa. Nous croyons que la province a apporté beaucoup à la fédération canadienne, notamment avec son économie forte est ses ressources naturelles. Avec ses idéologies de droite, elle permet de lancer un débat sérieux sur des enjeux moraux très important, comme la gestion du système de santé. D'un autre côté, Ottawa semble laisser de côté les provinces de l'ouest, dont l'Alberta, pour des raisons démographiques ; l'Est du pays est encore plus populeux et plus riche que l'Ouest pour le moment. Afin de mieux répondre à notre question, nous devrons passer en revue son profil général pour ensuite réviser son histoire politique. Une fois ces deux choses faites, nous pourrons répondre à notre question et tenter de spéculer sur l'avenir de la province au sein du Canada.

Profil d'une province pauvre mais riche

Bien avant sa création en 1905, l'Alberta était habitée. Ces premiers habitants sont arrivés il y a environ 8000 ans. Ils font partie des Amérindiens présents avant la découverte du continent. Les tribus de l'Alberta étaient les Blackfoot, Blood et Peigan, dans le sud, qui se nourrissaient de bison et disposaient de chevaux élevés. Il y avait aussi les Woodland Cree et les tribus Chipewyan plus au nord qui vivaient de la chasse au caribou et à l'original et de la pêche. Au XIXe siècle, les coureurs des bois et marchands de fourrures se sont mariés à des Amérindiennes, leurs enfants sont devenus des Métis.

Ces derniers ont créé leur mode de vie sur le modèle de leurs ancêtres Amérindiens.

Le premier européen à atteindre l'Alberta a été le coureur des bois Anthony Henday en 1754-1755 où il s'est joint à la tribu Blackfoot pour explorer et aller chasser le bison. Avec l'arrivée des Européens, la vie des Amérindiens est passée de vie nomade à une qui mettait la chasse au bison et la quête des fourrures au centre de leurs préoccupations. Les échanges de fourrure ont également permis d'acquérir des informations précieuses quant à la géographie de la région.

Les terres de l'Ouest canadien ont appartenu à la compagnie du Nord-Ouest jusqu'à sa fusion avec la compagnie de la Baie d'Hudson en 1821; elles furent alors transférées à cette dernière en même temps que la fusion. À partir de 1840, l'Alberta devient la cible des missionnaires, qui s'y établiront afin de répandre leur foi chez les Amérindiens. La plupart des missions de l'époque ont été la base de plusieurs villes ou villages actuels.

En 1870, la compagnie de la Baie d'Hudson a remis la totalité de ses terres en Amérique du Nord au Canada. Le gouvernement canadien ouvre l'Ouest à la colonisation en 1872 et crée la police montée en 1873. En 1874, il les envoie établir leur premier poste dans la région à Fort Macleod, avec, pour première mission, de contrôler le commerce du Whisky. En 1883, le chemin de fer transcontinental arrive et ouvre l'Ouest à la colonisation.¹

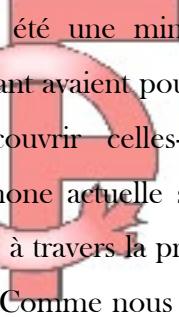
Contrairement à d'autres provinces, l'Alberta n'a pas choisi d'adhérer au Canada. La province a été créée sous l'autorité de la *Loi constitutionnelle de 1871* en vertu de la *Loi sur l'Alberta* le 20 juillet 1905.² Son arrivée officielle au sein du Canada comme province lui a donné la majorité des pouvoirs que les autres avaient, sauf, principalement, la gestion des ressources naturelles. La province pouvait maintenant gérer elle-même les immigrants et colonisateurs de différentes régions du monde venus s'y établir, attirés par la publicité du gouvernement canadien, qui offrait des terres gratuites à tout nouvel arrivant.

Dès 1890, la majorité des terres de l'Ouest des États-Unis étaient occupées. Ce qui explique l'importante présence de colons américains dans la région. Les autres colons albertains provenaient principalement de l'Ontario, de la Grande-Bretagne, d'Allemagne, d'Ukraine et de Roumanie.³

La population de l'Alberta croît très rapidement depuis sa création : en 1881 on ne recense que 1000 non Amérindiens ou non Métis, 17 500 en 1891, 73 022 en 1901 et 374 295 en 1911, pour en arriver à 2 974 807 en 2001.⁴ En plus des naissances, l'immigration interprovinciale est un grand facteur d'accroissement de la population albertaine. Après la crise économique de 1929, les immigrants étrangers cessent de s'y établir.

La population albertaine au départ était majoritairement rurale, mis à part lors de la période avant 1905 où elle était urbaine à 75%, car la campagne n'était pas encore développée et la ville plus

sûre. Dès 1911, 63% des gens vivaient en milieux rural, principalement à cause de l'allocation gratuite de lots de terres cultivables aux nouveaux venus. Depuis ce temps, la population a continué de s'urbaniser jusqu'en 1951 où 48% de la population est urbaine. De nos jours 81% des Albertains vivent en ville.⁵ Aussi, même si la population rurale, de même que le nombre total de fermes diminue, la portion des terres cultivées continue d'augmenter. De 1996 à 2001, le nombre de fermes est passé de 59 007 à 53 652 et la taille moyenne des fermes est passée de 356 hectares à 393.⁶ Cette tendance semble être la même partout à travers le Canada, sauf que la taille des terres en cause est immense.

 La population francophone dans la province a toujours été une minorité. Aussi, les politiques concernant avaient pour mission de les assimiler, nous allons couvrir celles-ci plus loin. La population francophone actuelle se résume à 58 645 personnes, réparties à travers la province dans différentes villes ou villages. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, les Américains ont été l'un des plus grands groupes de colonisateurs en Alberta. Évidemment, ces derniers se sont mêlés aux gens de provenance anglophone comme les Ontariens et les citoyens Britanniques. Ce faisant, ensemble, ils ont pu influencer grandement la culture générale de la province nouvellement formée. Cette culture se reflète encore aujourd'hui sous la forme d'un pro-américanisme unique à la province et des politiques plus conservatrices, contrairement au reste des provinces canadiennes.

L'Alberta possède une topographie unique au Canada : à l'Ouest, elle est bordée par les Rocheuses, qui forment une sorte de mur l'empêchant de voir la Colombie-Britannique. Au sud, il s'agit des Prairies, un territoire vide d'arbres, mais fertile. Les Prairies passent parfois au travers d'épisodes de sécheresses et d'inondations cycliques, mais en moyenne, la température est propice à l'agriculture. Au nord, la région est couverte de forêts et de lacs immenses et plus loin, ce sont la toundra et le pergélisol. À l'Est, les Prairies se prolongent en Saskatchewan. À cause des Rocheuses, qui arrêtent la majorité des nuages et l'humidité en provenance de l'océan Pacifique, le climat est très sec. Les hivers sont très froids, tandis que les étés assez chauds.

La région des Prairies est très fertile et dégagée de tout obstacle naturel, ce qui est propice à l'agriculture en tout genre. L'Alberta est un grand producteur de blé, d'orge et de malt. La province produit également une grande quantité de bovins et de porcs ainsi qu'une quantité moyenne de volaille et d'agneaux.⁷ Elle possède un immense bassin de ressources naturelles. Elle est la plus grande productrice de pétrole, de gaz naturel et autres produits dérivés au Canada. Elle possède également les sables bitumineux, qui sont encore inexploités. Elle produit beaucoup de charbon, souffre, fer, nickel et de produits forestiers, qu'elle exporte partout dans le monde. Afin de réduire sa dépendance face aux revenus provenant des produits pétroliers, l'Alberta commence à produire et exporter de la machinerie et

des produits de haute technologie. La province accueille également beaucoup de touristes. Ces derniers y viennent généralement afin de visiter la nature, admirer les paysages et visiter les glaciers comme celui présent à Banff. Une autre attraction, que la province offre, est les West Edmonton Mall, qui couvre plus de 48 pâtés de maisons à lui seul et est l'un des plus grands au monde.⁸ L'Alberta est également l'endroit au monde où il y a la plus grande présence de fossiles et d'os de dinosaures au monde.

En ce qui concerne la main d'oeuvre, l'Alberta emploie 313 300 personnes de 15 à 24 ans et 1 481 500 de 25 ans et plus. Le secteur public emploie 304 000 personnes, le privé 1 150 500, tandis que le nombre d'employés autonomes atteint 340 400.⁹

Histoire politique de l'Alberta



Plusieurs événements ont influencé la politique albertaine au cours du XXe siècle. Voici un bref aperçu de ceux-ci, nous allons en explorer certains plus en profondeur plus loin. Comme nous l'avons mentionné ci-dessus, la politique fédérale d'immigration et de colonisation de l'Ouest était agressive et attribuait gratuitement des terres. Cette politique est à la source même du boom démographique, que la province a connu dans ses débuts. Cependant, la crise économique des années 1930, qui fut accompagnée par une grave sécheresse, a stoppé net l'expansion de la population et a même forcé plusieurs à quitter la province afin de pouvoir subsister. La découverte d'importants gisements de

pétrole depuis 1947 a relancé l'économie, qui attire beaucoup de citoyens d'autres provinces. La tentative de nationalisation des ressources pétrolières par le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau a provoqué un tollé dans la province. L'Alberta a été plutôt silencieuse lors du rapatriement de la constitution et lors de l'accord du lac Meech. Ce n'est que lors de l'accord de Charlottetown que la province a tenté d'inclure, avec succès, ses propositions concernant les réformes du Sénat et de la Chambre des Communes en plus du droit de négocier pleinement avec les autochtones de son territoire. Plus récemment, la découverte de bétail atteint de "la maladie de la vache folle" a touché durement les éleveurs de bétail. Ceux-ci ne peuvent plus écouter leurs animaux pour la consommation humaine, à cause de l'embargo maintenu par la plupart des partenaires de la province, afin de ne pas propager la maladie chez eux. Aussi, l'Alberta a toujours eu une politique d'assimilation des francophones. Pour ce faire, elle a utilisé sa juridiction dans le domaine de l'éducation, afin d'éviter, autant que possible, que ceux-ci aient une éducation en français. Le gouvernement fédéral a cependant voté certaines lois donnant accès à une éducation francophone là où la concentration de population était suffisante. En Alberta, puisque la population francophone était clairsemée, la loi a eu très peu d'effet. Lors de l'adoption de la Charte des droits et libertés par le gouvernement de Pierre Elliott Trudeau, l'Alberta a dû la respecter et fournir une éducation en français à tous ceux qui le demandaient.¹⁰

Les Premiers Ministres

L'Alberta a la tradition d'être très stable au niveau politique, en élisant, pour de longues périodes de temps, les mêmes partis au pouvoir. Dans ce qui suit, nous allons énoncer la liste des Premiers Ministres albertaines au cours de l'histoire de la province, ainsi que leurs rapports avec le gouvernement fédéral.¹¹

Alexander Cameron Rutherford de 1905 à 1910

Il devient le premier à occuper le poste de Premier Ministre, trésorier et ministre de l'Éducation de la nouvelle province de l'Alberta. Son gouvernement préconise l'enseignement public, un réseau de téléphone public et le développement des chemins de fer. Nous pouvons noter que ce gouvernement a une certaine tendance interventionniste et socialiste, aujourd'hui disparue en Alberta.



Arthur Lewis Sifton de 1910-1917

Il est l'un des premiers à défendre avec ferveur le statut de province. Il préconise le transfert à la province des ressources naturelles, que J.E. Brownlee obtiendra finalement en 1930. En 1916, il accorde le droit de vote aux femmes, et deux d'entre elles sont nommées juges

Charles Stewart de 1917 à 1921

Son efficacité comme chef de gouvernement à la tête d'un parti divisé par des scandales entourant la question des chemins de fer, ainsi que par la crise de la

conscription au fédéral, est constamment remise en question.

De 1905 à 1921, les Libéraux ont été au pouvoir. Ils ont alors laissé la place aux Fermiers unis de l'Alberta.

Herbert Greenfield de 1921 à 1925

Le parti des Fermiers unis de l'Alberta a été créé peu avant les élections provinciales. Greenfield dirige les efforts du gouvernement inexpérimenté des FUA, pour résoudre les problèmes de sécheresse et de crédit que connaissent les cultivateurs de l'Alberta, et pour les aider à former un regroupement volontaire dans le secteur du blé et d'autres regroupements de mise en marché des produits de base.

John Edward Brownlee de 1925 à 1934

Sa réalisation la plus importante est la négociation du transfert à l'Alberta du contrôle de ses ressources naturelles, une entente qu'il rédige et signe le 14 décembre 1929.

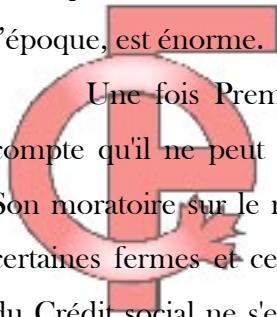
Richard Gavin Reid en 1934 et 1935

Il présente des lois novatrices relativement au règlement des dettes, il est le dernier Premier Ministre représentant les FUA.

Suite à la crise économique de 1929, le Crédit social prend la tête de la province, avec des idées pour réduire l'impact des sécheresses et de la crise sur les fermiers et la population en générale.

William Aberhart de 1935 à 1943

Pasteur et fervent religieux, Aberhart s'intéresse, en 1932, aux doctrines de réforme monétaire du major C.H. Douglas, ingénieur britannique, qui croit que le capitalisme classique s'effondrera éventuellement, car le contrôle privé du crédit mènera à une insuffisance chronique du pouvoir d'achat de la masse. La solution, selon lui, demeure la surveillance étatique du crédit et la distribution de rabais aux consommateurs, pour établir un équilibre entre la consommation et la pleine production. Aberhart modifie et vulgarise cette doctrine en une proposition selon laquelle chaque citoyen reçoit une « dividende de base » de 25 \$ par mois, pour acheter les articles de base; cette somme, à l'époque, est énorme.



Une fois Premier Ministre, Aberhart se rend compte qu'il ne peut tenir ses promesses électorales. Son moratoire sur le recouvrement de dettes épargne certaines fermes et certains foyers, mais son concept du Crédit social ne s'est jamais concrétisé. En 1937, à la suite d'une importante crise au sein de son caucus, il se voit obligé d'accepter l'aide des emissaires du major Douglas venus d'Angleterre. La loi monétaire qu'ils présentent est rapidement désavouée par le gouvernement fédéral et précipite la création de la Commission Rowell-Sirois sur les relations entre le Dominion et les provinces.

Ernest Charles Manning de 1943 à 1968

Aux élections de 1944, il s'oppose à la demande du CCF de nationaliser les entreprises qui offrent des services publics et il l'emporte habilement. Le gouvernement de Manning est marqué par une politique financière conservatrice et des réformes sociales prudentes. Après la découverte de l'immense champ de pétrole de LEDUC, en 1947, le gouvernement entrevoit, grâce à ces nouveaux revenus, la possibilité de financer un « bon gouvernement ». Il adopte des politiques pétrolières qui attirent les capitaux et il exploite ces ressources au maximum. Les industries se développent rapidement, les revenus provinciaux montent en flèche et des fonds sont versés à l'éducation, la santé et le transport, si bien que l'Alberta entre dans l'ère moderne. L'administration de Manning n'est pas marquée par la corruption et, malgré d'énormes surplus budgétaires, la croissance du gouvernement est bien maîtrisée.

De faibles taxes, sauf durant quelques mois en 1936, où le gouvernement albertain ne prélève pas de taxe de vente provinciale, couplées à des services efficaces, sans compter la rectitude inébranlable de Manning, ont fait de lui un homme politique invincible. En désaccord avec l'orientation « gauchiste » du fédéral, plus particulièrement après l'élection des libéraux en 1963, sous Lester B. Pearson, il s'oppose à plusieurs politiques fédérales, notamment à l'assurance-maladie obligatoire à l'échelle nationale. Il présente son propre régime d'assurance-maladie non obligatoire, mais l'Alberta est finalement obligée d'adhérer au régime fédéral. La venue de Manning au

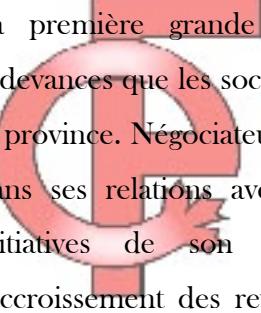
pouvoir signe la fin des politiques de gauches, comme la majorité des autres provinces canadiennes. Ce dernier reste 28 ans au pouvoir, assez de temps pour forger une culture politique et économique distincte en Alberta.

Harry Edwin Strom de 1968 à 1971

Il est le premier Albertain de naissance à occuper le poste de Premier Ministre de l'Alberta, mais son règne a été relativement calme. Il est le dernier Premier Ministre appartenant au Crédit social.

De 1971 à aujourd'hui, l'Alberta a été gouverné par le parti Conservateur.

Peter Lougheed de 1971 à 1985



Sa première grande mesure est d'augmenter les redevances que les sociétés pétrolières doivent verser à la province. Négociateur tenace, il est également habile dans ses relations avec les médias. Les principales initiatives de son gouvernement consistent en l'accroissement des revenus des ressources naturelles de la province, en la promotion du développement industriel et de la décentralisation urbaine, et en l'amélioration des soins de santé (nouveaux hôpitaux et aide accrue à la recherche médicale) et des services de loisirs (parcs urbains et l'immense parc de la région de Kananaskis)

Les politiques de développement industriel de Lougheed encouragent l'industrie en croissance de la pétrochimie, qui tire profit des immenses réserves en gaz naturel de la province. Sachant bien que les

réserves en pétrole classique s'épuiseront, Lougheed, au moyen de politiques fiscales favorables et d'investissements directs, favorise l'exploitation des immenses réserves de pétrole lourd et de sables bitumineux. En 1978, le projet de sables bitumineux de Syncrude Canada, le plus important complexe de combustibles synthétiques au monde, est réalisé avec la participation du gouvernement provincial. On crée également le Bureau de recherche et de technologie des sables bitumineux de l'Alberta, afin d'améliorer la technologie de la production de produits pétroliers non conventionnels.

