

Comparaison des régimes fédéraux

DEUXIÈME ÉDITION

Ronald L. Watts

Publié pour le compte de l'Institut des relations intergouvernementales
École des études en politiques publiques de l'Université Queen's
par les presses universitaires McGill-Queen's
Montréal et Kingston • London • Ithaca

Données de catalogage avant publication de la Bibliothèque nationale du Canada

Watts, Ronald L.

Comparaison des régimes fédéraux

2^e éd.

Traduction de: Comparing federal systems.

Publ. antérieurement sous le titre: Comparaison des régimes fédéraux des années 1990. c1998.

Comprend des références bibliographiques.

ISBN 1-55339-005-9

1. Fédéralisme. 2. Institutions politiques comparées.

I. Watts, Ronald L. Comparaison des régimes fédéraux des années 1990.

II. Queen's University (Kingston, Ont.). Institut des relations intergouvernementales III. Queen's University (Kingston, Ont.). School of Policy Studies IV. Titre.

JC355.W2814 2002

321.02

C2002-900643-0

Table des matières

<i>Tableaux</i>	vii
<i>Avant-propos de la première édition</i>	ix
<i>Préface de la première édition et sommaire</i>	xi
<i>Préface de la deuxième édition</i>	xv
<i>Remerciements</i>	xvii
1. INTRODUCTION	1
1.1 La pertinence des comparaisons	1
1.2 Bref historique du fédéralisme	2
1.3 La pertinence du fédéralisme dans les années 1990	4
1.4 Définition des conditions et des principes du fédéralisme	7
1.5 Les sociétés, les constitutions et les gouvernements fédéraux	15
1.6 Les questions relatives à la conception et au fonctionnement des fédérations	18
1.7 Les critères de sélection des fédérations examinées dans cette étude	19
2. TOUR D’HORIZON DES FÉDÉRATIONS COMPARÉES DANS CETTE ÉTUDE	23
2.1 Les fédérations établies dans les pays développés	23
États-Unis d’Amérique (1789)	23
Suisse (1848)	24
Canada (1867)	26
Australie (1901)	27
Autriche (1920)	27
Allemagne (1949)	28

2.2	Les fédérations multilingues retenues parmi les pays en développement	29
	Inde (1950)	29
	Malaisie (1963)	30
2.3	Les fédérations de création récente et les fédérations naissantes	31
	Belgique (1993)	31
	Espagne (1978)	33
2.4	Les fédérations bicommunautaires dissoutes	34
	Tchécoslovaquie (1920-1992)	34
	Pakistan (1947-1971)	35
3.	LA RÉPARTITION DES POUVOIRS AU SEIN DES FÉDÉRATIONS	37
3.1	La réalisation d'un équilibre entre l'unité et la diversité	37
3.2	Les liens entre la répartition des pouvoirs législatifs et celle des pouvoirs exécutifs	39
3.3	Les différentes formes de répartition de l'autorité législative	40
	Les pouvoirs législatifs exclusifs	40
	Les pouvoirs législatifs simultanés	40
	Les pouvoirs résiduels	41
3.4	La portée des pouvoirs législatifs attribués	42
3.5	La répartition des responsabilités administratives	43
4.	LA RÉPARTITION DES FINANCES	45
4.1	L'importance de l'allocation des ressources financières	45
4.2	La répartition des pouvoirs en matière de recettes	45
4.3	L'attribution des pouvoirs en matière de dépenses	46
4.4	La question des déséquilibres verticaux et horizontaux	48
4.5	Le rôle des transferts financiers	50
4.6	Les transferts conditionnels ou inconditionnels	50
4.7	Les transferts de péréquation	53
4.8	L'adaptation des arrangements financiers : processus et institutions	55
5.	LA FLEXIBILITÉ ET L'AJUSTEMENT DANS LES FÉDÉRATIONS	59
5.1	L'importance des processus de collaboration intergouvernementale	59
5.2	Les formes et la portée des relations intergouvernementales	59

5.3	La flexibilité et l'ajustement dans la répartition des pouvoirs : autres formules	61
5.4	Le fédéralisme coopératif et le fédéralisme concurrentiel	63
5.5	Les implications pour le caractère démocratique des fédérations	63
6.	LA SYMÉTRIE ET L'ASYMÉTRIE DANS LES FÉDÉRATIONS	65
6.1	La différence entre l'asymétrie politique et l'asymétrie constitutionnelle	65
6.2	Les cas d'asymétrie politique	65
6.3	Les cas d'asymétrie constitutionnelle	68
7.	LES RÉGIMES FÉDÉRAUX À NIVEAUX MULTIPLES	71
7.1	L'appartenance à des organismes fédéraux supranationaux et ses conséquences	71
7.2	La place des gouvernements locaux	72
8.	LES DEGRÉS DE DÉCENTRALISATION ET DE NON-CENTRALISATION AU SEIN DES FÉDÉRATIONS	73
8.1	Les notions à prendre en compte en mesurant la décentralisation et l'autonomie relative	73
	La décentralisation législative	74
	La décentralisation administrative	75
	La décentralisation financière	75
	La décentralisation vers les organismes non gouvernementaux	76
	Les limites constitutionnelles	76
	La nature du processus décisionnel fédéral	77
8.2	Une évaluation comparative par rapport au Canada	77
8.3	Les pouvoirs fédéraux minimums	82
9.	LES INSTITUTIONS REPRÉSENTATIVES DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX	85
9.1	Les institutions fédérales partagées : leur importance comme catalyseur de l'unité	85
9.2	Les institutions fondées sur la séparation des pouvoirs ou sur les principes parlementaires	86
9.3	L'importance de ces formes d'institutions pour la représentativité et l'efficacité des gouvernements fédéraux	87
9.4	Les répercussions des systèmes électoraux et des partis politiques	92