Lougheed s'intéresse également à la diversification agricole (c'est-à-dire à l'essor de l'industrie de la transformation des aliments, à l'accroissement de l'irrigation et à une plus grande diversité des cultures) et il crée l'Alberta Heritage Foundation for Medical Research. Il reconnaît que son but ultime, diversifier l'économie de la province pour ainsi assurer sa prospérité au-delà du pétrole et du gaz, est freiné en raison de la faible population de l'Alberta, de son éloignement des marchés étrangers et du contrôle des tarifs douaniers par le fédéral.

Sa grande réalisation, bien déterminé à maximiser les revenus de la province et à assurer un avenir sain de son économie à long terme, est la création, en 1976, de l'Alberta Heritage Savings Trust Fund, qui met de côté une partie des revenus provenant du pétrole et du gaz et qui effectue des placements à long terme.

Dans les années 70, Lougheed travaille à donner un rôle plus important à l'Alberta dans les prises de décisions à l'échelle nationale, un rôle qui corresponde à son économie en croissance. Il ne tolère aucune incursion du fédéral dans les affaires de la province. À l'issue des négociations qui ont mené à la Loi constitutionnelle de 1982, il défend avec force la procédure de modification qui, sans donner un droit de veto, offre quand même aux provinces en désaccord une option de retrait devant tout amendement pouvant réduire leurs pouvoirs. Il se fait personnellement le champion de la clause assurant la primauté des assemblées législatives sur les tribunaux. Son plus grand affrontement avec Ottawa, relativement aux revenus pétroliers, donne finalement lieu en 1981, à une entente sur la tarification de l'énergie, puis à des accords ultérieurs, qui obligeront le fédéral à négocier les ententes sur les prix et les recettes du pétrole et du gaz plutôt que de procéder unilatéralement.



Lougheed domine la politique provinciale de la même façon que Manning une génération avant et il donne voix au chapitre aux Albertains, qui sont alors blessés dans leur orgueil et grandement déterminés à se faire entendre sur la scène nationale.

Donald Ross Getty de 1985 à 1992

Il fait face à des problèmes de gestion, alors que la valeur à la baisse des ressources entraîne une sévère diminution de revenus dans la province. Getty est un

fervent défenseur de l'accord de Libre-échange avec les États-Unis, mais son adoption n'a que peu d'effets sur l'économie chancelante de la province.

En raison des pertes massives de deniers publics dans des compagnies soutenues par l'État, comme Novatel, notamment, la popularité de Getty s'effrite encore davantage. Il cherche à se donner un regain de popularité en offrant son appui énergique à un Sénat élu et aux pierres de touche traditionnelles des protestations de l'Ouest, telle l'opposition au bilinguisme officiel.

Le gouvernement de Donald Ross Getty a même mis fin au soutien et à l'entretien du lieutenant-gouverneur. À l'époque, c'est le gouvernement fédéral qui avait dû intervenir et louer une suite dans un hôtel après que la province eut fermé la résidence du lieutenant-gouverneur et expulsé son occupant.¹²

Getty continue à réclamer une réforme du Sénat et il est récompensé dans sa lutte par l'inclusion, dans l'Accord de Charlottetown, d'un Sénat comportant un nombre égal de membres pour chaque province. C'est le couronnement de la carrière politique de Getty et il annonce qu'il se retire de la vie politique après la signature de l'Accord, le 9 septembre 1992, six semaines avant qu'un référendum ne rejette l'Accord en Alberta et dans presque tout le Canada.

Ralph Klein de 1992 à aujourd'hui

Aux prises avec une situation économique déplorable laissée en héritage par le gouvernement Getty, il est néanmoins en mesure de dissocier son gouvernement des politiques de son prédécesseur et réussit, grâce à sa

popularité, à mener son parti à la victoire aux dépens des libéraux, lors des élections provinciales du 15 juin 1993.

Le gouvernement de Klein adopte une loi qui contraint le gouvernement à équilibrer son budget avant 1996-1997. D'importantes séries de coupures dans les dépenses sont effectuées sans trop de résistance de la part d'une population décidée à ce qu'on mette de l'ordre dans ses finances publiques. Le succès de ses programmes de réduction des dépenses lui conserve l'appui de la population, et ces initiatives servent de modèle pour les autres gouvernements provinciaux aux prises avec d'importants déficits budgétaires.

Il ralentit alors l'effort de réduction de la dette et commence à réinvestir dans des programmes tels que la santé et l'éducation.



De 1997 à 2001, les redevances du pétrole et du gaz remplissent les coffres du gouvernement de l'Alberta. Le gouvernement de Klein démontre que ces surplus sont le résultat de son programme économique de diminution des impôts et de gouvernement minimal, souvent désigné comme l'« avantage de l'Alberta ». Le gouvernement poursuit la déréglementation et la privatisation tout en baissant encore les impôts. Les principaux exemples sont la déréglementation en matière d'électricité à la grandeur de la province, les initiatives pour intégrer des cliniques et des hôpitaux privés dans le système de soins de santé et l'adoption d'un régime d'impôt à taux uniforme pour tous les Albertains en 2001.

Une baisse temporaire des prix du gaz et du pétrole crée une situation de crise au niveau des recettes. Dans son budget du début de 2002, le gouvernement Klein intègre une série de taxes impopulaires, y compris une augmentation des cotisations aux assurances de soins de santé. Le gouvernement doit aussi faire face à une grève virulente des enseignants.

L'Alberta au sein du Canada et dans le monde

La province a été très peu impliquée lors du rapatriement de la constitution ; elle s'est contentée de suivre les autres provinces, afin de faire contre poids au fédéral. Elle a ensuite été convaincue de signer le rapatriement. Pour ce qui est de l'Accord du La Meech, elle n'a pas émis de condition spécifique et était prête à signer l'Accord. Cependant, en ce qui concerne l'Accord de Charlottetown, l'Alberta s'est fait entendre, car elle voulait inclure à l'Accord une réforme du sénat, rendre la gestion des Métis sur son territoire une juridiction totalement provinciale et faire ajouter des sièges aux provinces de l'Ouest dans l'assemblée nationale. Pour le moment, la population albertaine est inférieure à celle de l'Ontario et du Québec, ce qui encourage les dirigeants politiques à se concentrer sur ces dernières et à s'assurer que leur opinion soit respectée. Les provinces de l'Ouest en général n'ont que peu de poids politique en terme de population, ce qui expliquerait la lenteur du gouvernement fédéral à leur accorder des sièges supplémentaires aux communes. Cette tendance est en

train de se renverser avec la migration interprovinciale et la croissance économique albertaine. Pour ce qui est de la réforme du sénat, la province voulait que le Sénat élu et que toutes les provinces aient le même nombre de Sénateurs. Les ajouts ont été inclus dans le texte final de l'Accord de Charlottetown.

La voie de l'Alberta s'est également fait entendre au sujet du partage des compétences provinciales. La première fois, il s'agissait du rapatriement du droit de la province de gérer ses propres ressources naturelles, que le gouvernement fédéral s'était réservé lors de sa création en 1905. Ce droit lui a été accordé en 1930 comme nous l'avons mentionné plus haut. Par la suite, lors de l'instauration de "medicare" à l'échelle nationale. La province désirait recevoir l'argent du programme, mais voulait appliquer le sien. Plus récemment, l'Alberta a tenté d'ouvrir les soins de santé au secteur privé, mais s'est heurtée à beaucoup d'autres provinces qui croient que la santé devrait être financés à cent pour cent par l'État et que toute la population devrait avoir un accès égal aux services de santé, peu importe leur richesse. L'Alberta, qui prône le libre marché à tout prix désire introduire le privé, afin d'améliorer l'accès à certaines personnes, diminuer l'attente dans les hôpitaux publics et espère augmenter la qualité des services avec la compétitivité qui s'ensuivrait. Une autre pomme de discorde entre le gouvernement fédéral et la province concerne la réforme du Sénat. L'Alberta désire principalement avoir un Sénat élu qui représenterait les intérêts de la population et qui pourrait avoir un

certain pouvoir dans les décisions que les Sénateurs doivent rendre. La province aimeraient également augmenter son nombre de Sénateurs, afin d'avoir un nombre de Sénateur par habitant similaire à l'Ontario et d'autres provinces.¹³ Elle s'est aussi montrée extrêmement hostile face à la loi sur le bilinguisme, qui oblige les employés de la fonction publique de pouvoir communiquer dans les deux langues. De l'autre côté, l'Alberta a grandement soutenu les efforts du gouvernement fédéral, afin de parvenir à l'accord de Libre-Échange avec les États-Unis.

En ce qui concerne les relations interprovinciales, l'Alberta a des ententes de coopération environnementales avec la Colombie-Britannique. Ces ententes concernent principalement la gestion des parcs naturels chevauchant les deux provinces. Les deux provinces ont également plusieurs accords concernant l'éducation et la gestion de l'eau. Leurs ministres se réunissent fréquemment et elles semblent avoir une relation privilégiée.¹⁴ Puisque l'Alberta et la Saskatchewan ont en commun l'agriculture, celles-ci coopèrent afin de faciliter les échanges dans ce domaine. Malgré les prises de positions radicales de l'Alberta au cours de son histoire, elle a participé à la majorité des conférences des premiers ministres provinciaux.¹⁵ Étant donné la prospérité actuelle de la province, celle-ci accueille la majorité des immigrants interprovinciaux au grand dam des autres provinces. Cette immigration contribue grandement à la croissance démographique actuelle de la province.¹⁶

Au niveau international, nous avons appris que l'Alberta est très présente dans la majorité des pays. Sa présence se voit surtout au niveau économique avec ses investissements et exportations. La province exporte beaucoup de machinerie agricole et d'exploitation pétrolière, en plus de ses ressources naturelles et agricoles. Elle exporte également des produits de haute technologie, comme des composantes d'ordinateurs et de télécommunication. Évidemment, la province a une relation privilégiée avec les États-Unis, où elle exporte son pétrole et ses produits agricoles. Les États-Unis achètent pour 89% des exportations provinciales en 2004, pour 58.9 milliards de dollars. L'Alberta a également quelques accords bilatéraux avec les États voisins.¹⁷ Vient ensuite la Chine, où elle exporte ses ressources naturelles et de l'antigel principalement. En 2004, la province a exporté pour 1.36 milliards de dollars. La Chine a également un accord bilatéral avec l'Alberta au sujet de la Sience et technologie.



Les dossiers chauds et l'avenir

En ce qui concerne les dossiers chauds, le programme d'enregistrement des armes à feu a suscité la controverse en Alberta. Non seulement le programme a coûté cher et semble être difficile à appliquer en pratique, mais les Albertains sont peu convaincus de son efficacité à prévenir les morts par arme à feu. Ces derniers semblent traiter les armes de chasse comme un outil, une vision semblable aux Américains. Ce programme a soulevé la différence

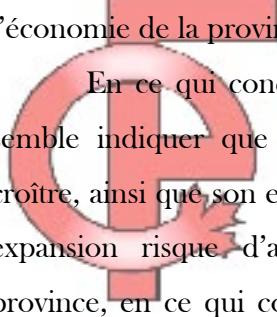
culturelle des Albertains, comparés à la population des provinces de l'Est. Certains d'entre eux parlaient même de vouloir se séparer du Canada.¹⁸

Un autre sujet chaud est la péréquation. L'Alberta qui est la province la plus riche et qui a éliminé sa dette la première trouve injuste qu'elle doive payer une grande partie de ses revenus au gouvernement fédéral qui, par la suite, les redistribue aux provinces les plus pauvres. Dans cette redistribution, des sommes sont allouées à des programmes provinciaux spécifiques financés par Ottawa. Certains de ces programmes sont contestés par l'Alberta, comme "medicare" et le programme de contrôle des armes à feu par exemple. La province aimerait conserver une plus grande partie de son argent et le gérer à sa manière et en faire bénéficier sa population. Il y a également l'aide fédérale aux agriculteurs, à cause de diverses crises, comme les sécheresses, les inondations, la crise de la vache folle et bientôt la grippe aviaire. Cette aide semble tarder et les agriculteurs albertains sont à bout de patience et l'aide provinciale ne suffit pas.

Il y a également le dossier de la représentation de la province au sein du gouvernement canadien. Les Albertains ont le sentiment qu'ils sont sous-représentés et que leur voix ne se fait pas entendre assez fort au parlement. Cependant, la démographie aidant, la population croît beaucoup plus rapidement que celle des autres provinces, ce qui veut dire qu'Ottawa n'aura d'autre choix que d'accorder plus de sièges à l'Alberta. La même question se pose au sujet du sénat; la

province désirerait avoir un sénat élu et un nombre de Sénateurs égal à toutes les provinces, afin que chacunes ait une voix égale en tout temps.

Le plus grand sujet d'actualité en Alberta est l'adhésion au protocole de Kyoto. L'Alberta s'est fait leader du mouvement de contestation des provinces. Il est évident que la mise en oeuvre du protocole aura de grandes implications pour la province, puisque son économie dépend grandement de l'industrie pétrolière, hautement polluante.¹⁹ Le ministère de l'environnement albertain a fait savoir que son gouvernement n'adhèrera pas au protocole et établirait ses propres règles de réduction des émissions de gaz à effet de serre, qui, selon lui, seraient toutes aussi efficaces, mais moins dommageables à l'économie de la province.²⁰



En ce qui concerne l'avenir de l'Alberta, tout semble indiquer que son économie va continuer à croître, ainsi que son expansion démographique. Cette expansion risque d'accroître les demandes de la province, en ce qui concerne son indépendance face au gouvernement fédéral. Avec le réchauffement planétaire cependant, les sécheresses risquent d'être de plus en plus fréquentes et difficiles. Si la province continue de diversifier son économie, pour se débarrasser de sa dépendance face aux produits pétroliers et agricoles, elle risque de demeurer prospère, malgré les épreuves climatiques et le gouvernement fédéral.

Conclusion

En 1905, lors de la création de l'Alberta, le territoire provincial était pratiquement inhabité. Cependant, grâce aux politiques de colonisation fédérale, la population albertaine a crû de manière exponentielle. Même si elle a été colonisée par une majorité d'Américains à l'époque, la province avait une culture politique similaire aux autres provinces, c'est à dire centrée sur le développement et les investissements provinciaux dans des secteurs de base. Le chemin de fer a également contribué à l'explosion démographique de la région.

Avec la découverte du pétrole en 1947, les revenus de la province se sont accrus grandement. Avec les années, la vision économique de l'Alberta s'est déplacée vers la droite, diminuant au minimum l'implication provinciale dans plusieurs secteurs et s'opposant aux politiques fédérales gauchistes comme "medicare". La province s'est toujours battue, afin de conserver le droit d'appliquer sa propre politique économique sur son territoire, mais dans les domaines fédéraux, elle a toujours été déboutée.

L'Alberta a toujours été constante au niveau de la politique provinciale ; les partis au pouvoir l'ont toujours été pour une grande période de temps et, une fois défait, ils n'ont jamais été reportés à la tête du pays. Avec son économie et sa démographie puissantes, l'Alberta a toujours voulu se faire entendre à Ottawa, mais elle se sent sous représentée et lésée par les politiques prônées par les élus majoritaires du Québec et de l'Ontario. Avec la somme de ses frustrations, comme le programme de contrôle des

armes à feu, le protocole de Kyoto et "médicare" par exemple, il n'est pas étonnant que les Albertains désirent se séparer du Canada. Même si ce sentiment est encore faible, il est en forte croissance.