9.5	Le rôle de la deuxième Chambre fédérale	94
	Le bicaméralisme au sein des fédérations	94
	La sélection des membres	95
	Le fondement de la représentation régionale	98
	Les pouvoirs des deuxièmes Chambres relativement à ceux de la première Chambre	99
10.	LA SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION EN RÉGIME FÉDÉRATIF	101
10.1	La Constitution : loi suprême	101
10.2	Le processus d'arbitrage constitutionnel et de révision judiciaire	102
10.3	Les Cours suprêmes et les Cours constitutionnelles	102
10.4	Les procédures de modification constitutionnelle	104
10.5	Le rôle des déclarations de droits dans la Constitution	106
10.6	Les dispositions de sécession en bonne et due forme	110
11.	LA PATHOLOGIE DES FÉDÉRATIONS	113
11.1	L'importance de la pathologie des fédérations	113
11.2	Les sources de tensions	114
	La répartition et le caractère des divisions sociales intérieures	114
	Le rôle des institutions et des structures des fédérations	114
	Les stratégies adoptées pour lutter contre la désintégration	116
	Polariser les processus politiques	116
11.3	Le problème particulier des fédérations bicommunautaires	117
11.4	Le processus et les conséquences de la désintégration	118
12.	CONCLUSIONS	121
12.1	Le Canada : une perspective comparée	121
12.2	Les implications pour l'évolution future de la fédération canadienne	124
	ANNEXE A	
	La répartition des pouvoirs et des fonctions dans les fédérations : vue d'ensemble comparative	129
	NOTES	135
	BIBLIOGRAPHIE CHOISIE	139

Tableaux

1. La gamme des régimes politiques fédéraux	9
2. Fédérations contemporaines	11
3. Confédérations contemporaines	12
4. États associés, associations de type fédéral et condominiums	12
5. Unions décentralisées présentant certaines caractéristiques fédérales	13
6. Exemples de divers modes d'arrangement fédéraux	14
7. Recettes du gouvernement fédéral (avant transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des recettes publiques (tous paliers de gouvernement confondus)	49
8. Dépenses publiques fédérales (après transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des dépenses publiques (tous paliers de gouvernement confondus)	49
9. Transferts intergouvernementaux en pourcentage des recettes de la province ou de l'État	50
10. Transferts conditionnels en pourcentage des transferts fédéraux	51
11. Subventions fédérales conditionnelles en pourcentage des recettes totales des gouvernements des provinces ou des États	52
12. Arrangements en matière de péréquation	54
13. Instances au sein desquelles sont résolues les questions des finances fédérales	57
14. Asymétrie démographique entre les composantes à part entière au sein des régimes fédéraux	66
15. Formes de l'exécutif et du législatif au sein des fédérations	88
16. Variations dans la sélection, la composition, les pouvoirs et le rôle de la deuxième Chambre des fédérations	96
17. Sélection, composition et pouvoirs des deuxièmes Chambres des fédérations	97

Avant-propos de la première édition

Selon plusieurs observateurs, le débat canadien sur la réforme de notre régime fédéral a pris une forme prévisible. D'une décennie à l'autre, les arguments servis sur les questions essentielles auxquelles la fédération fait face semblent avoir profondément imprégné notre conscience collective, de manière à orienter subtilement, mais constamment, les discussions dans des chemins connus et sans issue. Et pourtant, comme Ron Watts le souligne, les débats canadiens sous-estiment l'étonnante flexibilité inhérente au fédéralisme ainsi que la riche variété d'arrangements fédéraux qui existent dans le monde. Le message au coeur de son ouvrage est qu'une perspective comparative nous permet de mieux comprendre les possibilités qui s'offrent à nous.

Afin d'élargir notre vision, le professeur Watts nous livre, dans un portrait unique, sa connaissance des régimes fédéraux. Il explore dans toutes leurs complexités les fédérations des nations fortement industrialisées comme les États-Unis, la Suisse, l'Australie, l'Autriche et l'Allemagne, les fédérations multilingues comme l'Inde et la Malaisie, les fédérations naissantes comme la Belgique et l'Espagne et les fédérations qui ont échoué, comme la Tchécoslovaquie et le Pakistan. Au cours de son cheminement exploratoire, il s'attarde à la façon adoptée par ces nations pour composer avec le genre de tensions qui font jour après jour les manchettes au Canada.