¹ Pour l'histoire de l'Alberta jusqu'à ce point
<http://www.gov.ab.ca/home/index.cfm?Page=27>, consulté le 4 décembre 2005

²<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=F1SEC791302>, consulté le 4 décembre 2005

³ <http://www.gov.ab.ca/home/index.cfm?Page=27> , consulté le 4 décembre 2005

⁴ Statistiques en annexe
<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo62j.htm>, consulté le 4 décembre 2005

⁵ Statistiques en annexe
<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo62j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

⁶Statistiques en annexe
<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/agrc25j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

⁷ Statistiques en annexe
<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim55j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim52j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim51j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim50j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

⁸ <http://www.westedmontonmall.com/about/default.asp>,

consulté le 4 décembre 2005

⁹ Statistiques en annexe Octobre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/labr66j.htm> , consulté le 4 décembre 2005

¹⁰ <http://www.canlii.org/ca/doc/chart/s-29.html> , consulté le 4 décembre 2005

¹¹ Toutes les références concernant les Premiers Ministres proviennent du site

http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TC_E&Params=F1ARTF0011842 , consulté le 4 décembre 2005

¹² Patrick Nagle, Opinion-Canada, Vol 6 no 3, octobre 2004,
http://www.opinion-canada.ca/fr/articles/article_109.html , consulté le 4 décembre 2005

¹³ <http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/Proposal.french.txt> , consulté le 4 décembre 2005

¹⁴http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/interprovincial_relations_ab_bc_premiers.asp , consulté le 4 décembre 2005

¹⁵ http://www.scics.gc.ca/pubs/premiers_report_f.pdf , consulté le 4 décembre 2005

¹⁶ Statistiques en Annexe

http://www.finance.gov.ab.ca/aboutalberta/population_reports/2005_2ndquarter.pdf , consulté le 4 décembre 2005

¹⁷

http://www.iir.gov.ab.ca/international_relations/documents/USA-2005.pdf , consulté le 4 décembre 2005

¹⁸ <http://www.rds.ca/chasse/chroniques/114878.html> , consulté le 4 décembre 2005

¹⁹ http://www.cbc.ca/stories/2002/09/18/alberta_kyoto020918 , consulté le 4 décembre 2005

²⁰ <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2005/11/22/009-kyoto-alberta.shtml> , consulté le 4 décembre 2005

Bibliographie

Informations démographiques du Ministère des finances de l'Alberta, consulté le 4 décembre 2005
http://www.finance.gov.ab.ca/aboutalberta/demographic_information.html

Statistiques démographiques du second quart de l'année 2005, Ministère des finances de l'Alberta, 28 septembre 2005, consulté le 4 décembre 2005
http://www.finance.gov.ab.ca/aboutalberta/population_reports/2005_2ndquarter.pdf

Comparaison démographiques entre l'Ontario et l'Alberta, Ministère des finances de l'Ontario, 28 novembre 2003, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.fin.gov.on.ca/french/demographics/dtr0311.html>

Données générales sur l'Alberta, consulté le 4 décembre 2005
<http://fr.wikipedia.org/wiki/Alberta>

Données sur le Sénat, Encyclopédie canadienne, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=F1ARTFO0007286>

Document de l'Acte d'Amérique du Nord Britanique de 1867, Encyclopédie canadienne, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=F1SEC791302>

 Histoire de l'Alberta, Site du Gouvernement de l'Alberta, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.gov.ab.ca/home/index.cfm?Page=27>

Consensus Report On The Constitution, Charlottetown, 28 août 1992, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.solon.org/Constitutions/Canada/English/Proposals/CharlottetownConsensus.html>

Ross Hurley, James, Le débat constitutionnel canadien: De l'échec de l'accord du lac Meech de 1987 au référendum de 1992, 9 février 2001, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.pco-bcp.gc.ca/aia/default.asp?Language=F&Page=consfile&Sub=TheConstitutionalDebate>

Nagle, Patrick, Après 11 ans, le couronnement, Opinion Canada, Vol 6 No31, 14 octobre 2004, consulté le 4 décembre 2005
http://www.opinion-canada.ca/fr/articles/article_109.html

Boismenu, Gérard, Les écueils du Lac Meech, L'année politique au Québec 1987-1988, consulté le 4 décembre 2005
http://www.pum.umontreal.ca/apqc/87_88/boismenu/boismenu.htm

Recueil de décisions relatives à la Charte canadienne des droits et libertés, juin 1996, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.canlii.org/ca/doc/chart/s-29.html>

Liste des Premier Ministres Albertains, Encyclopédie canadienne, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.thecanadianencyclopedia.com/index.cfm?PgNm=TCE&Params=F1ARTFO011842>

Publication sur les ententes et la coopération interprovinciales entre l'Alberta et les autres provinces, Gouvernement du Canada, consulté le 4 décembre 2005
http://adaptation.nrcan.gc.ca/display_all_projects_f.asp?class=118

Liste des conférences des Premiers Ministres provinciaux, consulté le 4 décembre 2005
http://www.scics.gc.ca/pubs/premiers_report_f.pdf

Site des relations internationales albertaines, Ministère des relations intergouvernementales et internationales, consulté le 4 décembre 2005
http://www.iir.gov.ab.ca/international_relations/

Relations entre les États-Unis et l'Alberta, Ministère des relations intergouvernementales et internationales, consulté le 4 décembre 2005
http://www.iir.gov.ab.ca/international_relations/documents/USA-2005.pdf

Liste des rencontres de coopération entre l'Alberta et la Colombie-Britannique, Ministère des relations intergouvernementales et internationales, consulté le 4 décembre 2005
http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/interprovincial_relations_ab_bc_premiers.asp

Liste des conférences des Premiers Ministres de l'Ouest, Ministère des relations intergouvernementales et internationales, consulté le 4 décembre 2005
http://www.iir.gov.ab.ca/canadian_intergovernmental_relations/interprovincial_relations_western_premiers_conference.asp

Pagé, Jean, Fiasco du Contrôle des armes, Réseau des sports, février 2001, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.rds.ca/chasse/chroniques/114878.html>

CBC News, Alberta launches campaign against Kyoto, CBC, 18 septembre 2002, consulté le 4 décembre 2005
http://www.cbc.ca/stories/2002/09/18/alberta_kyoto020918

Radio-Canada, L'Alberta freine les avancées canadiennes, Radio-Canada, 22 novembre 2005, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/Politique/2005/11/22/009-kyoto-alberta.shtml>

Site du West Edmonton Mall à Edmonton, consulté le 4 décembre 2005
<http://www.westedmontonmall.com/play/default.asp>

Statistiques Canada, consulté le 4 décembre 2005

Population by sex and age group (Number, both sexes), by province and territory, 27 octobre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo31a.htm>

Net farm income, by province (Alberta), 25 novembre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/agri02i.htm>

Pig inventories, by province (quarterly) (Alberta) , 23 novembre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim51j.htm>

Population by mother tongue, by provinces and territories (2001 Census), 27 janvier 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo11c.htm>

Population urban and rural, by province and territory (Alberta), 1er octobre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/demo62j.htm>

Production of poultry, by province (Alberta), 24 novembre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim55j.htm>

Sheep inventories, by province (Alberta), 24 novembre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim52j.htm>

Total area of farms, land tenure and land in crops, by province (1981-2001 Censuses of Agriculture) (Alberta), 30 mai 2004, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/agrc25j.htm>

Cattle inventories, by province (Alberta), 23 novembre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/prim50j.htm>

Employment by age, sex, type of work, class of worker and province (monthly) (Alberta), 1er décembre 2005, consulté le 4 décembre 2005

<http://www40.statcan.ca/l01/cst01/labr66j.htm>

Comparaison des Trois Systèmes Fédératifs de L'Allemagne (1870-2005)

Patrick Lemieux

L'Université de Montréal



Patrick Lemieux est étudiant de premier cycle en science politique à l'Université de Montréal et auxiliaire de recherche à la Chaire de recherche du Canada en études électorales. Ses intérêts de recherche portent sur la communication politique, l'opinion publique, la politique canadienne et québécoise et les idéologies politiques.

Introduction

« Le XX^e siècle ouvrira l'ère des fédérations ou l'humanité recommencera un purgatoire de mille ans. », disait Proudhon (Croisat 1992, 7). À en juger par l'évolution de ses structures politiques et constitutionnelles, il semble que l'Allemagne ait tenté de suivre cette fameuse maxime du socialiste français. De 1870 jusqu'aujourd'hui, trois arrangements constitutionnels ont fait du fédéralisme une composante essentielle de la vie politique allemande. Un portrait sommaire de ces trois régimes fédéraux (1870-1918; 1919-1934; 1949-...) et une comparaison des caractéristiques associées à cette fédéralisation discontinue permet de mieux comprendre l'évolution sociale et politique de l'Allemagne depuis son unification, et de constater l'influence de ces transformations sur l'agencement des institutions politiques et constitutionnelles du pays pour parvenir à un système fédéral de plus en plus conforme aux principes théoriques du fédéralisme.



1870-1918 : Le fédéralisme dans le Second Empire allemand

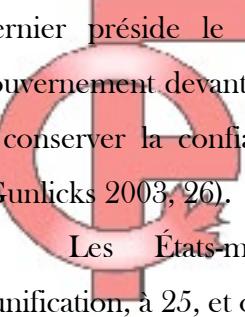
La première tentative de fédéralisation qu'a connu l'Allemagne au cours de son histoire remonte à 1867. Suite à l'éclatement de la Confédération des États allemands, établie en 1815 lors du congrès de Vienne, et à un différent avec l'Autriche après une guerre contre le Danemark visant à annexer le Schleswig-Holsteinⁱ, la Prusse forme une nouvelle organisation d'États allemands souverains : la

Confédération d'Allemagne du Nord. Celle-ci comprend, outre la Prusse, Hannovre, Hesse-Kassel, Nassau, Francfort, la Saxe, le Schleswig et le Holstein. Après moult négociations avec les États d'Allemagne du sud, le chancelier Bismarck parvient à imposer une nouvelle constitution et un système politique fédéral à toutes ces entités. À ses yeux, le fédéralisme apparaît comme le modèle politique et constitutionnel idéal, car il s'avère moins problématique légalement, accorde aux États membres davantage d'autonomie et constitue une barrière contre toute « tendance parlementaire et démocratique » (Gunlicks 2003, 25).

La constitution de la Fédération d'Allemagne du Nord entre en vigueur le 1^{er} juillet 1867. Elle prévoit notamment que la fonction exécutive de la fédération est assurée par un « président fédéral », qui s'avère être le roi de Prusse. En plus d'exercer le rôle de commandant en chef des forces armées, il a le pouvoir de nommer le chef du gouvernement et doit approuver toutes les lois. Deux chambres assurent, pour leur part, la fonction législative : le *Reichstag* et le *Bundesrat*. Alors que la première assure la représentation de la population allemande par l'élection de députés au suffrage universel, la seconde constitue le cœur du principe fédéral, car elle permet la représentation des États et de leurs princes sur les questions relatives au pouvoir qui leur sont dévolus (l'application de la loi, la religion, la fiscalité directe et l'éducation, notamment) (Gunlicks 2003, 25). Ainsi, tout projet de loi doit être approuvé par les trois instances pour que son adoption soit confirmée. Mais

les rapports de force s'avèrent inégaux dans la représentation des États-membres au sein du *Bundesrat*, la Prusse possédant 17 des 43 voix au sein de la chambre, ce qui lui permet de prévenir tout projet qui lui serait néfaste (Gunlicks 2003, 25).

La constitution du Second Empire, légalement créé à partir de janvier 1871, après l'unification de la Fédération d'Allemagne du Nord et des États germaniques du sud, modifie peu la nature du fédéralisme pratiqué en Allemagne, établi lors de l'adoption de la constitution de 1867. Le roi de Prusse domine toujours l'exécutif sous le titre d'empereur (*Kaiser*) et a le pouvoir de nommer le Ministre-Président de l'État de Prusse au poste de chancelier, qui est le chef du gouvernement. Ce dernier préside le *Bundesrat* et doit défendre le gouvernement devant le *Reichstag*, sans toutefois avoir à conserver la confiance de cette dernière chambre (Gunlicks 2003, 26).

 Les États-membres se chiffrent, après l'unification, à 25, et ont la possibilité de faire entendre leur voix par l'entremise de la seconde chambre, le *Bundesrat*, où leurs délégués votent selon leurs directives. Tout comme au sein de la Fédération d'Allemagne du Nord, cette chambre a, en théorie, le pouvoir de ratifier ou non tout projet de loi soumis par l'une des deux autres instances. 58 délégués composent cet organe constitutionnel : la Prusse en possède 17, la Bavière, six, le Württemberg, quatre, la Saxe, quatre, et les 17 autres États-membres en détiennent un chacun. Arthur Gunlicks souligne que

les pouvoirs dévolus aux États par l'article 4 de la constitution restent modestes, mais qu'en pratique, ils ne cessent de croître avec le temps (dans les cours de justice, les procédures judiciaires et dans l'application du code civil national, notamment) (Gunlicks 2003, 28).

Bref, si le fédéralisme dans le Second Empire apparaît à première vue limité, en raison du poids démesuré de la Prusse (qui domine l'exécutif central et contrôle en partie le *Bundesrat*) par rapport aux autres États-membres, il convient de souligner que cette première mouture du fédéralisme en Allemagne fonctionne relativement bien jusqu'à la Première Guerre Mondiale, et qu'en dépit de ses lacunes, il ne s'agit pas d'un fédéralisme de façade. Selon Vojtech Mastny, le système fédéral allemand de cette période repose bel et bien sur la règle du droit, qui permet au fédéralisme de fonctionner à l'intérieur de certaines limites et d'assurer ainsi sa continuité (Mastny 2000, 71).

1919-1934 : Le fédéralisme dans la république de Weimar

À la fin de la Première Guerre Mondiale, des réformes démocratiques s'imposent face à la défaite militaire du *Reich* et au discrédit des vieilles dynasties régnantes. En janvier 1919, des élections surviennent dans toute l'Allemagne afin d'élire des représentants à une assemblée constitutionnelle imminente (Assemblée Nationale), et dont le but consiste à élaborer une nouvelle constitution (Gunlicks 2003,

29). Après des pourparlers entre les délégués des différentes formations politiques représentées, ces derniers finissent par adopter un texte constitutionnel qui entre en vigueur en août 1919.

La constitution de Weimar prévoit ainsi de profondes modifications des structures en place depuis l'époque bismarckienne. Plaidant en faveur d'un régime de démocratie parlementaire, elle stipule que le chancelier dépend dorénavant du *Reichstag*, et que le poste de président devient désormais électif. Le *Bundesrat* devient le *Reichsrat* et comprend 66 délégués (dont deux cinquièmes sont accordés à la Prusse), chaque État-membre y jouissant d'un vote par million d'habitants. Mais l'influence de cet organe au sein du processus législatif diminue, la première chambre pouvant passer par-dessus une décision de l'organe représentant les États-membres, désormais appelés *Länder* (Gunlicks 2003, 31). Ceux-ci sont au nombre de 17 : Prusse, Bavière, Saxe, Württemberg, Bade, Thuringe, Hesse, Mecklenburg-Schwerin, Oldenburg, Braunschweig, Anhalt, Lippe, Mecklenburg-Strelitz, Schaumburg-Lippe, en plus des trois villes-États : Brême, Hambourg et Lübeck.

Alors qu'elle exerçait une influence prépondérante dans le système fédéral établi par la constitution de 1871, la Prusse perd son statut hégémonique dans la République nouvellement créée. Ainsi, le dirigeant de l'exécutif prussien n'a plus la possibilité d'occuper en même temps la fonction de chancelier du *Reich*, par exemple. La division accentuée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir

législatif diminue en outre la possibilité pour la Prusse de contrôler le gouvernement central. Enfin, on évoque de plus en plus la possibilité de dissoudre l'État de Prusse en de plus petites entités (Gunlicks 2003, 31).

L'instabilité politique du régime de Weimar, dans lequel le mode de scrutin proportionnel permet difficilement aux partis de former des coalitions gouvernementales stables, favorise l'arrivée au pouvoir des nationaux-socialistes en 1933. Ceux-ci mettent en place un processus de « coordination » des *Länder*, au cours duquel l'autonomie des États fédérés est transférée progressivement vers le gouvernement central, au point de ne devenir que des districts administratifs. Le *Reichsrat* devenu inutile, les nazis le dissolvent en février 1934, tout comme les parlements des *Länder*. Le fédéralisme allemand n'existe alors tout simplement plus, du moins techniquement. Néanmoins, il est intéressant de constater qu'Adolf Hitler ne peut, à son arrivée au pouvoir, supprimer carrément les *Länder*, en raison de l'attachement de nombreux Allemands à leurs réalités historiques. Il n'a alors que la possibilité de les dépourrir de tout pouvoir (Colonge 1996, 86).

Bref, le fédéralisme, sous la République de Weimar, s'avère paradoxalement plus centralisé que sous le Second Empire, notamment en raison de l'accentuation de l'unification allemande. Par exemple, Arthur Gunlicks note qu'une administration financière centrale s'est juxtaposée aux administrations financières des *Länder* (Gunlicks 2003, 31). Paul

Cologne, pour sa part, souligne que cette centralisation s'explique par la démocratisation des instances exécutive et législative : « Le renforcement du pouvoir central s'exprime dans les compétences élargies du *Reichstag*, qui élit le Chancelier, et du Chef de l'État, du Président élu au suffrage universel » (Cologne 1996, 86). Cette centralisation est également perceptible dans la réduction du nombre de *Länder* au sein de l'État allemand : entre 1919 et 1933, leur nombre passe effectivement de 25 à 17 (Gunlicks 2003, 33).

1949... : La naissance et le développement de la République fédérale allemande

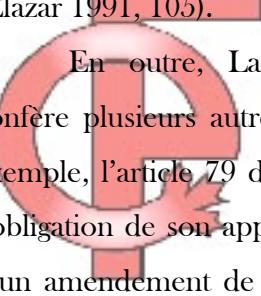
À l'issue de la Seconde Guerre Mondiale, l'État allemand n'existe plus. Les Alliés divisent le territoire en quatre zones d'occupation. Alors que les Soviétiques accaparent l'est du pays (comprenant cinq anciens *Länder*: Mecklenburg-Strelitz, Mecklenburg-Schwerin, Anhalt, Thuringe, Saxe), les Français, les Britanniques et les Américains se partagent la partie ouest. Des premières élections ont lieu au niveau municipal dès 1946, et au niveau des *Länder* dès 1947. En juillet 1948, un conseil parlementaire, comprenant 67 délégués élus par les assemblées des *Länder*, se mettent à travailler de concert, à l'invitation des trois occupants, afin d'élaborer une nouvelle constitution. La *Loi fondamentale* est finalement approuvée le 23 mai 1949, et est soumise aux parlements des entités fédérées, qui la ratifient presque à l'unanimité (Elazar 1991, 103).

Les États faisant partie de la nouvelle République fédérale allemande, en 1949, sont les suivants : Hamburg, Schleswig-Holstein, Basse-Saxe, Nord-du-Rhin-Westphalie, Brême, Hesse, Bavière, Würtemberg-Baden, Rhénanie-Palatinat, Würtemberg-Hohenzollern et Baden. À la lumière de la division des pouvoirs établie entre le gouvernement central et ces 11 *Länder*, il est clair que la priorité des membres du conseil parlementaire était d'élaborer des institutions politiques où le pouvoir se retrouverait le plus divisé possible, pour éviter tout retour possible à une éventuelle centralisation totalitaire. Voilà pourquoi, selon les spécialistes, « dans sa conception fondamentale, la République fédérale allemande est une structure fédérale dualiste » (Elazar 1991, 104).