Ron Watts est doyen émérite et professeur émérite de science politique à l'Université Queen's ainsi que chercheur associé à l'Institut des relations intergouvernementales. Il a consacré une bonne partie de sa carrière à l'analyse comparative des régimes fédéraux et il est un chef de file de renommée internationale dans le domaine. Il a également agi à titre de conseiller auprès de gouvernements à de nombreuses occasions. En 1978-1979, il était commissaire au sein du Groupe de travail sur l'unité canadienne (la Commission Pépin-Robarts); en 1991-1992, il a oeuvré pour le gouvernement fédéral à titre de secrétaire adjoint du Cabinet au Bureau des relations fédérales-provinciales (Affaires constitutionnelles). Depuis 1991, il est président de l'Association internationale des centres d'études du fédéralisme.

L'Institut des relations intergouvernementales, le seul centre au Canada à se consacrer exclusivement aux études fédérales canadiennes, fournit une tribune pour la recherche et les discussions sur les questions cruciales auxquelles la fédération canadienne et d'autres fédérations sont confrontées. La présente étude, qui fait pendant à la récente étude de Peter M. Leslie, *Le Modèle de Maastricht : Point de vue canadien sur l'Union européenne*, s'inscrit dans le cadre d'une série de comptes rendus de recherche qui examine les questions les plus diverses liées au fédéralisme. Toute contribution à cette série est revue par des collègues.

Le Bureau du Conseil privé du gouvernement du Canada a prêté son appui à la recherche en vue de cette publication. Les idées qui y sont exprimées sont toutefois celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement celles du gouvernement du Canada ou de l'Institut des relations intergouvernementales.

*Harvey Lazar
Directeur
Janvier 1997*

Préface de la première édition et sommaire

Plusieurs observateurs ont fait remarquer que nous semblons arrivés au cœur d'un changement de paradigme. Nous vivons le passage d'un monde d'États-nations souverains à un autre où la souveraineté des États a diminué et où les unions constitutionnelles fédérées se multiplient. De fait, vingt-trois pays regroupant au delà de 40 pour cent de la population mondiale présentent aujourd'hui les caractéristiques fondamentales d'une fédération. Une caractéristique distinctive de la popularité du fédéralisme dans le monde actuel est l'énorme diversité d'application du concept de fédération et l'émergence de nouvelles variantes tout aussi innovatrices les unes que les autres.

À l'heure où l'avenir de la fédération canadienne est fortement remis en question, il semblerait utile de poser un regard sur la théorie et sur le fonctionnement des régimes fédéraux ailleurs dans le monde afin d'en tirer les leçons appropriées, tant positives que négatives. Trop souvent, dans le débat canadien, on part du principe que le seul choix qui s'offre à nous est d'accepter la fédération canadienne dans sa structure actuelle, peut-être légèrement remaniée mais fondamentalement inchangée, ou la séparation et, par conséquent, un Québec souverain. Envisager uniquement ces deux options, c'est refuser de voir la multitude d'arrangements et même d'innovations qui peuvent être mis au point à partir des principes fédéraux, comme le démontrent les expériences tentées ailleurs. Cette étude a pour but d'examiner les caractéristiques importantes d'autres fédérations contemporaines pour mieux saisir toute l'étendue des possibilités qu'offre l'application des principes fédéraux.

Pour ce faire, un groupe de onze autres fédérations contemporaines a été retenu aux fins de comparaison. Ces fédérations ont été choisies pour l'intérêt qu'elles présentent à l'égard des questions qui dominent présentement la scène canadienne et pour les leçons qu'elles peuvent nous donner. Quatre catégories de fédérations ont été retenues. La première se compose de fédérations de sociétés industrielles développées, dont les États-Unis (1789), la Suisse (1848), l'Australie (1901), l'Autriche (1920) et l'Allemagne (1949). La deuxième catégorie regroupe deux

fédérations en développement qui, en dépit de tous leurs problèmes, ont remarquablement bien réussi à composer avec leurs populations fortement multilingues, multiculturelles et multiraciales : l'Inde (1950) et la Malaisie (1963). La troisième catégorie réunit deux fédérations de sociétés industrielles développées, l'une de création récente et l'autre naissante : la Belgique (1993) et l'Espagne (1978). Ces deux pays ont appliqué le concept de fédération de manière créatrice; le premier, par ses arrangements bicommunautaires et le second, par son approche asymétrique à l'égard des communautés autonomes. La quatrième catégorie consiste en deux fédérations bicommunautaires qui ont échoué, la Tchécoslovaquie et le Pakistan, et qui mettent en lumière la pathologie des fédérations.

Le chapitre d'introduction aborde des questions d'ordre général, dont l'utilité et les limites des études comparatives, l'histoire du fédéralisme et plus particulièrement son à-propos dans les années 1990, des questions reliées au concept de fédéralisme et un diagnostic des facteurs liées à la conception et au fonctionnement des fédérations.