Le texte constitutionnel de 1949 redonne un rôle politique important aux États fédérés (auxquels s'ajoutent en 1989 les cinq *Länder* annexés par les Soviétiques, après la chute du Mur de Berlin) par l'entremise de la seconde chambre, le *Bundesrat*. Aussi appelé « conseil fédéral », cet organe partage le pouvoir législatif avec le *Bundestag*, la première chambre, et les composantes du pouvoir exécutif, représenté par un président fédéral (*Bundespräsident*) et un chancelier fédéral (*Bundeskanzler*). Le *Bundesrat* est composé de membres des gouvernements des *Länder*. Le nombre de délégués est déterminé par la taille de la population de chaque État. Ainsi, l'article 51 de la constitution stipule que tous les *Länder* ont droit à trois délégués pour les représenter dans cette seconde chambre, et

peuvent en obtenir un de plus ou trois de plus si leur population dépasse respectivement deux ou six millions d'habitants (Elazar 1991, 104).

Les pouvoirs de cet organe constitutionnel sont loin d'être purement décoratifs. En effet, le conseil fédéral a le pouvoir de proposer ou de bloquer des projets de loi relatifs aux responsabilités des *Länder*. Lorsqu'un projet de loi touchant directement aux intérêts des entités membres de la fédération lui est soumis, le Bundesrat peut utiliser son droit de veto définitif, alors que sur tous les autres projets de loi, son veto ne peut être que suspensif, et peut être levé par le *Bundestag* à la majorité à laquelle s'est prononcée la seconde chambre, qu'elle soit absolue ou aux deux tiers des voix (articles 76 à 78 de la Loi fondamentale) (Elazar 1991, 105).

En outre, La Loi fondamentale de 1949 confère plusieurs autres pouvoirs au *Bundesrat*. Par exemple, l'article 79 de la Loi fondamentale souligne l'obligation de son approbation lors d'une révision ou d'un amendement de celle-ci : « Une telle loi doit être approuvée par les deux tiers des membres du *Bundestag* et les deux tiers des voix du *Bundesrat* » (paragraphe 2). En cas de catastrophe naturelle ou d'accident, par ailleurs, les mesures prises par le gouvernement fédéral en vue de maintenir ou de restaurer la sécurité et l'ordre public doivent être rapportées à tout moment à la demande du *Bundesrat* et immédiatement après que le danger ait été écarté (article 35, paragraphe 3, alinéa 2). De plus, le *Bundesrat* a la possibilité, en donnant son approbation au gouvernement fédéral, de prendre les

mesures nécessaires pour forcer un *Land* à prendre les obligations de caractère fédéral qui lui incombent, en vertu de la Loi fondamentale, lorsqu'il ne les remplit pas (article 37, paragraphe 1).

En outre, tout comme le *Bundesrat* a le droit de proposer des projets de loi (article 76, paragraphe 1), il détient également le pouvoir, de façon conjointe avec le *Bundestag*, de mettre en accusation le président fédéral devant la Cour constitutionnelle pour « violation délibérée de la Loi fondamentale ou d'une autre loi fédérale » (article 61, paragraphe 1). Si la seconde chambre est à la base de la mise en accusation, la décision doit être approuvée par les deux tiers des délégués qui la composent. D'autre part, la Loi fondamentale reconnaît au *Bundesrat* le droit de proclamer l'état de « nécessité législative » si un projet de loi proposé par le gouvernement fédéral, considéré comme urgent, est rejeté par le *Bundestag* (article 81). Soulignons également que le *Bundesrat* joue un rôle significatif, en partenariat avec le gouvernement fédéral, quant à l'administration des *Länder* (articles 84 à 87), certaines décisions relatives à l'armée fédérale (articles 87a à 87d), ainsi que dans le choix des membres composant la Cour constitutionnelle (article 94). En outre, le *Bundesrat* doit donner son approbation quant à certaines lois relatives aux dépenses publiques de la Fédération et des *Länder*, aux impôts perçus et à leur redistribution (articles 104a à 110). Enfin, il convient de mentionner l'importance du rôle du *Bundesrat* dans une situation nécessitant la reconnaissance d'un état de défense en RFA (agression

armée effective ou imminente sur le territoire), ainsi que dans les changements administratifs et législatifs temporaires qui en découlent (articles 115a à 115l). Ce pouvoir a amené la création d'une commission commune (avec le *Bundestag*), composée de seize membres de la seconde chambre et de trente-deux députés de la première chambre, qui « exerce les droits du *Bundestag* et du Bundesrat en cas de défense, si des obstacles insurmontables empêchent le *Bundestag* de se réunir à temps, ou si le quorum de l'assemblée des députés n'est pas réuni »ⁱⁱⁱ.

Finalement, il apparaît essentiel de traiter des pouvoirs dont dispose le *Bundesrat* à l'extérieur du cadre national, notamment au niveau des questions européennes. Depuis sa création, en 1993, l'Union européenne a effectivement permis une contribution de plus en plus grande de la seconde chambre allemande au sein de comités étudiant les différentes problématiques relatives aux affaires de cette confédération (dont la RFA fait partie). Ainsi, chaque *Land* délègue-t-il un membre titulaire ou remplaçant du *Bundesrat* au sein de la Chambre européenne afin de débattre et de délibérer sur divers projets législatifs de l'Union européenne. D'autre part, l'organe législatif a créé la commission des Affaires de l'Union européenne, dont les fonctions sont expliquées ci-dessous :

« La commission des Affaires de l'Union européenne est compétente pour délibérer de tous documents émanant du Conseil et de la Commission de l'U. E. qui revêtent un intérêt pour les Länder. Il s'agit tant de

projets d'actes exécutifs de l'Union européenne - notamment des règlements et directives - que de communications et de Livres verts ou blancs qui sont souvent présentés par la Commission européenne en amont d'une démarche législative concrète en vue de déterminer la nécessité et la portée de dispositifs appropriés. Sur le fond, les projets visés s'étendent à tous les domaines dans lesquels l'Union européenne est habilitée à intervenir en vertu de ses traités. »^{iv}.

Si le *Bundesrat* permet aux États-membres de la fédération allemande d'exercer un certain contrôle sur le gouvernement central, leurs compétences n'en sont pas moins significatives. Ainsi, la constitution définit, aux articles 73 et 74, les compétences législatives exclusives au gouvernement central, ainsi que les compétences législatives concurrentes, où les deux ordres de gouvernement peuvent légiférer. Toute question touchant à une compétence législative non-mentionnée dans la Loi fondamentale permet aux Länder d'y exercer un pouvoir législatif exclusif (article 70) (Elazar 1991, 105).

Les droits des *Länder* et l'intégrité de la fédération sont explicitement définis dans l'article 79 (3), qui précise que « toute modification de la Loi fondamentale qui toucherait à l'organisation de la Fédération en Länder ou au principe du concours des Länder à la législation est interdite » (Elazar 1991, 105). Le droit de sécession d'un État-membre de la fédération demeure donc inexistant.

Enfin, il importe de préciser que le fédéralisme allemand se veut coopératif depuis la fin des années 1960, c'est-à-dire qu'il favorise une étroite collaboration entre le gouvernement central et les *Länder* sur différentes questions, notamment économiques et financières, au détriment d'une répartition très stricte des champs d'intervention des deux ordres de gouvernement, ce qui amène certains spécialistes à y voir une centralisation de la pratique fédérale, même si ce constat s'avère discutable (Fleiner-Gerster, Grimm, Schäffer, Delpérée & Tornos 1992, 38).

Comparaison et analyse

Une revue sommaire des trois systèmes fédéraux de nature différente qui se sont succédés en Allemagne depuis 1870 permet de mieux saisir l'évolution de l'application du principe fédéral au sein de cet État. Ainsi, quelques critères comparatifs entre les différentes applications du fédéralisme en Allemagne contribuent à l'établissement de tendances plus ou moins prononcées.

Un premier critère d'évaluation fort révélateur repose sur la relation entre les différents paliers de gouvernement. Le fédéralisme supposant effectivement la présence de deux ordres de gouvernement non-subordonnés l'un à l'autre et souverains dans leurs champs de compétences respectifs, il semble juste d'affirmer qu'au fil du temps, l'Allemagne a tendu de plus en plus vers cet idéal. Le fédéralisme sous le Second Empire, malgré son bon

fonctionnement, n'assurait pas une autonomie complète entre le gouvernement central et celui des *Länder*, en raison, notamment, de la prépondérance d'un État-membre (la Prusse), dont le chef du gouvernement était en même temps le chef du gouvernement central. La constitution de Weimar remédié à cette lacune, et la Loi fondamentale confirme encore davantage une autonomie des différents paliers de gouvernement, même si, en pratique, le fédéralisme coopératif amène ces derniers à travailler de concert.

Le degré de centralisation des pouvoirs législatifs constitue un second critère d'évaluation. Sous le Second Empire, les pouvoirs détenus par le gouvernement central s'avèrent importants, et bien plus encore suite à l'adoption de la constitution de 1919. Mais à partir de 1949, on constate une décentralisation nette des compétences législatives à la faveur des *Länder*. Le rôle accru du *Bundesrat* et l'octroi des pouvoirs résiduaires aux États fédérés témoignent d'une diminution progressive des pouvoirs du gouvernement central. Bref, l'évolution du fédéralisme allemand, tant sur le plan constitutionnel que pratique, semble accréditer la thèse de l'application, en Allemagne, d'un système fédéral qui respecte de plus en plus les principes théoriques du fédéralisme, tant au niveau de l'autonomie des paliers de gouvernement que de la répartition des pouvoirs.

Conclusion

À la lumière de la comparaison des trois régimes fédéraux qu'a connus l'Allemagne depuis 1871, il semble clair qu'à l'instar d'autres pays, celle-ci a poursuivi un processus progressif de décentralisation de ses institutions politiques et constitutionnelles avec le renforcement du principe fédéral sur son territoire. À cet effet, Paul Colonge affirme ceci : « Toute l'histoire allemande, si l'on excepte la parenthèse national-socialiste, est une histoire du fédéralisme [...] La question des rapports entre les États fédérés et le pouvoir central constitue sans doute le problème interne essentiel de l'Allemagne. » (Colonge 1996, 83). Dès son apparition, le fédéralisme allemand étonnait de par son apparente compatibilité avec un régime impérial autoritaire. Aujourd'hui, profondément démocratisé, il représente pour plusieurs un modèle de dynamisme, d'innovation et de collaboration, où le gouvernement central et les *Länder* travaillent de concert, et où les deux paliers de gouvernement entretiennent un rapport de force équitable, qui leur permet de défendre leurs compétences respectives. Bien entendu, le modèle allemand n'est pas parfait, et il est possible de croire qu'il pourra être amélioré dans l'avenir. Mais son évolution historique demeure certes inspirante pour les défenseurs du fédéralisme comme idéal d'institution politique.

ⁱ Pour en savoir plus sur les origines de l'unification allemande, voir le chapitre 1 de Arthur Gunlicks, 2003, *The Länder and German Federalism*, Manchester : Manchester University Press, 7-52.

ⁱⁱ Toutes les dispositions constitutionnelles citées ci-après peuvent être vérifiées dans le texte de la Loi fondamentale du 23 mai 1949, amendée par la loi du 26 novembre 2001, et disponible sur le site Internet du gouvernement de la RFA : Secrétariat du gouvernement fédéral de la RFA, « Der Regierung », (2004). En ligne <<http://www.bundesregierung.de/fr/Le-Gouvernement-F-d-ral/Missions-et-fondements-constit-,10603/Loi-fondamentale.htm>> (page consultée le 12 décembre 2005).

ⁱⁱⁱ Secrétariat du Bundesrat, « Der Bundesrat », (2004) En ligne <

http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/FR/2_20Bundesrat/2.6_20Gemeinsamer_20Ausschuss/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html> (page consultée le 12 décembre 2005).

^{iv} Secrétariat du Bundesrat, « Der Bundesrat », (2004) En ligne.

<http://www1.bundesrat.de/Site/Inhalt/FR/5_20Europa-Internationales/5.3_20Ausschuss_20f_C3_BCr_20Fragen_20der_20Europ_C3_A4ischen_20Union/5.3.1_20Arbeit_20des_20Ausschusses/index,templateId=renderUnterseiteKomplett.html> (page consultée le 12 décembre 2005).

Bibliographie

- Burgess, Michael et Alain-G. Gagnon, dir.. 1993. *Comparative federalism and federation : competing traditions and future directions*. Toronto : University of Toronto Press.
- Colonge, Paul. « Fédéralisme et unité allemande » dans Annie Allain, Maryline Dupont et Michael Hearn, dir.. 1996. *Les fédéralismes*. Villeneuve d'Ascq : Presses universitaires du Septentrion, 83-92.
- Croisat, Maurice. 1992. *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris : Montchestien.
- Elazar, Daniel J., dir.. 1991. *Federal Systems of the World : A Handbook of Federal, Confederated and Autonomy Arrangements*. Harlow, Essex, U.K. : Longman Current Affairs.
- Fleiner-Gerster, Thomas, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée et Joaquim Tornos. 1992. *Le Fédéralisme en Europe : Barcelona 1991*. Barcelona : Institut De Ciències Politiques i Socials.
- Gunlicks, Arthur B. 2003. *The Länder and German federalism*. Manchester : Manchester University Press.
- Hocking, Brian, dir.. 1993. *Foreign relations and federal states*. Londres, New York : Leicester University Press.
- Kommers, Donald P.. 1994. « The Federal Constitutional Court in the German Political System », *Comparative Political Studies* 26 (4) : 470-491.
- Mastny, Vojtech. 2000. « The Historical Experience of Federalism in East Central Europe », *East European Politics and Societies* 14 (1) : 64-96.
- Merkl, Peter H.. 1959. « Executive-Legislative Federalism in West-Germany », *The American Political Science Review* 53 (3) : 732-741.
- Wells, Rogers Hewes. 1961. *The States in West German Federalism : a study of Federal-State relations, 1949-1960*.

Le Fédéralisme en Contexte Multi-Ethnic Est-il Viable à Long Terme?

Merouan Mekouar

L'Université de Montréal



Il a 24 ans, a complété son premier bac en 2002 en Commerce à l'Université d'Ottawa et a travaillé pendant un an à Casablanca (Maroc) dans le domaine du Trading de commodités. Ayant réalisé qu'il était trop jeune pour passer sa vie dans le négoce, il a décidé de revenir au Canada et de faire vraiment ce qu'il aime: étudier la science politique. Il est en train de terminer son deuxième bac (en Science Po) à l'Université de Montréal, il a été accepté à l'Université McGill pour une maîtrise septembre prochain et entend bien poursuivre jusqu'au doctorat.

Le fédéralisme est une notion qui l'intéresse parcequ'elle permet de développer (à des degrés divers) un certain esprit de coopération et de concertation. Que ce soit dans le cadre de regroupements régionaux (comme l'ALENA) ou pour la consolidation d'états multi-nationaux, l'étude du fédéralisme permet de développer une vraie réflexion sur la manière de vivre-ensemble.

Introduction

Parmi le nombre relativement faible d'états fédéraux que compte le monde aujourd'hui, il est aujourd'hui remarquable de constater qu'aucun pays ne partage avec un autre un modèle constitutionnel parfaitement identique. Chaque fédéralisme a ses propres sources et ses propres moteurs. Qu'il s'agisse d'un sentiment d'appartenance unique, d'une forte volonté politique ou économique dans certains cas ou encore d'un contexte géographique particulier dans d'autres, chaque fédération a pour origine une série de mécaniques propres auxquelles elle a su adapter son modèle politique de manière à aboutir à des règles constitutionnelles très originales.

Nombreux, ces critères jouent un rôle très différent en fonction de chaque pays. Pour certaines fédérations, l'aspect économique est primordial, pour d'autres c'est la géographie qui joue un rôle capital. Pour d'autres encore, c'est la diversité de la population qui fait du modèle fédéral le seul à même de maintenir la cohésion du pays. Dans tous les cas, de très nombreuses modalités agissent et jouent de manière différente pour le maintien et le développement d'une fédération.

La diversité des critères menant au fédéralisme donne donc la mesure de la complexité de ce modèle constitutionnel. Il existe autant de fédéralismes qu'il y'a de fédérations et chaque pays se taille sur mesure l'habit constitutionnel qui lui convient. Cependant, et aussi divers que puissent être les critères menant à l'émergence d'une fédération, certains jouent

indéniablement un rôle plus important que d'autres. À ce titre, il existe un critère parmi la multitude de forces qui agissent sur une fédération dont le rôle est très important dans le développement et la survie d'une fédération : la composition ethnique du pays en question. En effet, quel que soit le cadre politique ou historique d'une fédération. La vitalité des sentiments nationaux, conjuguée au poids de l'histoire joue *quel que soit le pays concerné* un rôle structurant dans le cadre constitutionnel : Que ce soit au sein de vieilles fédération comme la Suisse ou le Canada ou dans des entités nouvelles comme la Belgique, la question ethnique reste, quelle que soit la solidité de la fédération, au centre de toutes les questions constitutionnelles. Pouvant pousser dans le sens de l'union comme celui de la séparation, la disparition bien souvent douloureuse d'un grand nombre de fédérations lors des dernières années, donne la mesure de l'importance des aspirations ethniques dans le développement et la survie de ces pays.