Le deuxième chapitre brosse un tableau des onze fédérations à l'étude, y compris le Canada, en faisant ressortir les caractéristiques propres à chacune d'entre elles.

Le troisième chapitre examine comment les diverses sociétés fédérales réalisent l'équilibre entre unité et diversité par la répartition interne des pouvoirs constitutionnels. M. Watts y analyse la relation entre les responsabilités législatives et exécutives ainsi que les variations dans la répartition des pouvoirs de même de que dans l'étendue des responsabilités confiées à chaque ordre de gouvernement dans les différentes fédérations. L'analyse est complétée par un tableau présenté à l'annexe A. Une constante qui se dégage est la grande variété de fédérations existantes, tant sur le plan de la forme que sur celui de la répartition des diverses responsabilités en leur sein.

Le chapitre 4 porte essentiellement sur la répartition des ressources financières au sein des fédérations. Il s'agit d'un aspect important puisqu'il a pour effet d'élargir ou de restreindre le champ d'action des divers ordres de gouvernement au sein des fédérations dans l'exercice des responsabilités législatives et exécutives issues de la Constitution. L'auteur compare la répartition entre les recettes et les dépenses dans les différentes fédérations. L'examen révèle des déséquilibres verticaux et horizontaux pratiquement inévitables et la nécessité d'y remédier par des transferts intergouvernementaux. On relève également une variation marquée dans le degré d'utilisation des transferts conditionnels et inconditionnels et des mécanismes de transferts de péréquation par les fédérations. L'auteur se penche également sur un autre aspect important, soit les processus et les institutions auxquels on a recours pour ajuster les arrangements financiers ainsi que la diversité des formes que prennent ces ajustements.

Le chapitre 5 est consacré aux processus adoptés par les fédérations pour arriver à une flexibilité et à un ajustement d'ensemble plus grands grâce à une collaboration entre gouvernements. L'auteur analyse entre autres les mérites relatifs des fédéralismes coopératif et concurrentiel et l'obligation démocratique de rendre

compte qui en découle. Une combinaison de coopération et de concurrence entre gouvernements semblerait à long terme la solution la plus souhaitable.

La question de la symétrie et de l'asymétrie des composantes d'une fédération est exposée au chapitre 6. On y fait la distinction entre l'asymétrie politique et l'asymétrie constitutionnelle à l'aide d'exemples. Dans certaines fédérations, l'asymétrie constitutionnelle, ou à tout le moins ses adeptes, ont provoqué un contre-courant en faveur de la symétrie, laissant entendre que l'asymétrie radicale pourrait rendre le système dysfonctionnel. Il n'en demeure pas moins que dans certaines fédérations, l'acceptation d'une asymétrie constitutionnelle assez marquée a constitué une réponse efficace aux principales divergences d'intérêts entre les diverses composantes et aux pressions en faveur de l'autonomie exercées par celles-ci.

Caractéristique intéressante du monde contemporain, un certain nombre de fédérations appartiennent à des fédérations encore plus grandes. Le chapitre 7 s'arrête à l'importance des régimes fédéraux à niveaux multiples, résultat de la plus grande attention accordée tant aux organisations plus vastes qu'au rôle des gouvernements locaux.

Le chapitre 8 évalue le niveau de centralisation des différentes fédérations. Après avoir décrit les problèmes conceptuels qu'entraîne inévitablement toute tentative de mesurer le degré de décentralisation et d'autonomie du Canada par rapport aux autres fédérations à partir d'un certain nombre d'indices précis, l'auteur constate que notre pays semble plus centralisé sous certains aspects et plus décentralisé sous certains autres. Dans l'ensemble, le Canada est une des fédérations les plus décentralisées, bien qu'elle ne soit pas la plus décentralisée.

Le chapitre 9 est consacré à une comparaison entre les institutions représentatives des gouvernements fédéraux. On y prête particulièrement attention à la différence entre les institutions fondées sur le principe de la séparation des pouvoirs et celles qui, comme au Canada, sont créées à partir de la fusion des pouvoirs exécutif et législatif et de la sélection de représentants parlementaires responsables. Ces différences ont eu un effet sur la nature particulière des relations intergouvernementales, sur les processus permettant l'expression des intérêts des régions au moment de l'élaboration des politiques fédérales, sur le caractère de leurs partis politiques et sur le rôle des secondes Chambres fédérales.

En général, les fédérations se caractérisent par l'importance qu'elles accordent à la suprématie de la Constitution comme source ultime de définition des champs de compétence respectifs du gouvernement fédéral et des gouvernements des provinces ou États. Un certain nombre de questions liées à la place qu'occupent les constitutions au sein des fédérations sont examinées au chapitre 10, entre autres la place de la Constitution comme loi suprême, les processus de révision judiciaire et le rôle des tribunaux, les procédures de modification constitutionnelle, le rôle des déclarations constitutionnelles des droits et les dispositions constitutionnelles en matière de sécession.