Plus qu'une simple étude des conséquences de la diversité ethnique dans certaines fédérations, la présente analyse tentera de mettre en évidence le fait que la question nationale peut être fatale dans certains cas mais qu'elle peut aussi être totalement démantelée dans d'autres. De grands exemples de pays n'ayant pu trouver un terrain d'entente entre les différents peuples qui les composent, la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie seront traités en première partie de cette étude et mettront en évidence l'importance du contexte ethnique pour la mortalité de ces pays. Une

deuxième partie de cette étude tentera de montrer par la suite que la question nationale est certes critique pour nombre de fédérations mais que l'aspect ethnique n'est pas l'unique variable structurante. Les cas de la Suisse et de la Belgique, deux fédérations modèles ayant su démanteler les rivalités nationales et garantir la pérennité de leur système seront traités dans cette optique et montreront que la viabilité à long terme d'une fédération ne peut être réduite, aussi important soit-il, au seul critère ethnique.

La Tchécoslovaquie

Un premier exemple qui vient à l'esprit de quiconque s'intéresse aux fins malheureuses des fédérations est sans aucun doute celui de la Tchécoslovaquie. Ce pays d'Europe est un exemple parfait d'une fédération où la force des aspirations nationales a eu raison du pays lui-même. Alors que les divers gouvernements successifs avaient tenté pendant plus de 75 ans de consacrer l'union des deux pays, les exigences nationalistes ne se sont jamais tuées et ce même au plus fort de l'époque communisteⁱ. Active avant même le début de l'union, la mécanique nationaliste séparant tchèques et slovaques ne s'est jamais démentie et s'est constamment attaquée à l'édifice fédéral en se basant sur trois aspects bien précis :

*La virulence des sentiments nationaux préexistant l'union*ⁱⁱ. Depuis toujours, et même si de très fortes affinités existaient au niveau de la langue et des aspirations historiques, les deux nations se sont

toujours perçues comme deux entités nationales tout à fait distinctes l'une de l'autre. À ce titre, il est remarquable de constater qu'avant même les débuts de l'union, les mouvements nationaux tchèques et slovaques prenaient déjà des directions différentes dans leur lutte de libération de l'empire Austro-Hongrois. Alors que les premiers ne cherchaient qu'une forte autonomie à l'intérieur même de la monarchie des Habsbourg, les Slovaques quand à eux, aspiraient déjà à créer une langue nationale différente du tchèque et à poser les premiers jalons d'une identité distincte à même de revendiquer un état bien à elle. Cette première divergence, déjà très marquée au début du siècle forcera les pères de la fédération à prendre en compte les aspirations nationales des slovaques tout au long de l'Union. Ainsi, et dès le départ, une mécanique curieuse se met en place. Alors que les deux nations se fondaient l'une dans l'autre, les slovaques profiteront des modelages constitutionnels consécutifs pour affirmer un peu plus à chaque fois leur autonomie. Déjà un premier accord signé en 1915 reconnaît l'existence de deux pays :

« L'indépendance des pays tchèques et de la Slovaquie et l'union des nations tchèque et slovaque dans une fédération (...) avec la pleine autonomie de la Slovaquie ayant sa propre Diète, son propre gouvernement, son entière liberté culturelle, y compris le droit d'utiliser la langue slovaque. La Slovaquie devra aussi avoir sa propre administration

financière et politique et le slovaque y sera langue officielleⁱⁱⁱ ».

L'égalité des deux nations est reconnue ensuite par le gouvernement Kosice en 1945 alors que le droit à l'autodétermination est accordé juste avant l'occupation soviétique en 1968.

La période socialiste. Alors que les tensions nationalistes s'exprimaient déjà très fortement avant l'occupation russe, le communisme cherchera par tous les moyens à décourager les identitarismes et à fondre la Tchécoslovaquie dans le nouvel ordre socialiste.^{iv} Pendant plus de trois décennies, le parti communiste va considérer que la forme fédérale a réglé de facto toutes les aspirations légitimes des slovaques et qu'il n'y a désormais plus lieu d'alimenter des sentiments nationalistes bourgeois et antisocialistes.^v Une fois la forme fédérale adoptée en 1968, les revendications nationales ne pourront plus s'exprimer mais ne perdront rien de leur vigueur puisqu'elles réapparaîtront de plus belle dès la fin du communisme.

Entre 1968 et la chute du communisme laisse donc à croire que la fédération tchécoslovaque n'a tenu que sous la pression du parti central et de l'URSS. La rapidité du divorce entre les deux nations, quelques années après la chute de l'Union Soviétique donne la mesure de l'intensité des sentiments qui prévalaient depuis toujours au sein des deux nations.

Differentiations nettes entre les deux nations. À la fois multiples et homogènes sur le plan territorial,

divers critères historiques, culturels ont favorisé enfin le développement d'identités nationales très solides et fortement polarisées au niveau géographique.^{vi} Depuis toujours, le pays a vu s'opposer des tchèques prospères, urbanisés, athées, à une Slovaquie moins prospère, rurale et plus religieuse. Ces facteurs structurants de l'histoire de la Tchécoslovaquie ont alimenté en sous-main un fort sentiment national dépassant tous les autres critères d'union. Ainsi, le nationalisme n'a nullement été affecté par une intégration économique de plus en plus grande entre les différentes parties du pays puisque après tout, les échanges économiques entre tchèques et slovaques n'ont jamais été aussi conséquents qu'en 1989 à la veille de la séparation. L'identitarisme a donc dominé tous les autres facteurs d'union pour s'imposer comme l'unique grille d'analyse politique. Dès les premiers mois de l'année 1992, le processus de séparation du pays était lancé à une vitesse fulgurante. À la fin de l'année et sans aucune résistance notable de la part de la population tchèque, la Slovaquie devenait un pays indépendant. Remarquable par sa rapidité, la séparation tchécoslovaque est devenue un véritable cas d'école tant ce moment délicat a été vécu avec une facilité étonnante.

Si le divorce de velours entre tchèques et slovaques s'est fait avec une facilité exemplaire, (après tout, il n'y a eu aucun référendum consultatif et aucun groupe populaire n'a senti le besoin de manifester au lendemain de la séparation), le cas tragique de la Yougoslavie est là pour rappeler que la séparation des

peuples peut parfois être extrêmement douloureuse. Plus que n'importe quel autre conflit des dernières années, le conflit yougoslave a profondément choqué les esprits tant les ressentiments de ces acteurs était grand et tant ses coûts humains importants.

La Yougoslavie

Déjà complexe, le cas tchécoslovaque voyait s'opposer pacifiquement deux nations seulement ayant partagé à bien des égards la même histoire et les mêmes aspirations. Lors de la guerre européenne la plus sanglante des cinquante dernières années, la Yougoslavie se déchirait quand à elle entre 6 groupes bien distincts, 3 grandes religions et plus d'une dizaine de minorités, chacune ayant ses propres griefs et sa propre vision du futur de la nation. Exacerbant des ressentiments parfois plusieurs fois centenaires, la disparition de Maréchal Tito en 1980 ouvrira les vannes de tous les excès nationalistes selon une double mécanique aussi tragique qu'inéluctable^{vii} :

Une mosaïque de nations. Devenu générique, le terme mosaïque désigne bien la multitude d'ethnies, de minorités et de religions enchevêtrés dans ce territoire d'à peine 250,000 km carrés. Conscients de cette complexité, les pères du pays établiront une grille fédérale reprenant les principales catégories ethniques du pays aboutissant au résultat suivant^{viii} : 6 républiques (Slovénie, Croatie, Bosnie-Herzégovine, Serbie, Monténégro et Macédoine), 2 provinces autonomes (la Voïvodine et le Kosovo), 2 nationalités (albanaise et hongroise) et plus de dix minorités (Tziganes, Turcs,

Slovaques...). Aussi nombreuses qu'elles puissent être, toutes ces entités disposent d'une histoire différente, de revendications propres et d'aspirations identitaires. Le poids de l'histoire joue à ce titre un rôle déterminant. Les différentes composantes de l'ex-Yougoslavie ont toutes connues une histoire différente. Occupées par les Ottomans pour les unes, par les Autrichiens pour les autres, indépendantes pour d'autres encore, chaque nation yougoslave a développé son propre capital historique fait de rivalités, de ressentiments, de jalousies féroces.^{ix} Un exemple parfait de la différence de cheminement que peuvent prendre deux nations voisines est la langue principale même du pays. Alors que le Serbo-croate est écrit en caractères cyrilliques en Serbie (dû à son rattachement au giron de l'église orthodoxe), la même langue s'écrit en caractères latins en Croatie rattachée culturellement quand à elle à la sphère catholique autrichienne^x. D'autres facteurs historiques entrent également en jeu et animent d'avantage encore les rivalités ethniques. Les Serbes par exemple, victimes des nazis pendant la deuxième guerre mondiale pardonnent difficilement aux croates et à certains Musulmans^{xi} leurs sympathies fascistes. Le Kosovo, source historique et culturelle de la nation Serbe est peuplé à 85% d'albanais de confession musulmane...etc.

L'inadéquation des structures fédérales^{xii}. Conscients de la complexité de cette situation explosive, tous les leaders du pays ont tenté de démanteler la question nationale à travers un partage fédéral rigoureusement ethnique de toutes les

institutions de l'État. De plus en plus complexes à chaque fois, les constitutions du pays venaient concrétiser la rotation des élites à la tête des institutions de l'état selon un principe strictement national. Les ministres délégués aux institutions fédérales, leurs adjoints, etc.... sont tous désignés en fonction de leur origine pour une brève période de temps à la tête des institutions centrales et doivent revenir à leur république initiale une fois leur mandat fini. L'administration, les partis, toutes les organisations sont fréquemment remaniées de façon à satisfaire tous les représentants du pays. Cependant et loin d'apporter l'effet unificateur escompté, ces incessants allers-retours des élites du pays ont eu l'effet contraire et ont participé à l'affaiblissement des prérogatives centrales.



Pire encore, les nombreuses tentatives constitutionnelles visant à accommoder les différentes nations ont abouties de facto à un glissement très net des prérogatives gouvernementales en faveur des républiques^{xiii}. Après la mort de Tito, le transfert des pouvoirs gouvernementaux a continué à se faire en faveur des entités régionales avant d'aboutir localement à une situation que beaucoup qualifiaient de *confédération de facto*^{xiv}. Animant le ressentiment de la majorité serbe, les décisions politiques opérées sur le terrain par les gouvernements locaux (comme l'organisation d'élections multipartites en Slovénie et en Croatie) dépassaient le cadre de la constitution et menaçaient directement l'existence de la fédération. Ne pouvant accepter un tel démantèlement de la

fédération un puissant mouvement nationaliste serbe profitera du désarroi général et amorcera une tentative violente de renforcement des autorités centrales.

Tensions ethniques et éclatement de la fédération. Sans relater le déroulement dramatique de la guerre qui a vu s'opposer en un triangle tragique, croates, serbes et bosniaques, il est absolument essentiel de rappeler que les tensions ethniques s'exprimaient fortement bien avant même la mort de Tito ou l'arrivée de Milosevic. Ainsi, et dès 1968, la province du Kosovo est le théâtre de violentes manifestations d'étudiants d'origine albanaise excédés par les exactions de la police serbe. Vingt ans plus tard, les tensions sont déjà très fortes entre Serbes et Albanais alors que les premiers (réduits désormais à moins de 15% de la population du Kosovo) ne peuvent que se désoler de voir leur présence disparaître de ce haut lieu historique. Profitant de ce sentiment de malaise généralisé, et apparaissant comme le défenseur de la minorité Serbe opprimée, Milosevic saura prendre la tête de la fédération et lancera une série de mesures visant à éliminer les menaces planant sur les serbes à l'extérieur de leur république^{xv}. Première décision: l'annulation de l'autonomie de la Voïvodine et du Kosovo. Lourde de conséquences, cette décision des autorités centrales poussera Slovènes et Croates à prendre leur indépendance et sera la première manche d'une des guerres les plus douloureuses des années 90.

À ce titre, une citation fort juste de l'écrivain albanais Ismaïl Kadaré donne la mesure du sentiment général :

« Chez les Balkaniques, comme chez les populations peu nombreuses, les complexes d'infériorité et de supériorité doivent avoir joué un rôle important dans la formation de psychoses chauvines. Mais alors que le sentiment de supériorité alimente une indifférence qui peut aller jusqu'au mépris, le complexe d'infériorité lui, alimente une haine morbide et inexplicable^{xvi} ».

Cette haine de l'autre, poussée à l'extrême dans les camps de prisonniers bosniaques ou lors des bombardements de civils donne la mesure de l'intensité des frustrations nationales dont souffraient presque tous les partenaires de la fédération. Pendant la guerre, des voisins ayant vécus côté à côté pendant des générations se retourneront les uns contre les autres. Les croates mêmes, victimes des serbes et alliés de facto avec les bosniaques, n'hésiteront pas à trahir leurs alliés et à vider complètement la région de Vitez de sa population musulmane.

Dix ans plus tard, l'intervention des Nations Unies et de l'OTAN n'a toujours pas réussi à éteindre les braises d'un conflit ethnique qui ne veut pas finir. Les aspirations indépendantistes du Kosovo conjuguées à l'autonomie de plus en plus grande du

Monténégro ne peuvent laisser de marbre une Serbie poussée dans ces derniers retranchements.

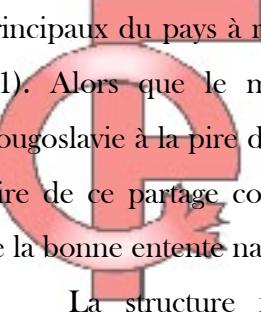
Loin des turbulences balkaniques, d'autres pays également dotés de populations fort hétérogènes sur le plan ethnique ont réussi à déjouer le piège de l'identitarisme et se distinguent par la qualité et la solidité de leurs institutions. La pérennité de ces pays est une preuve indubitable de la possibilité pour une fédération d'accorder tous ces membres dans le respect et la tolérance. Deux états sont particulièrement intéressants à ce titre.

La Suisse

Parmi les 23 fédérations que compte le monde actuellement, la Confédération Helvétique se distingue sans équivoque par la réussite brillante de ses institutions malgré un cadre ethnique et religieux extrêmement défavorable. La réussite du modèle Suisse est d'autant plus marquante que ce pays possède tous les ingrédients nécessaires à une situation explosive. Le pays est divisé en 3 grands groupes ethniques d'importance inégale. Deux religions principales se font concurrence alors que 3 langues officielles ont droit de cité. Cette situation pour le moins explosive a pourtant donné naissance à l'une des fédérations les plus paisibles et les plus solides du monde actuel. La désactivation du nationalisme ethnique en Suisse reposant sur trois critères essentiels :

Structure fédérale. Dans un pays aussi diversifié que la Suisse, la nécessité d'une représentation

équitable et garantie de toutes les communautés se fait particulièrement entendre. La réponse constitutionnelle apportée à ce vrai casse-tête ethnique et religieux tient moins de la science politique que des statistiques pures et simples.^{xvii} Ainsi, toutes les institutions publiques du pays (exécutif, parlement, universités, armée, administration...etc.) sont soumises à un strict partage linguistique. Toutes les communautés sont représentées au sein des institutions et sont protégées par la constitution. À titre d'exemple, l'exécutif est une heptarchie dont la composition est rigoureusement partagée entre germanophones (4 à 5 sièges), francophones (2 sièges) et italophones (1 siège). Le gouvernement suisse lui-même est une coalition regroupant les 4 partis principaux du pays à raison d'un partage de type (2-2-2-1). Alors que le même système avait abouti en Yougoslavie à la pire des confusions, les Suisses ont su faire de ce partage constitutionnel la pierre angulaire de la bonne entente nationale.



La structure fédérale agit donc en Suisse comme un filtre atténuant tous les clivages ethniques^{xviii}. Représentés équitablement au sein de toutes les institutions du pays, les différents groupes nationaux se reconnaissent donc sans problème au sein de l'entité Suisse et ce, contrairement à ce qui passait par exemple en Tchécoslovaquie ou de nombreux membres de l'élite Slovaque reprochaient aux Tchèques leur domination des institutions nationales.

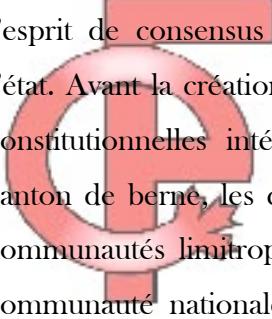
Rôle des cantons. Consolidant le rôle fédérateur des institutions centrales, les cantons jouent

un rôle primordial dans l'atténuation des conflits entre les différentes communautés. À l'image du fédéral, les entités locales ont bien souvent une composition ethnique très hétérogène protégée toutefois légalement par les lois régionales. Souvent bilingues, parfois trilingues, les cantons ont de très larges prérogatives pour défendre les langues majoritaires dans leur territoire tout en garantissant les droits des minorités. Ainsi, chaque citoyen a le droit de se faire comprendre dans la langue de son choix et les administrations locales sont tout à fait respectueuses des particularismes.^{xix} Enfin, la nature même des cantons qui reprennent en leur sein toute une série de fractures religieuses et linguistiques vient démanteler les revendications nationales plus larges puisque les lignes de tensions se chevauchent et ne se superposent pas. Le canton de Fribourg résume à lui seul cette diversité : Situé à l'ouest du pays, le canton comprend une majorité catholique francophone, une minorité protestante composée à la fois de francophones et de germanophones et une bonne minorité de germanophones catholiques. Faisant fi de tous ces facteurs de séparations, les autorités cantonales ont réussi à mettre en place un gouvernement rigoureusement représentatif assurant la cohabitation harmonieuse de tous les habitants de la commune^{xx}.