Le chapitre 11, qui traite de la pathologie des fédérations, examine les sources de stress dans les fédérations et le problème spécial que posent les fédérations bicommunautaires. On y fait particulièrement référence à l'échec de la Tchécoslovaquie et du Pakistan. Ce chapitre comprend également un examen des processus et conséquences de la désintégration des fédérations. L'auteur note qu'au moment d'une séparation, malgré les discours préalables sur le désir de poursuivre par la suite les relations économiques, en pratique, les émotions éveillées au moment de la séparation font que les liens économiques tombent en chute libre pendant une très longue période et sont loin de correspondre aux attentes nourries.

Le chapitre de conclusion passe en revue les caractéristiques de la fédération canadienne en les comparant aux diverses autres fédérations considérées dans l'étude. L'auteur poursuit en déterminant les répercussions sur le développement futur de la fédération canadienne, s'arrêtant notamment à l'importance que le public accepte les valeurs et processus fondamentaux nécessaires au fonctionnement efficace d'un régime fédéral : reconnaissance explicite des identités et loyautés multiples, chapeauté par un sentiment de buts et d'objectifs communs. Il souligne également l'importance de reconnaître les innombrables modes d'application du concept fédéral en réponse à des conditions particulières et l'avantage de procéder par le biais d'ajustements marginaux et pragmatiques. Car les fédérations rigides et sans souplesse, qui ne font pas les ajustements essentiels nécessaires pour s'adapter aux circonstances, ont tendance à se rompre et à se désintégrer.

*Ronald L. Watts
Décembre 1996*

Préface de la deuxième édition

Les exemplaires de la première édition étant épuisés, nous avons cru bon de faire une mise à jour du texte dans son ensemble plutôt que de procéder à une simple réimpression. Bien que l'objectif général et les conclusions demeurent dans l'ensemble les mêmes, des changements spécifiques ont été apportés au texte même. Au premier chapitre, en plus de mettre à jour le texte et les tableaux pour tenir compte des derniers développements, nous avons ajouté une nouvelle partie (1.5) qui porte surtout sur les relations et l'interaction entre les sociétés fédérales, les constitutions et les institutions politiques. Par ailleurs, le chapitre 4 a fait l'objet d'une révision, notamment par une mise à jour complète des tableaux et l'ajout de nouveaux. Ces révisions sont le fruit d'une recherche sur le pouvoir fédéral de dépenser dans les fédérations qui a été entreprise après la parution cette année de la première édition de l'ouvrage intitulée *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux* (Kingston, Institut des relations intergouvernementales, 1999, ISBN 0-88911-829-9). Finalement, la bibliographie choisie a été considérablement augmentée.

Ronald L. Watts
Juin 1999

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement John McLean de son apport inestimable à la recherche nécessitée pour la préparation de la première et de la deuxième éditions, notamment, par l'établissement des données financières et de l'annexe A. Douglas Brown ainsi que James Hurley et David Péloquin ont bien voulu lire des ébauches antérieures de la première édition de l'ouvrage et m'ont communiqué des observations utiles. J'aimerais souligner la contribution de Uwe Leonardy et de Harihar Bhattacharyya qui ont fait d'heureuses suggestions pour la préparation de la deuxième édition. Thomas Fleiner et ses collègues de l'Institut du fédéralisme, de Fribourg, en Suisse, m'ont été d'une aide précieuse également par leur interprétation du sens de la révision exhaustive de la Constitution de la Suisse en 1999. J'aimerais remercier tous ceux qui m'ont fourni leurs conseils, en notant toutefois que j'accepte toute la responsabilité pour les erreurs qui ont pu se glisser sur les plans de l'information ou de l'interprétation.

Je suis également reconnaissant à Patti Candido et à Mary Kennedy de leur collaboration à la préparation des deux éditions de cet ouvrage, collaboration poussée jusqu'à l'interruption de leurs vacances. Je tiens à souligner le travail de Mark Howes et de Valerie Jarus, du service des publications, à l'École des études en politiques publiques de l'Université Queen's, et de Hazel Fotheringham, qui a bien voulu se charger de la relecture de l'ouvrage.

Ronald L. Watts
Juin 1999

Chapitre 1

Introduction

1.1 LA PERTINENCE DES COMPARAISONS

En ce tournant du siècle, où on s'interroge sur l'avenir de la fédération canadienne, il est bon d'examiner la théorie et le fonctionnement de régimes fédéraux existant ailleurs dans le monde. D'une manière générale, les Canadiens, qui ont eu tendance à souligner l'unicité de leur propre expérience, se sont montrés réticents à entreprendre des analyses comparatives. De nombreux Canadiens semblent considérer ces analyses comme de simples prétextes de la part de députés qui ne se refusent rien et d'universitaires en congé sabbatique pour voyager à l'étranger, ou comme une acceptation honteuse des prétentions d'étrangers. De plus, la majeure partie des études comparatives canadiennes tendent à être axées sur nos voisins immédiats du Sud et sous-estiment la valeur des comparaisons avec d'autres fédérations qui, en raison de leurs institutions parlementaires ou de leur diversité socioculturelle et ethnique, auraient davantage de rapports avec la fédération canadienne. La présente étude vise par conséquent à mettre en regard le fonctionnement d'un certain nombre de régimes fédéraux contemporains importants.

Plusieurs observations s'imposent au départ quant à la pertinence des comparaisons entre fédérations. Premièrement, il n'existe aucun modèle absolu de fédération qui soit applicable universellement. L'idée fondamentale de réunir dans un seul régime politique le partage des pouvoirs à certaines fins et l'autonomie régionale à d'autres, sans que l'un soit subordonné à l'autre et vice versa, a été appliquée de manières diverses selon les circonstances. Les fédérations ont varié et continuent de varier quant au caractère et à l'importance des diversités économiques et sociales qu'elles comportent; quant au nombre de leurs composantes et au degré de symétrie ou d'asymétrie de leur taille, de leurs ressources et de leur statut constitutionnel; quant à la portée de l'attribution des pouvoirs législatifs, exécutifs et de dépenser; quant à l'attribution de la compétence et des ressources

fiscales; quant au caractère des institutions gouvernementales fédérales et au degré de la participation des régions à l'élaboration des politiques fédérales; quant aux procédures de règlement des conflits et de facilitation de la collaboration entre gouvernements interdépendants, et quant aux procédures d'adaptation et de changement officiels et officieux.

On ne peut donc pas simplement choisir des modèles tout faits. Même lorsqu'on adopte des institutions semblables, des situations différentes peuvent en faire varier le fonctionnement. Les procédures semblables de modification constitutionnelle officielle de la Suisse et de l'Australie en sont un exemple classique. Dans les deux cas, les modifications doivent être ratifiées lors de référendums exigeant une double majorité, soit majorité de la population fédérée et majorité dégagée dans une majorité des composantes de la fédération. En Suisse, plus de 110 modifications constitutionnelles officielles ont satisfait à cette exigence depuis 1891 (plus des trois quarts de celles-ci avaient été proposées par le Parlement et soumises au référendum). Par contre, seulement huit des quarante-deux tentatives de modification de la Constitution faites en Australie depuis 1901 ont réussi.

À la condition de ne pas perdre de vue ces avertissements, l'exécution d'analyses comparatives est réellement valable. En effet, nombre des problèmes auxquels nous faisons face au Canada se posent dans presque toutes les fédérations. Les comparaisons peuvent par conséquent nous aider à plusieurs égards : tout d'abord, à reconnaître des possibilités qui nous échapperaient autrement. Elles permettent de prévoir plus précisément les conséquences probables d'arrangements particuliers préconisés. En cernant les ressemblances et les contrastes, elles peuvent attirer l'attention sur certaines caractéristiques de nos propres arrangements dont on sous-estimerait autrement l'importance. Elles peuvent nous faire tirer des enseignements positifs et négatifs, non seulement des réussites, mais aussi des échecs des autres fédérations ainsi que des mécanismes et du processus qu'elles ont employés pour résoudre leurs problèmes.

1.2 BREF HISTORIQUE DU FÉDÉRALISME

On considère souvent les États-Unis, qui ont adopté une constitution fédérale en 1787, comme la première fédération moderne. Mais l'histoire du fédéralisme est beaucoup plus ancienne.

Le premier régime fédéral dont l'existence ait été attestée est celui des anciennes tribus israélites, qui a vu le jour il y a plus de 3 200 ans¹. Les confédérations des tribus de Bédouins et les confédérations autochtones d'Amérique du Nord remontent à une époque à peu près aussi ancienne. Les premières ligues des cités-états helléniques de la Grèce et de l'Asie mineure actuelles visaient à rassembler des démocraties communautaires pour favoriser le commerce et assurer la défense². La République romaine avait établi des arrangements asymétriques selon lesquels

Rome était devenue la puissance fédérale principale et les villes plus faibles y étaient rattachées à titre de partenaires³.

Le Moyen Âge a vu naître des villes autonomes dans ce qui est aujourd'hui le nord de l'Italie et l'Allemagne. De plus, les cantons de la Suisse se sont reliés au sein de confédérations assez souples à des fins du commerce et de la défense. La Confédération helvétique, établie en 1291, dura, malgré certaines perturbations, jusqu'en 1847. À la fin du XVI^e siècle, une confédération indépendante, les Provinces-Unies des Pays-Bas, a vu le jour au cours d'une révolte contre l'Espagne. Les confédérations helvétique et néerlandaise furent toutes deux touchées par la Réforme qui exacerba les divisions internes. Les premiers ouvrages de théorie explicitement fédérale, illustrés par la *Politica Methodice Digesta* d'Althusius et, plus tard, par les efforts des théoriciens allemands pour asseoir la restauration et la modernisation du Saint-Empire romain, apparurent également au cours de cette période. Et plusieurs des colonies britanniques en Amérique du Nord, en particulier en Nouvelle-Angleterre, s'appuyèrent souvent sur des arrangements fédéraux issus de la Réforme.