Esprit de compromis. Habituer à vivre au sein de communautés à la fois semblables et différentes (des voisins francophones par exemple peuvent être protestants ou catholiques) les Suisses ont su développer cet esprit de respect et de compromis qui

fait toute la force de leur fédération. Unique en son genre, le régime de la Suisse repose sur une forte démocratie de consensus conjuguée à une connivence gouvernementale qui consiste à réunir systématiquement les élites des différents sous-groupes pour trouver des compromis. Que ce soit au niveau des organes de l'exécutif ou des autres institutions publiques, toutes les composantes ethniques peuvent s'exprimer sans remettre en cause les fondements du pays. Cet équilibre délicat se traduisant constamment par un subtil dosage de contrôles, de conventions, de traditions et de consultations qui atténuent les clivages et apaisent toute tension qui pourrait surgir.

À ce titre, le processus de sécession du Jura du canton de Berne donne la mesure de l'importance de l'esprit de consensus auprès de tous les acteurs de l'état. Avant la création du canton, toutes les autorités constitutionnelles intéressées ont été consultées : le canton de Berne, les communautés francophones, les communautés limitrophes ainsi que l'ensemble de la communauté nationale! Même si le processus a été extrêmement long (les tractations ont duré pendant plus de deux décennies) cette grande décision a fini par être prise et acceptée par l'ensemble des acteurs concernés. Cette philosophie de consensus profondément ancrée dans chaque citoyen apparaît réellement comme le ciment véritable de la fédération helvétique.



La Belgique^{xxi}

Un deuxième exemple du grand intérêt que portent les gouvernements des pays multiethniques à une structure fédéral est sans aucun doute le Royaume de Belgique. Alors que le fédéralisme s'est imposé *de facto* lors de la création de la Suisse, ce système n'a été établi en Belgique qu'en 1970 après une longue tradition d'étatisme unitaire. Les fortes dissensions linguistiques et culturelles entre Wallons et Flamands, le renversement du poids économique des francophones après la seconde guerre mondiale sont autant de raisons qui ont fait du fédéralisme la seule option à même de préserver l'unité du pays^{xxii}. La complexité du contexte originel est manifeste dans l'organisation des institutions belges somme toute très particulières :

L'organisation constitutionnelle belge est duale^{xxiii} : Il s'agit d'un fédéralisme double où le gouvernement central chapeaute trois communautés linguistiques (Wallonne, Flamande et Allemande) et trois régions géographiques (le Sud Wallon, le Nord Flamand et la région mixte de la capitale). Ces deux entités sont composées d'assemblées de mandataires élus qui « exercent leurs responsabilités à l'abri de toute intervention de l'autorité nationale »^{xxiv}. Complexifiant cette dualité, il apparaît que les communautés linguistiques ne se superposent pas aux territoires régionaux alors que la région de la capitale (à majorité francophone) est enclavée dans la région flamande. L'originalité de système vient donc de sa dualité. Là où en Suisse il n'y aurait que des cantons,

des entités tout à fait semblables par la structure viendraient s'y rajouter mais seraient basées sur la composition linguistique de la population.

Ce premier aspect original est particulièrement mis en évidence lorsqu'on s'intéresse aux différentes prérogatives de ces entités. Ainsi, il apparaît que la division est basée sur un principe de matérialité^{xxv}. Les régions, fondées sur des critères géographiques donc, sont responsables de tous les éléments « palpables » comme le transport, l'économie ou les travaux publics. Les communautés quand à elles gèrent tous les éléments « non palpables » que seraient l'éducation, la culture, la radio et télévision ainsi que tous les aspects socioculturels. Cette situation est particulièrement intéressante dans la mesure où deux frères issus de la même famille, pourraient être placés dans deux écoles différentes (l'une flamande et l'autre wallonne) et seraient rattachés à deux modes de gouvernement différents.^{xxvi} En changeant d'école, ces deux frères changeraient également de gouvernement. Particulièrement adaptée à un pays très fortement polarisé entre ses différentes communautés, on voit donc que le modèle fédéral sert de manière tout à fait équitable l'ensemble des groupes du pays. En accordant (et en garantissant) de très larges prérogatives à ses communautés, l'État belge vient démanteler toute velléité nationaliste future. Dans un cadre aussi sensible que celui de la Belgique, on voit donc de manière très claire que le modèle fédéral est non seulement tout à fait adapté à sa nature

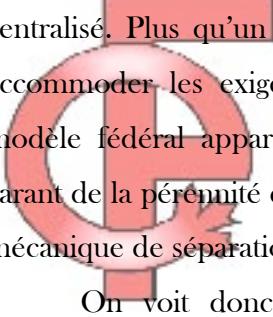


multiethnique mais surtout le seul à même de rassurer tous les acteurs.

Alors que dans beaucoup de fédérations, l'émancipation des provinces est limitée ou du moins soumise à de forte réticences de la part du gouvernement fédéral il est intéressant de voir comment la Belgique est l'un des rares pays à avoir intégré la doctrine Gérin-Lajoie bien plus même que dans son pays de naissance. En partant du principe que les régions et les communautés doivent avoir le droit de traiter à l'extérieur ce qui relève de leur champ de compétence à l'intérieur, les différentes entités belges ont atteint un degré d'indépendance tel que beaucoup n'hésitent pas aujourd'hui à parler de confédération Belge. Cette situation est particulièrement illustrée par les paroles du premier ministre Wallon qui n'hésite pas à dire que « La Wallonie possède un statut de sujet de droit international à part entière »^{xxvii}. L'attrait de ce modèle sur d'autres pays est indéniable et la réaction du 1^{er} ministre du Québec Jean Charest lors de sa visite en Belgique est tout à fait édifiante : « nous souhaitons également aller vers un modèle qui va nous permettre une plus grande participation aux forums internationaux »^{xxviii}. Certes, cette forte indépendance n'est pas sans créer quelques inquiétudes quand à l'avenir d'un pays désormais divisé en deux compartiments presque totalement étanches^{xxix}. Cependant, cette forte division constitutionnelle permet au moins aux deux communautés de vivre si ce

n'est dans la « joie et la bonne humeur » du moins sans conflits.

Enfin, une dernière différence marquante du fédéralisme belge vient de sa dualité. Le pays étant somme toute divisé entre Wallons et flamands^{xxx}, cette dualité vient créer une mécanique où chacune des parties perçoit les gains de l'autre comme une perte pour soi. Consciente du caractère structurant de cette dualité, et constatant la force de la mécanique de séparation qui divise le pays, les autorités belges ou su saisir l'opportunité fédérale en répartissant équitablement les pouvoirs entre les différentes régions. Allant au-delà des exigences des trois communautés, le pays a pu préserver une unité auparavant fortement menacée dans un cadre centralisé. Plus qu'un simple choix politique visant à accommoder les exigences de tel ou tel groupe, le modèle fédéral apparaît aujourd'hui comme le seul garant de la pérennité d'un pays soumis à une véritable mécanique de séparation.



On voit donc que malgré la difficulté des contextes, la Belgique comme la Suisse ont réussi à démanteler les pièges des revendications ethniques dans le cadre d'un modèle constitutionnel équitable et accepté par tous. À ce titre, l'esprit de compromis et de respect exemplaire des belges et ses suisses a joué un rôle primordial dans le développement et le maintien d'entités dans lesquelles tous se reconnaissent.

Conclusion

Comme nous l'avons donc vu précédemment, et malgré ses imperfections, le système fédéral belge a tout à fait réussi à démanteler la question culturelle ainsi que les fortes rivalités intercommunautaires. Ce démantèlement, même s'il n'a pas été facile et même si aujourd'hui beaucoup en dénoncent les excès reste malgré tout un exemple de compromis réussi. Précieux en toutes circonstances, cet esprit de compromis a malheureusement fait défaut dans d'autres contextes puisque ni la Tchécoslovaquie ni la Yougoslavie n'ont pu résister à la véhémence des revendications nationalistes qui s'agitaient en leur sein. Dans les deux cas, l'intransigeance des acteurs en questions conjuguée la force des sentiments nationaux ont eu raison de fédérations qui jusqu'au bout, ont tenté de maintenir leur unité. Aujourd'hui, les deux communautés belges ont appris à vivre à ensemble dans un cadre constitutionnel accepté par tous. Les Suisses se targuent d'avoir les règles politiques les plus impassibles du monde. D'autres fédération en contexte multiethnique comme le Canada, dont le système est aujourd'hui sclérosé par 40 ans de conflits entre le fédéral et le Québec et par de plus en plus d'incompréhension de la part de ses différentes composantes gagnerait peut-être à s'inspirer de ces modèles. Ce dernier, s'ils ne peuvent être copiés sur la forme, pourrait l'être dans cet esprit d'entente et de respect qui a su être profitable à tous.

Enfin, il est intéressant de voir qu'au-delà de leurs spécificités, d'autres pays multiethniques, gagneraient à s'inspirer de ces modèles basés sur le compromis. En effet, quel que soit le cadre constitutionnel ou historique d'un pays, l'esprit d'entente et de respect doit en être la pierre angulaire.

ⁱ Violette Rey, « Transition, Fragmentation, Recomposition, à propos de la Tchécoslovaquie. Du verdict des évènements à des problématiques géographiques » dans Violette Rey, dir., *La Tchécoslovaquie en 1992* (Paris : E.N.S. Éditions, 1994), 7-21.

ⁱⁱ Martin Petras, « L'idée fédérale chez les tchèques et les slovaques » dans A. Allain, M. Dupont et M. Hearn, dir., *Les fédéralismes* (Lille: Presses Universitaires du Septentrion, 1996), 161-178.

ⁱⁱⁱ Ibid., 161-178.

^{iv} Carol Skalnik Leff, *National Conflict in Czechoslovakia* (Princeton: Princeton University Press, 1988), 372.

^v Id..

^{vi} Voir l'analyse que fait Rey, *La Tchécoslovaquie en 1992*, 7-21.

^{vii} Daniel J. Elazar, *Federal Systems of the World* (Harlow: Longman Current Affairs, 1991), 351.

^{viii} Bernard Féron, *Yougoslavie. Histoire d'un conflit* (Paris : Le Monde-Éditions, 1996), 17-21.

^{ix} Id.

^x Ibid., 48.

^{xi} Le terme Musulman est utilisé ici selon le contexte yougoslave désignant les habitants de la Yougoslavie de confession musulmane et ne faisant partie d'aucun groupe national. Le terme s'écrit avec une majuscule pour le différencier de la religion.

^{xii} Ibid., 50-51.

^{xiii} Voir l'analyse que fait Elazar, *Federal Systems of the World*, 350.

^{xiv} Id.

^{xv} Voir l'analyse que fait Féron, *La Yougoslavie*, 91.

^{xvi} Id.

^{xvii} Maurice Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines* (Paris : Montchrestien, 1992), 132-137.

^{xviii} Id.

^{xix} Id.

^{xx} Id.

^{xxi} Voir : Montréal, Université de Montréal, POL1009, Comparaison du fédéralisme en Belgique et au Canada, Session d'Hiver, 21 mars 2005 (Document remis par Merouan Mekouar, 2005).

^{xxii} Belgian Federalism and The Language Issue, voir Allain et al., *Les fédéralismes*, 101-107

^{xxiii} Ibid., 105.

^{xxiv} Le fédéralisme en Belgique, voir Fleiner-Gerster et al., *Le fédéralisme en Europe*, 94.

^{xxv} Belgian Federalism and The Language Issue, voir Allain et al., *Les fédéralismes*, 105

^{xxvi} Le fédéralisme en Belgique, voir Fleiner-Gerster et al., *Le fédéralisme en Europe*, 94-95

^{xxvii} Josée Lafontaine, « Conflit pour les hôpitaux dans l'état belge », En ligne. <http://www.vigile.net/ds-chroniques/docs4/jf-117.html> (page consultée le 16 mars 2005).

^{xxviii} Christian Rioux, « Charest succombe à la tentation belge », *Le Devoir*, (Montréal), 5 mars 2005, A2

^{xxix} Belgian Federalism and The Language Issue, voir Allain et al., *Les fédéralismes*, 106.

^{xxx} À l'exception de la petite minorité germanophone.

Bibliographie

- CROISAT, Maurice (1992) *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*. Paris : Montchrestien.
- DELPÉRÉÉ, Francis (1992) « Le fédéralisme en Belgique ». Dans Thomas Fleiner-Gerster, Dieter Grimm, Heinz Schäffer, Francis Delpérée et Joaquim Tornos, dir., *Le fédéralisme en Europe*. Barcelone, Espagne :Institut de Ciències Politiques i Socials, 91-99.
- ELAZAR, Daniel J (1991) *Federal Systems of the World*. Harlow: Longman Current Affairs.
- FÉRON, Bernard (1996) *Yougoslavie. Histoire d'un conflit*. Paris : Le Monde-Éditions.
- MEKOURAR, Merouan (2005) *Comparaison du fédéralisme en Belgique et au Canada*. Université de Montréal : POL1009, Session d'Hiver.
- PETRAS, Martin (1996) « L'idée fédérale chez les tchèques et les slovaques » dans A. Allain, M. Dupont et M. Hearn, dir., *Les fédéralismes*. Lille: Presses Universitaires du Septentrion, 161-178.
- REY, Violette (1994) « Transition, Fragmentation, Recomposition, à propos de la Tchécoslovaquie. Du verdict des évènements à des problématiques géographiques » dans Violette Rey, dir., *La Tchécoslovaquie en 1992*. Paris : E.N.S. Éditions, 7-21.
- RIOUX, Christian (2005) « Charest succombe à la tentation belge », *Le Devoir*, (5 mars) : A2.
- SKALNIK Leff, Carol (1988). *National Conflict in Czechoslovakia*. Princeton: Princeton University Press.
- Ressources électroniques*
- LAFONTAINE Josée, « Conflit pour les hôpitaux dans l'état belge », En ligne. <http://www.vigile.net/ds-chroniques/docs4/jf-117.html> (page consultée le 16 mars 2005)

À la Rencontre de Deux Antinationalistes: La Pensée Nationaliste de Trudeau et Kedourie

Maxime Perreault

l'Université de Laval



Maxime Perreault est étudiant en science politique à l'Université Laval où il termine actuellement son baccalauréat. À l'automne 2006, il entreprendra une maîtrise dans ce même domaine à cette université. Il travaille actuellement comme auxiliaire de recherche au Centre d'analyse des politiques publiques de l'Université Laval. Ses intérêts sont les politiques publiques (particulièrement en santé) et la sociologie politique

Introduction

Dans son livre *La voie canadienne : repenser le fédéralisme*, Will Kymlicka soutient deux modèles de fédéralisme existent tout dépendamment de la source de diversité qu'il vise à concilier avec l'unité (objectif du fédéralisme). Le premier modèle est le modèle territorial où la diversité géographique, démographique ou économique entre les territoires s'institutionnalise pour créer une fédération divisée (en pouvoir et en territoire) sur cette différence. Le second modèle est le modèle ethnique, culturel ou national. Dans ce modèle, c'est la présence de minorités nationales possédant des traditions, langues ou institutions distinctes de la majorité qui provoque une diversité. Le fédéralisme basé sur cette différence distribuera donc des pouvoirs ou des territoires en fonction de la présence des nations.ⁱ

Par contre, l'association entre nation(s) et État est souvent mal perçue dans un certain milieu politique. En effet, certains auteurs dénoncent tout nationalisme, qui divisent et attisent les différences, sous prétexte qu'il ne peut se concilier avec les objectifs d'universalité et de fraternité de la modernité politique.ⁱⁱ Le courant antinationalisme était né et, de par son rejet de tout nationalisme, il a eu un impact considérable sur la pensée fédéraliste (privilégiant de façon notoire un fédéralisme territorial) et notamment au Canada.

Pour mieux comprendre cette situation qui a eu des impacts retentissants, il importe de bien saisir la pensée antinationaliste. Pour ce faire, nous allons procéder en deux temps. Premièrement, nous allons décrire la pensée de la figure emblématique de l'antinationalisme, Elie Kedourie. Au cours de

l'analyse, nous nous attarderons à sa compréhension de l'origine et des problèmes du nationalisme. Deuxièmement, nous allons décrire la pensée de Pierre Trudeau, nettement influencé par ce dernier. Au départ, sa pensée sera très antinationaliste, mais au fil des événements, sa pensée se rattachera à un nationalisme civique imbriqué dans la *Charte canadienne des droits et libertés*. Dans cette partie, nous nous attarderons donc à cette évolution afin de démontrer comment l'antinationalisme de départ a eu une importance sur la formulation d'un nationalisme civique.

A) L'anti-nationalisme d'Elie Kedourie

1. Contexte du développement de sa pensée

La compréhension d'un auteur est incomplète sans la connaissance de son histoire. D'ailleurs, les importants reproches que Kedourie dresse à l'endroit du nationalisme sont évidemment influencés par un contexte historique spécifique. L'association entre violence et nationalisme et entre nation et déstabilisation sont nourries par deux événements historiques. Dans le contexte de l'après-guerre, plusieurs auteurs ont associé le nationalisme à la violence hitlérienne. Kedourie en fait partie.ⁱⁱⁱ En effet, en remontant aux bases philosophiques du nationalisme théorisées par Herder et Fichte, il dresse un lien entre l'idéologie nazie et ces derniers.^{iv} Autrement dit, le nationalisme est forcément violent, la preuve étant la Shoah. On comprend donc le lien qui unit cet événement historique à la théorie de Kedourie. Ensuite, il faut noter que « le livre de Kedourie sur le nationalisme fut publié pour la première fois en 1960, alors que

l'Europe et l'Afrique étaient empêtrées dans la difficile entreprise de la décolonisation.^v » On peut facilement comprendre que la vague de décolonisation vient confirmer les appréhensions de Kedourie sur le nationalisme puisque ce « nationalisme décolonisateur » est généralement violent et déstabilisateur. La décolonisation vient donc rassurer l'analyse sévère que Kedourie dresse du lien entre nationalisme, violence et déstabilisation. À présent que nous connaissons le contexte historique de son œuvre, nous pouvons maintenant nous attarder à la théorie proprement dite.

2. La nation : résultat idéologique et moderne !

Tout d'abord, pour bien comprendre les théories nationalistes de Kedourie, il est important de comprendre comment ce dernier explique les causes historiques de l'avènement du nationalisme. Sur ce point, deux écoles s'affrontent. La première affirme que l'origine précède considérablement la modernité politique.^{vi} La seconde affirme plutôt que le nationalisme est le résultat de cette modernité. Par exemple, Gellner affirme que les identités nationales sont nées avec l'industrialisation tandis qu'Anderson affirme qu'elles sont nées avec la chute de la monarchie et le développement de l'imprimerie.^{vii} Kedourie appartient à la seconde école. Par contre, ce dernier n'affirme pas, comme Gellner ou Anderson, que cette idéologie se développe à cause de causes socio-économiques. Il affirme que le nationalisme est le résultat de la philosophie d'Emmanuel Kant :



« Doctrine de l'autodétermination, le nationalisme a subi l'influence de la philosophie de Kant. Dans le système kantien, l'autonomie morale s'acquiert au prix d'un combat terrible. La doctrine est volontariste : ne sont rationnelles et légitimes que les limites que l'on s'impose à soi-même. Autour de cet extrémisme intransigeant et de ce volontarisme, le style nationaliste commence à prendre forme. Il se précisera davantage avec l'entrée en scène des penseurs du romantisme allemand, notamment Herder et Fichte, qui font suffoquer les individus sous l'étreinte du Léviathan étatique. Kedourie est catégorique dans ses interprétations : pour Fichte, c'est l'État qui est le créateur de la liberté de l'individu [...]. Pour Herder, l'épanouissement individuel ne se réalise que grâce à l'absorption dans l'État.^{viii} »

On voit donc que l'origine du nationalisme est idéologique et remonte à la réaction romantique face aux idéaux de Kant.^{ix} Or, le côté philosophique du nationalisme permet à Kedourie de conclure que le tout « est créé de toutes pièces par des élites et passivement endossés par des peuples inertes et facilement manipulables.^x » Ainsi, on peut comprendre l'accent que met Kedourie sur les acteurs démagogues de même que les problèmes qu'il associe à l'utilisation de la doctrine nationaliste. Ces problèmes se divisent en deux : politiques et philosophiques.

3. Problèmes politiques

Dans la deuxième section de son livre (chapitre 6 et 7), Kedourie présente une quantité incroyable de

problèmes politiques reliés au nationalisme. On peut les regrouper sous deux sections : la violence et la déstabilisation. Tout d'abord, Kedourie affirme que la naissance du nationalisme s'est produite à une époque violente.^{xii} Il affirme que, puisque cette doctrine est née dans la violence, elle appelle forcément à la violence. Il démontre le tout en expliquant que certains acteurs nationalistes appelaient au coup d'État, à l'insurrection et à la guerre civile.^{xiii} Aussi, en décrivant certains événements du XIXe et XXe siècles, il affirme que « des crimes parmi les plus honteux ont été indiscutablement commis au nom du nationalisme. »^{xiv} Donc, en regardant la naissance de l'idéologie, les discours des différents acteurs nationalistes et des événements historiques, Kedourie conclut que nationalisme va de pair avec la violence. Également, il affirme que le nationalisme débouche forcément à la violence à cause de son refus du compromis : « The settlement must be final. There can be no compromise. No halfway decision would be tolerable. »^{xv} Or, la sociologie politique nous apprend que, lorsque le compromis est impossible, il ne reste que la violence (ou l'abnégation) pour arriver à ces fins. Finalement, Kedourie croit que le nationalisme vise le rassemblement sous un toit politique (État et territoire) d'une communauté linguistique. Étant donné qu'une langue est rarement concentrée sur un même territoire, il craint qu'une guerre soit faite pour rassembler les gens d'une même langue sur un même territoire. Par exemple, si le Québec repose sur des frontières linguistiques, il devrait posséder une partie du Nord de l'Ontario et du Nouveau-Brunswick. Donc, une nation, par sa

volonté d'unifier territoire et langue, conduira nécessairement à la violence ! Par contre, Kedourie n'a pas terminé de nous peindre un tableau sombre du nationalisme : il le noircit davantage en analysant le potentiel déstabilisateur.

Ensuite, le second problème que Kedourie associe au nationalisme est son effet déstabilisateur. L'argumentation est découpée en trois parties. Premièrement, Kedourie affirme que le nationalisme risque de conduire au déséquilibre interne dans la population. Pour prouver le tout, il réfère à cette constatation : les principaux militants des corpuscules nationalistes sont des jeunes et des gens de la classe moyenne.^{xvi} Il termine donc le raisonnement en affirmant que l'institutionnalisation du nationalisme risque donc de provoquer des conflits de générations et des conflits de classes, puisqu'il ne fait pas l'unanimité dans la société. Deuxièmement, le nationalisme risque de déstabiliser l'équilibre dans les relations internationales. La logique qui sous-tend le tout est le suivant : à partir de sa compréhension de l'origine philosophique du nationalisme, il affirme que cette idéologie vise la reconnaissance de la diversité des nations et que « si ces dernières veulent à tout prix leur intégrité, elles souhaiteront nécessairement se transformer en États. »^{xvii} Donc, il croit que le nationalisme débouche absolument vers la création d'un État-Nation et nous savons que, plus il y a d'État dans le système international, plus ce dernier est difficile à gérer. Donc, à ses yeux, l'affirmation nationale déstabilise les relations internationales. Troisièmement, Kedourie affirme que le nationalisme ne fait pas heureux ménage avec

un État plurinational. Sur ce point, Guy Laforest commente :

« Une des thèses principales de Kedourie veut que le nationalisme ne fasse qu'accentuer les difficultés inhérentes à la vie politique dans les États pluriethniques, multinationaux. Les revendications nationalistes dans de telles sociétés ne feront qu'exacerber les tensions, elles feront vaciller les équilibres fragiles réagissant les rapports entre les différents groupes. En lieu et place de la stabilité et de la liberté, le nationalisme ne mène qu'à la haine mutuelle.^{xvii} »

Kedourie croit que le nationalisme se fait contre un autre groupe. À partir de ce raisonnement et sachant qu'il associe nationalisme à la violence, il est normal de croire à la déstabilisation inhérente des États multiculturels. L'exemple que Kedourie donne pour confirmer le tout est les millets de l'Empire Ottoman. Pendant près de cinq siècles, la tolérance a été observée à cause des millets (droits politiques particuliers accordés aux communautés en fonction des différentes religions). Par contre, « the millet system broke down because such limited autonomy could not satisfy the nationalist's ambitions.^{xviii} » Donc, par sa volonté d'avoir plus ou les mêmes droits et libertés que les autres, le nationalisme a conduit à l'intolérance et à la chute des millets. À partir de ce raisonnement, il suggère aux dirigeants d'États de ne pas se résoudre à donner de l'importance au nationalisme (par exemple, par l'autonomie culturelle), parce que l'empirisme démontre que la situation apporterait la

déstabilisation.^{xix} On voit donc poindre qu'au-delà des problèmes politiques, il y a aussi des problèmes philosophiques (par exemple, la tolérance) reliés au nationalisme.

4. Problèmes philosophiques

Dans son livre *Nationalism*, Kedourie ne se contente pas seulement d'identifier des problèmes politiques au nationalisme. En effet, dans la première partie où il dresse la genèse du nationalisme, il identifie six problèmes philosophiques. Premièrement, le nationalisme, en se basant sur les passions, les émotions et l'affectivité, évacue la Raison. En plus de favoriser les sophistes et les démagogues, Kedourie croit que l'individu perd sa valeur. Tout comme Kant, il affirme que la valeur la plus importante est l'autonomie ou le *self-determination* : « A good man is an autonomous man, and for him to realize his autonomy, he must be free. Self-determination thus becomes the supreme political good.^{xx} ». Ainsi, l'individu doit se donner lui-même des principes moraux à l'aide de sa Raison (et non de l'affectivité de la religion par exemple), ce qui nécessite certaines libertés individuelles. Donc, un régime qui bafoue la Raison pour l'affectivité réduit considérablement la valeur (ou la dignité) et la liberté de l'individu. Deuxièmement, à partir de ce problème, Kedourie craint que le nationalisme évacue l'individu. Il affirme que les deux premiers penseurs du nationalisme, Herder et Fichte, ne faisait qu'une place mineure à l'individu : pour ces philosophes, « l'épanouissement individuel ne se réalise que grâce à l'absorption dans l'État », représentant de la

nation.^{xxi} Or, la nation ne représente pas tous les individus pour Kedourie.^{xxii} Donc, l'État Nation risque de nier certaines individualités. Troisièmement, un autre problème réside dans le fait que le nationalisme tire son origine du romantisme. Tout comme la philosophie romantique, le nationalisme n'accepte pas la nature initiale de l'homme : elle désire la changer. Or, Kedourie associe le tout aux pires dérives totalitaires et aux pires génocides de l'histoire ; le fait que certains artistes romantiques mettent un accent sur la mort lui sert de preuve à ces récusations.^{xxiii} Quatrièmement, le nationalisme entraîne une confusion très importante entre le privé et le public. L'exemple que Kedourie donne est le suivant : « Love may be private, and in it would be included love of family and love of friend ; or it may be public, and this love of fatherland, or of religion, etc.^{xxiv} » En plus d'imputer des sentiments ou des parcelles d'affectivité dans l'espace public, le nationalisme politise certains aspects de la vie privée. Ainsi, comme tous les libéraux, Kedourie craint la perte de la liberté individuelle. Cinquièmement, Kedourie croit que le nationalisme mène forcément à l'intolérance. En ranimant certaines différences, l'État Nation risque d'agir en fonction de la majorité nationale et de persécuter les minorités. Le cas des millets, présenté précédemment, hante l'esprit de Kedourie sur ce point. Sixièmement et dernièrement, Kedourie constate que le nationalisme présente une interprétation du passé pour susciter l'action présente.^{xxv} Il craint donc que cette référence au passé en vienne à évacuer le progrès, dicté par la Raison humaine. En résumé, Kedourie croit que le

nationalisme ne présente que des inconvénients pour la modernité. Il croit aussi que nationalisme et libéralisme sont incompatibles.^{xxvi} En bafouant la tolérance, la neutralité étatique, l'individualisme, le progrès, la doctrine libérale en est évincée. De plus, nous savons que la démocratie obéit à des fondements libéraux. Dans une époque marquée par le nazisme, le fascisme et le socialisme soviétique, on peut croire qu'il craint que le nationalisme se transforme en totalitarisme, comme l'Allemagne nazie et la décolonisation lui font craindre !

5. Nationaliste ou Anti-nationaliste ?

À la lumière de toutes les considérations, nous pouvons synthétiser la théorie de Kedourie. Nous voyons que ce dernier condamne le nationalisme ethnique à cause de sa proximité avec le totalitarisme, le romantisme, la violence et la non-modernité. Par contre, il ferait faux de conclure que l'auteur condamne tous les nationalismes : un nationalisme est acceptable s'il se conjugue avec les idéaux libéraux modernes. En d'autres mots, il accepte un nationalisme « based on the will.^{xxvii} » Cependant, on ne peut pas affirmer que Kedourie endosse tout nationalisme civique, puisqu'un nationalisme moderne doit respecter la Raison, la liberté, l'individualité, le progrès, la tolérance, la dichotomie privée publique et la nature de l'homme. Bien que la nation civique soit inclusive et respecte certains principes du libéralisme, Kedourie refuse que le nationalisme soit affectif, puisqu'il évacue la Raison.

^{xxviii} Par exemple, Kedourie refuserait le nationalisme de la *Charte canadienne des droits et libertés*, même s'il est civique, puisqu'il vise à construire une nation

canadienne grâce à des sentiments (dans la seconde section, nous ferrons la preuve de ceci). Par contre, il est d'accord que l'État fasse la promotion du multiculturalisme, puisque cela va de pair avec l'idée de neutralité étatique, de tolérance, de liberté et d'individualisme.

Ainsi, aux yeux de Kedourie, le nationalisme canadien obtiendrait une très mauvaise note. Son insistance sur l'émotivité est nettement condamnable.^{xxx} Cependant, pendant une très longue période, le « concepteur » de ce nationalisme, Pierre Trudeau, a été très près des idéaux anti-nationalistes de Kedourie. Par contre, le contexte politique canadien a eu raison de la philosophie de Trudeau : il s'est finalement résolu à utiliser le « ciment ». Cette situation signifie-t-elle que Kedourie a tort dans cette conception de la nation ? En présentant les deux phases de la pensée de Trudeau, nous espérons le découvrir.

B) Pierre Elliott Trudeau : pour et contre Kedourie ?

Pierre Trudeau se présente à la fois comme défenseur et comme critique de l'œuvre de Kedourie. Dans la première phase de sa pensée, il met sur pied un système près de la vision du précédent auteur. Par contre, déjà en 1962, on note des divergences entre la pensée de Trudeau et celle de son « maître ». L'origine du nationalisme en témoigne.

1. Les origines du nationalisme

Au lieu d'associer le développement de la pensée nationaliste uniquement à l'idéologie comme chez Kedourie, il associe le nationalisme à une panoplie

de causes philosophiques, sociologiques et politiques, comme le présente la citation suivante :

« Enfin, après plus de 65 siècles d'histoire, avec l'éclatement de l'ordre médiéval, la régression du latin comme langue de l'homme lettré, et la naissance de la mystique individualiste, la notion moderne de la nation commença à se développer. Le remplacement de l'Église catholique par des Églises nationales, la montée des bourgeois, le mercantilisme protecteur des économies territoriales, les outrages commis contre certains groupes ethniques [...], ce furent des facteurs qui contribuèrent à donner naissance aux aspirations nationales, celles-ci devant conduire à la mise sur pied successive des États nationaux.^{xxx} »

On voit donc que Trudeau affirme la naissance de cette doctrine est liée à des facteurs religieux, linguistiques, politiques et économiques. Par contre, on ne peut pas conclure que ce personnage se situe dans l'école moderniste qui associe la naissance du nationalisme à la modernité. À première vue, on peut même affirmer l'inverse. En effet, Trudeau affirme que le nationalisme est développé à son paroxysme à la Révolution française.^{xxxi} Autrement dit, le nationalisme est né bien avant les temps modernes (contrairement à Kedourie). Ceci pourrait expliquer pourquoi l'anti-nationalisme de Trudeau se base sur le fait que modernité et nationalisme sont inconciliables.

2. L'évolution de sa pensée nationaliste

a) L'anti-nationalisme

La formulation de l'anti-nationalisme de Trudeau est nettement tributaire d'un contexte historique. Alors que le Québec des années 1940 et 1950 est traversé par un conservatisme fort, Trudeau rêve de transformer l'État québécois et canadien en État moderne où la liberté, l'égalité, la raison et le progrès domineraient. Autrement dit, le contexte historique l'amène à militer pour la modernité politique. Or, le nationalisme des années 1940 et 1950 est aussi tributaire de ce conservatisme : il est anti-moderniste, anti-émancipateur et ethnique. Devant ce dégoût de cette doctrine anti-modernisatrice (qui ne changera pas avec les années), Trudeau conçoit une théorie politique moderne qui exclut tout nationalisme.^{xxxii}

On peut facilement mentionner que l'objectif politique de Trudeau est la réforme du système canadien pour en faire un État moderne libéral. Or, pour ce dernier, le nationalisme ne présente que des défauts pour la modernité. Il utilise cinq éléments pour prouver le tout. Premièrement, le progrès est un pilier très fort de la modernité politique. Trudeau donne deux éléments pour démontrer que le nationalisme n'est pas progressiste. Tout d'abord, Trudeau croit que le progrès passe par la compétition : « une culture ne progresse que par l'échange et l'affrontement.^{xxxiii} » Donc, il associe le protectionnisme culturel à un retour en arrière : seul l'affrontement entre les cultures et les individus permet l'avancement des hommes. Ensuite, Trudeau développe un historicisme du progrès : « Or, l'histoire de la civilisation, c'est l'histoire de subordination du nationalisme « tribal » à des appartenances plus larges.^{xxxiv} » Autrement dit,

Trudeau croit que « le progrès de l'homme commande l'abandon de ces héritages qui nous divisent et la reconnaissance de la fraternité de tous dans la transparence du dialogue rationnel. Cet acte refléchi de reconnaissance de soi dans l'autre, quel que soit son lieu dans l'histoire, constitue une voie vers un avenir meilleur.^{xxxv} » On voit donc que le progrès passe par un universalisme rationnel, auquel l'histoire nous confère, qui déboucherait sur une paix et une fraternité mondiale.^{xxxvi} Deuxièmement, comme Kedourie, Trudeau croit que la Raison, un pilier du modernisme, est incompatible avec la nation : « transi par l'héritage des Lumières, Trudeau considère que la maison de l'homme n'est pas la nation, mais bien la raison.^{xxxvii} » Autrement dit, « l'homme n'appartient ni à sa langue, ni à sa race ; il n'appartient qu'à lui-même, car c'est un être libre, c'est-à-dire un être moral.^{xxxviii} » Donc, parce que l'individu se définit par son individualité et sa Raison, le nationalisme est non-nécessaire. En plus, en évacuant la Raison, il favorise la mise en place d'un régime démagogue, violent et sophiste.^{xxxix} Finalement, la Raison donne de la dignité à l'humain : « pour [Trudeau], la dignité de l'homme lui vient de sa capacité de faire des choix éclairés.^{xli} » Ainsi, parce que le nationalisme véhicule l'affectivité, il évacue toute rationalité et dignité humaine. Troisièmement, pour utiliser sa Raison et avoir une dignité, l'individu ne doit avoir que des droits contre l'État (espace d'autonomie).^{xlii} Ainsi, « la liberté ne se justifie pas par elle-même.^{xliii} » Donc, il doit avoir des libertés fondamentales hors de l'atteinte de l'État. Comme Kedourie, Trudeau croit que le nationalisme absorbe les individus dans les

institutions étatiques et que la liberté individuelle soit remplacée par celles collectives. Il craint donc que ces dernières libertés ne favorisent pas la Raison et la dignité humaine. Quatrièmement, la modernité affiche un souci important pour l'égalité (ou l'homogénéité). On comprend donc que, pour avoir une égalité homogène, Trudeau croit qu'il faut éliminer les différences et former un espace universel où tous les gens des mêmes communautés pourront avoir les mêmes droits et libertés et ainsi, la même dignité. On comprend donc la pertinence de la politique du multiculturalisme dans cette vision universelle. Cinquièmement et finalement, l'égalité homogène vise la tolérance. En dressant un État multiculturel, Trudeau fait en sorte que les différentes communautés sont égales et que ces dernières ne débouchent pas vers la persécution d'un groupe par un autre. Ainsi, tout nationalisme qui s'oppose à ceci et qui promeut des valeurs ethniques qui divisent débouche à l'intolérance : « un excès de protectionnisme culturel dégénère inévitablement en intolérance et, au bout du compte, en négation absolue de la liberté individuelle au nom de la dignité du groupe.^{xliii} » Pour résumer, on voit donc que la modernité que Trudeau veut mettre sur pied est incompatible avec le nationalisme. Par contre, comme Kedourie, Trudeau identifie deux autres problèmes de nature plus pratique du nationalisme.