Après la révolution américaine, les nouveaux États indépendants établirent une confédération en 1781. Par suite de la convention de Philadelphie de 1787, celle-ci fut cependant transformée, en raison de ses faiblesses, en la première fédération moderne (1789). Après une brève guerre civile, la Suisse transforma sa confédération en une fédération en 1848. Le Canada forma la troisième fédération moderne en 1867. En 1871, la fédération d'Allemagne du Nord fut élargie pour inclure les états d'Allemagne du Sud. Peu après, soit en 1901, l'Australie devint également une fédération à part entière. De plus, vers la fin du XIX^e siècle et au début du XX^e, un certain nombre de républiques d'Amérique latine adoptèrent des structures fédérales calquées sur celle des États-Unis.

Au cours de la deuxième moitié du XX^e siècle, les fédérations et d'autres formes d'administration fédérale visant à unir des communautés pluriethniques d'anciennes régions coloniales et de l'Europe ont proliféré. De nouvelles fédérations ou quasi-fédérations — qui n'ont pas toutes survécu — ont été fondées un peu partout dans le monde, soit en Asie, par exemple l'Indochine (1945), la Birmanie (1948), l'Indonésie (1949), l'Inde (1950), le Pakistan (1956), la Fédération malaise (1948 et 1957) puis la Malaisie (1963); au Moyen-Orient, par exemple les Émirats arabes unis (1971); en Afrique, par exemple la Libye (1951), l'Éthiopie (1952), la Rhodésie et le Nyasaland (1953), le Nigéria (1954), le Mali (1959), le Congo (1960), le Cameroun (1961) et les Comores (1978); et, aux Caraïbes, par exemple les Antilles (1958). Parmi les fédérations fondées ou restaurées en Europe centrale et orientale, on retrouvait l'Autriche (1945), la Yougoslavie (1946), l'Allemagne (1949), la Tchécoslovaquie (1970). En Amérique du Sud, le Brésil (1946), le Venezuela (1947) et l'Argentine (1949) ont adopté de nouvelles constitutions fédérales.

Toutefois, entre 1960 et la fin des années 1980, il est devenu de plus en plus clair que les régimes fédéraux n'étaient pas la panacée que beaucoup y avaient

vue. Nombre des expériences fédérales de l'après-guerre se heurtèrent à des difficultés, et certaines furent suspendues ou carrément abandonnées. Ces expériences ont donné à penser que, même lorsqu'elles sont entreprises avec les meilleures intentions, les solutions fédérales ou des formes particulières de fédéralisme peuvent ne pas être à-propos dans certaines circonstances.

Malgré cette prise de conscience, on a recommencé à s'intéresser aux solutions politiques fédérales dans les années 1990. Ainsi, la Belgique (qui a transformé sa constitution en une constitution fédérale véritable en 1993), l'Afrique du Sud (qui, en 1996, a confirmé au moyen de modifications un hybride constitutionnelle à caractère fédéral et unitaire qui avait été établi au départ dans une constitution provisoire en 1994) et l'Espagne (qui, par suite de l'application de la Constitution de 1978, est une fédération à tous les égards sauf de nom) se sont orientées vers de nouvelles formules fédérales ou quasi fédérales. En Italie également, des pressions ont été exercées en faveur de l'adoption d'un régime fédéral. Le Royaume-Uni a adopté de nouveaux arrangements de transfert de responsabilités pour l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande. Les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande intégration au sein de ce qui est devenue l'Union européenne ont accru l'intérêt suscité par les doctrines fédéralistes. Les dirigeants politiques, les grands intellectuels et même certains journalistes considèrent de plus en plus le fédéralisme comme une forme d'organisation politique ayant une force positive et libératrice.

1.3 LA PERTINENCE DU FÉDÉRALISME DANS LES ANNÉES 1990

Le fédéralisme est loin d'être un système politique du XIX^e siècle désuet et inapproprié au monde moderne. En fait, au cours de la dernière décennie, c'est plutôt l'idée de l'État-nation, conçue au XVII^e siècle, que de plus en plus de gens ont fini par considérer comme désuète. Des observateurs ont fait remarquer que nous semblons être en pleine transition qui nous fait passer d'un monde d'États-nations à un monde où la souveraineté des États diminue et où augmentent les liens à caractère constitutionnellement fédéral entre États. Il existe actuellement, parmi les quelque 180 États politiquement souverains dans le monde, 24 fédérations comptant quelque deux milliards d'habitants, ou 40 p. cent de la population mondiale, et regroupant environ 480 collectivités, ou États fédérés. De nouvelles variantes de la doctrine fédéraliste sont par ailleurs venues s'ajouter à ces fédérations. L'Union Européenne, où des fédérations, unions ou États unitaires individuels ont «mis en commun leur souveraineté» (comme ils le disent) dans une structure hybride qui participe à la fois de la confédération et de la fédération, en fournit un exemple parmi tant d'autres.