Comme Kedourie, Trudeau identifie deux problèmes politiques au nationalisme. Tout d'abord, il affirme que le nationalisme est responsable des pires crimes de l'histoire.^{xliv} Comme son maître à penser, il associe nationalisme et violence mais de manière moins détaillée. Ensuite, tout comme

Kedourie, il associe le nationalisme à la déstabilisation. Dans un premier temps, il mentionne que toutes affirmations du nationalisme dans une fédération pluriethnique conduit à la destruction de la fédération.^{xlv} Dans un second temps, il soutient que l'application du principe de nationalité apporterait la déstabilisation des relations internationales, comme le soutenait Kedourie.^{xlvii} On voit donc la proximité idéologique de ces deux hommes...

Ainsi, nous pouvons conclure que, durant cette période, Trudeau condamne le nationalisme ethnique à cause de son incompatibilité avec la modernité politique et la gestion politique. Un nationalisme civique politique est aussi condamnable, puisqu'il risque de développer l'affectivité et d'évacuer la Raison.^{xlviii} Autrement dit, Trudeau confine tout le nationalisme « dans la sphère privée et l'inaliénabilité des droits individuels.^{xlvix} » On voit donc que Trudeau et Kedourie sont sur la même longueur d'onde : association entre violence, déstabilisation et nationalisme et l'incompatibilité entre libéralisme moderne et nationalisme. Par contre, face au nationalisme québécois, Trudeau est forcé de changer son fusil d'épaule...

b) Le nationalisme civique

La tenue d'un référendum sur la souveraineté association et la montée du mouvement indépendantiste québécois sont un moment important dans le développement et l'évolution de la pensée de Pierre Trudeau. Ces événements démontrent la difficulté voire même l'échec de la concrétisation de sa pensée universaliste moderne. Par contre, le Premier ministre avait des munitions

dans son sac : il « se résolut à recourir à l'épais ciment du nationalisme pour contrer ses adversaires de toujours, les souverainistes et les nationalistes du Québec.^{xlix} » Il formule donc un nationalisme civique dont la *Charte canadienne des droits et libertés* sera le porte-étendard :

« [...] C'est le poids dans la balance du côté du provincialisme aux dépens d'une institution fédérale ou d'une législation, qui, jusqu'à présent, donnait aux Canadiens un sens d'appartenance nationale, un peu comme une Charte des droits et libertés était importante pour l'unité canadienne, un peu comme le rapatriement de la Constitution, un peu comme le drapeau canadien. Tout cela, c'est important en ce sens que ça fait comprendre aux Canadiens qu'ils partagent avec TOUS les Canadiens, de TOUT le pays, un MÊME ensemble de valeurs fondamentales.



Autrement dit, étant donné que les circonstances actuelles ne permettent pas lucidement aux individus d'abandonner leurs différences, Trudeau développe un nationalisme civique canadien puissant qui, à long terme, permettra d'en venir à une identité universelle. Pour le dire autrement, ce nationalisme, en rassemblant plusieurs communautés nationales sous le même emblème, est mis au service de la marche de l'histoire. Par contre, le nationalisme canadien de Trudeau respecte-t-il encore la modernité ? Nous allons maintenant nous attarder à cette problématique.

Dans le paragraphe précédent, nous avons vu que Trudeau n'a pas abandonné l'idée de faire du

Canada un État moderne (l'idée phare des antinationalistes). En effet, la volonté de concrétiser la marche de l'histoire vers l'universalisme, la Raison et la fraternité à travers le nationalisme civique témoigne de la situation. On voit donc que l'utilisation par Trudeau de l'affectivité a une utilité : parvenir à une plus grande Raison. Autrement dit, il demeure un Moderne, puisqu'il croit à la Raison.^{li} Parallèlement, dans la Charte, Trudeau met une série de libertés et de droits dans les mains des individus. Cette protection contre l'État laisse donc une zone « d'autonomie » pour l'utilisation de la Raison, confirmant ainsi le primat qu'il accorde à la rationalité. Ensuite, la nation canadienne est multiculturelle. Ceci témoigne d'un respect de trois principes libéraux modernes : l'égalité, la neutralité étatique et la tolérance. Finalement, le nationalisme de Trudeau croit à la concurrence des cultures à des fins progressistes. Pour le dire autrement, la Charte favorise la compétition entre les groupes afin qu'il progresse et abandonne leurs particularismes.^{lii} D'ailleurs, Trudeau a longuement affirmé que le Canada ne devait pas donner des droits particuliers aux autochtones ; ces derniers doivent devenir membre à part entière de la communauté canadienne « universelle ». ^{liii} On voit donc que, par la concurrence des communautés dans la même nation, le nationalisme civique canadien vise le progrès vers la communauté de plus en plus universelle, comme le veut l'historicisme libéral de Trudeau et les thèses antinationalistes. Pour conclure, ce penseur théorise un système très près de la modernité avec un nationalisme qui, malgré le désavantage d'affectivité qu'il possède, a l'avantage de conduire vers la

communauté fraternelle et universelle. En ce sens, on note donc l'influence marquée de l'antinationalisme sur ses idées politiques.

Conclusion

En somme, Kedourie et Trudeau sont des auteurs très importants pour la compréhension du phénomène national et par le fait même, du fédéralisme. Bien que ces auteurs ne fassent pas l'unanimité, ces auteurs rappellent la dérive facile du nationalisme vers la violence et la déstabilisation. Par contre, le grand mérite de ces intellectuels est de démontrer d'une façon claire et lucide les tensions intrinsèques que le nationalisme entretient avec la modernité. Il faut cependant noter que, depuis les années 1990, d'autres intellectuels (notamment Will Kymlicka et Charles Taylor) s'acharnent à prouver l'inverse, à savoir que la modernité ne doit pas évincer la nation. D'ailleurs, nous sommes forcés de constater que l'anti-nationalisme de Trudeau et Kedourie semble mal résister à la réalité historique. Devant l'affirmation d'un sentiment communautaire très fort et le désir d'obtenir des droits communautariens chez les certains immigrants canadiens, l'antinationalisme ou le nationalisme civique de Trudeau (grandement inspiré par Kedourie) semble avoir créé une résurgence des mouvements identitaires alors que l'affirmation de la modernité libérale dans la politique du multiculturalisme désirait clairement estomper les différences.^{liv} Peut-on conclure à l'échec de la politique multiculturaliste moderniste ou au fait qu'elle va trop ou pas assez loin ? Des études supplémentaires devraient être réalisées pour avoir une conclusion hors de tout doute.

-
- ⁱ KYMLICKA Will, *La voie canadienne : repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 2003, p.170-189
- ⁱⁱ Voir le compte-rendu de JACQUES Daniel, *Humanités passagères*, Montréal, Boréal, 1991, p.49-50
- ⁱⁱⁱ LAFOREST Guy, « Herder, Kedourie et les errements de l'anti-nationalisme », in *De la prudence*, Québec, Boréal, 1993, p.59 et p.61
- ^{iv} KEDOURIE Elie, *Nationalism*, London, Hutchinson University Library, 1966, p.72
- ^v LAFOREST Guy, *op. cit.*, p.61
- ^{vi} SMITH.D Anthony, *Nationalism*, London, Ed. Polity, 2001, p. 48
- ^{vii} Voir notamment GELLNER Ernest, *Nationalism*, New York University Press, 1997 et Benedict ANDERSON, *L'imaginaire nationale : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 2002.
- ^{viii} LAFOREST Guy, *op. cit.*, p.61-62
- ^{ix} SMITH Anthony D., « The myth of the Modern Nation and the myths of nations » in *Ethnic and Racial Studies*, vol.11, no.1, p.3-4
- ^x MACLURE Jocelyn, *Récits identitaires*, Québec, Québec Amérique, 2000, p.134
- ^{xi} KEDOURIE Elie, *op. cit.*, 92-93
- ^{xii} *Ibid.*, p.111
- ^{xiii} LAFOREST Guy, *op. cit.*, p.59
- ^{xiv} KEDOURIE Elie, *op. cit.*, p.130
- ^{xv} *Idem*, p.109.
- ^{xvi} LAFOREST Guy, *op. cit.*, p.62-63
- ^{xvii} *Idem*.
- ^{xviii} KEDOURIE Elie, *op. cit.*, p.117
- ^{xix} LAFOREST Guy, *op. cit.*, p.63-65 et Elie KEDOURIE, *op. cit.*, p.117
- ^{xx} KEDOURIE Elie, *op. cit.*, p.29
- ^{xxi} LAFOREST Guy, *op. cit.*, p.63-65
- ^{xxii} KEDOURIE Elie, *op. cit.*, p.31
- ^{xxiii} *Idem.*, p.48
- ^{xxiv} *Idem.*, p.48-87-88
- ^{xxv} *Idem.*, p.56
- ^{xxvi} *Idem.*, p.89
- ^{xxvii} *Ibid.*, p.45
- ^{xxviii} MACLURE Jocelyn, *op. cit.*, p.138
- ^{xxix} KELLY Stéphane, *Les fins du Canada*, Québec, Boréal, 2001.,p.204
- ^{xxx} TRUDEAU Pierre Elliott, « La nouvelle trahison des clercs » in *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éd. HMH, 1967, p..166
- ^{xxxi} *Idem.*
- ^{xxxii} KELLY Stéphane, *op. cit.*, p.205
- ^{xxxiii} BICKERTON James , GAGNON Alain G. et BROOKS Stephen, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, p.140
- ^{xxxiv} TRUDEAU, Pierre Elliott, *op. cit.*, p.165
- ^{xxxv} JACQUES Daniel, *op. cit.*, p.49-50
- ^{xxxvi} *Idem*.
- ^{xxxvii} MACLURE Jocelyn, *op. cit.*,p.140
- ^{xxxviii} TRUDEAU Pierre Elliott, « Fédéralisme, nationalisme et raison » in *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, *op. cit.*, p.207

^{xxxix} Idem.

^{xl} BICKERTON James, GAGNON Alain G. et BROOKS Stephen, *op. cit.*, p.133

^{xli} Idem.

^{xlii} *Idem.*

^{xliii} *Idem.*, p.139

^{xliv} TRUDEAU Pierre Elliott, « La nouvelle trahison des clercs », *op. cit.*, p.170-176

^{xlv} TRUDEAU Pierre Elliott, « Fédéralisme, nationalisme et raison » in *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, *op. cit.*, p.207

^{xvi} TRUDEAU Pierre Elliott, « La nouvelle trahison des clercs », *op. cit.*, p.161

^{xvii} TRUDEAU Pierre Elliott, « Fédéralisme, nationalisme et raison » in *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, *op. cit.*, p.204 à 208

^{xviii} MACLURE Jocelyn, *op. cit.*, p.149

^{xlix} LAFOREST Guy, *Pour la liberté d'une société distincte : parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, p.9

^l TRUDEAU Pierre Elliott, « Il doit y avoir un sens d'appartenance » in JOHNSTON, Daniel (textes réunis et présentés par), *Lac Meech. Trudeau Parle*, Québec, Ed. Hurtubise HMH, 1989, p.41

^{li} LAFOREST Guy, *Pour la liberté d'une société distincte : parcours d'un intellectuel engagé*, *op. cit.*, p.11 à 19

^{lii} KELLY Stéphane, *op.cit.*, p.201

^{liii} Idem.

^{liv} Will KYMLICKA, *op.cit.*, p.27-42



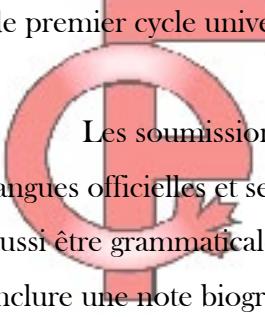
Bibliographie

- ANDERSON, Benedict, *L'imaginaire national : réflexions sur l'origine et l'essor du nationalisme*, Paris, La Découverte, 2002, 212p.
- BICKERTON, James, Alain G. GAGNON et Stephen BROOKS, *Six penseurs en quête de liberté, d'égalité et de communauté*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2003, 187p.
- GELLNER, Ernest, *Nationalism*, New York University Press, 1997, 114p.
- JACQUES, Daniel, *Humanités passagères*, Montréal, Boréal, 1991, 288p.
- JOHNSTON, Daniel (textes réunis et présentés par), *Lac Meech. Trudeau Parle*, Québec, Ed. Hurtubise HMH, 1989, 167p.
- KEDOURIE, Elie, *Nationalism*, London, Hutchinson University Library, 1966, 140p.
- KELLY, Stéphane, *Les fins du Canada*, Québec, Boréal, 2001, 283p.
- KYMLICKA, Will, *La voie canadienne : repenser le multiculturalisme*, Montréal, Boréal, 2003, 339p.
- LAFOREST, Guy, *De la prudence*, Québec, Boréal, 1993, 234p.
- LAFOREST, Guy, *Pour la liberté d'une société distincte : parcours d'un intellectuel engagé*, Québec, Presses de l'Université Laval, 2004, 353p.
- MACLURE, Jocelyn, *Récits identitaires*, Québec, Québec Amérique, 2000, 219p.
- SMITH, Anthony D., *Nationalism*, London, Ed. Polity, 2001, 182p.
- SMITH, Anthony D., « The myth of the Modern Nation and the myths of nations » in *Ethnic and Racial Studies*, vol.11, no.1, p.1-19
- TRUDEAU, Pierre Elliott, *Le fédéralisme et la société canadienne-française*, Montréal, Éd. HMH, 1967, 227p.

Appel aux articles :

Federalism-e est un journal électronique étudiant sur le fédéralisme et les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux mis de l'avant par le Réseau canadien d'Étude sur le fédéralisme en collaboration avec ses partenaires du Collège militaire royal du Canada et de l'Université Queen's. Ce journal annuel publiera des articles d'étudiants de premier cycle universitaire, qui sont révisés par un comité de sélection composé par des pairs. Il s'agit d'une opportunité exceptionnelle de voir leurs travaux publiés et de recevoir une certaine reconnaissance par la communauté académique.

Nous acceptons dès maintenant les soumissions pour le **Volume 8**. Les articles peuvent discuter de n'importe quel aspect du fédéralisme, relations intergouvernementales ou systèmes de gouvernances à plusieurs paliers au Canada ou ailleurs dans le monde. Les articles peuvent traiter de points de vues différents, qu'ils soient économique, philosophique, social, culturel ou autre. Seulement les articles créés alors que l'auteur était étudiant de premier cycle universitaire seront pris en compte.



Les soumissions devront être entre 2500 à 6000 mots. Les articles peuvent être envoyés dans les deux langues officielles et seront sélectionnés selon leur valeur académique lors d'une révision aveugle. Elles devront aussi être grammaticalement acceptable et aussi contenir toutes les références. Les auteurs devront également inclure une note biographique incluant le nom, leur institution, année d'étude et programme académique. Seulement les articles au format électronique, compatible avec Microsoft Word, seront acceptés.

Veuillez envoyer vos soumissions aux éditeurs en Chef à federal@queensu.ca

Opportunité de représentation du journal lors d'une conférence sur le fédéralisme

Une conférence sur L'innovation dans l'Étude sur le fédéralisme est en cours de préparation. Cette conférence est appuyée par le Conseil de recherche en sciences humaines du Canada et le Forum des fédérations. Le journal Fédéralism-e entend y envoyer deux délégués, un francophone et un anglophone.

Les frais de déplacement et hébergement seront pris en charge par ses organisateurs. Pour le moment, la conférence se déroulera en anglais et un support linguistique pour les francophones est en cours d'élaboration. Le délégué francophone devra donc être en mesure de bien comprendre l'anglais.

Les délégués auront pour tâche d'être présent à la conférence et d'écrire, par la suite un compte-rendu/discussion sur ce qui s'y est dit, les nouveautés dans le domaines et les avenues futures. Ces articles devront être entre 3000-6000 mots et avoir une grande valeur académique.

Pour soumettre votre candidature, veuillez envoyer aux éditeurs en Chef un texte d'environ 5 pages où vous écrivez qui vous êtes, où vous vivez et étudiez, votre intérêt dans le domaine du fédéralisme et pourquoi vous devriez être choisi.

Envoyez à : federal@queensu.ca