Plusieurs raisons expliquent cette tendance internationale vers une plus grande mise en commun de la souveraineté entre États dans diverses formes de fédération. Premièrement, l'évolution moderne des transports, des communications

sociales, de la technologie et de l'organisation industrielle a exercé des pressions en faveur d'organisations politiques à la fois plus grandes et plus petites. La pression en faveur d'entités politiques plus grandes a été suscitée par les buts communs à la plupart des sociétés occidentales et non occidentales d'aujourd'hui, soit un désir de progrès, d'élévation du niveau de vie, de justice sociale et d'influence sur la scène mondiale, et par une prise de conscience croissante de l'interdépendance mondiale à une époque où l'avancement de la technologie rend possibles la destruction comme la construction de masse. La tendance vers des entités politiques autonomes plus petites est venue du désir de rendre les gouvernements plus attentifs aux attentes des citoyens et de donner une expression aux liens entre les groupes primaires — liens linguistiques et culturels, rapports religieux, traditions historiques et pratiques sociales — qui constituent le fondement caractéristique du sentiment d'identité d'une communauté et de son aspiration à l'autodétermination. Cette double pression s'exerçant dans le monde a incité de plus en plus de gens à voir dans une forme quelconque de fédéralisme alliant l'action d'un gouvernement commun à des fins collectives précises avec l'action autonome des gouvernements des composantes à des fins liées au maintien de leur différence régionale, la formule institutionnelle la plus proche de la réalité multinationale du monde actuel.

Deuxièmement — et cela a un rapport étroit avec ce qui vient d'être dit —, on reconnaît qu'une économie de plus en plus mondialisée a déclenché des forces économiques et politiques qui renforcent les pressions à la fois internationales et locales aux dépens de l'État-nation traditionnel. Les communications mondiales et la société de consommation ont fait naître, dans les villages les plus petits et les plus reculés du monde, le désir d'accéder au marché mondial des biens et des services. En conséquence, les gouvernements ont fait face de plus en plus au désir de leurs administrés d'être à la fois des consommateurs *mondiaux* et des citoyens *locaux*. Tom Courchene a appelé cette tendance «glocalisation»⁴. L'État-nation lui-même se révèle donc à la fois trop petit et trop grand pour répondre à tous les désirs de ses citoyens. Vu le développement de l'économie de marché à l'échelle mondiale, le vieil État-nation ne peut désormais plus offrir nombre des avantages auxquels ses citoyens attachent du prix, comme l'élévation du niveau de vie et la sécurité d'emploi. On reconnaît généralement que l'État-nation ne peut parvenir à l'autosuffisance, et que la souveraineté de nom est moins attrayante si elle signifie en réalité que les gens ont une influence moindre sur des décisions fondamentales pour eux. En même temps, les États-nations se sont trop éloignés des citoyens pour leur donner le sentiment d'exercer un contrôle démocratique direct et pour répondre clairement à leurs préoccupations et à leurs préférences précises. Dans un tel contexte, le fédéralisme, avec ses différents niveaux de gouvernement en interaction, a offert un moyen de concilier les diverses préférences mondiales et locales des citoyens.

Troisièmement, la multiplication des économies de marché crée des conditions socio-économique propices au soutien du fédéralisme. Parmi celles-ci figurent

l'accent mis sur les relations contractuelles; la reconnaissance du caractère non centralisé de l'économie de marché; la prise de conscience des droits des consommateurs; la prospérité assurée aux marchés par la diversité plutôt que l'homogénéité, la mobilité, la concurrence ainsi que la coopération entre territoires; et la reconnaissance du fait que les gens n'ont pas besoin de s'aimer pour s'avantager mutuellement.

Quatrièmement, l'évolution technologique a engendré des modèles d'organisation industrielle nouveaux et plus fédéraux, dotés de «hiérarchies nivelées» et décentralisées et supposant des réseaux interactifs non centralisés. Cela a engendré des attitudes plus favorables à l'égard de l'organisation politique non centralisée.

Cinquièmement, le public a accordé une attention croissante, en Europe surtout, au principe de «subsidiarité», ou idée selon laquelle un corps politique «supérieur» devrait assumer uniquement les tâches que les corps politiques «inférieurs» ne peuvent remplir eux-mêmes. Cette idée comporte certaines difficultés du point de vue de son expression en termes juridiques, a un caractère nettement hiérarchique et implique qu'il appartient en dernier ressort au corps «supérieur» de déterminer à quel palier les tâches devraient être accomplies. Néanmoins, l'orientation décentralisatrice du principe de subsidiarité a contribué à étendre l'intérêt pour un «fédéralisme axé sur les citoyens».

La résistance des fédérations classiques au changement a également joué un rôle. Les constitutions des États-Unis (1789), de la Suisse (1848), du Canada (1867) et de l'Australie (1901) sont parmi les plus anciennes encore en existence dans le monde aujourd'hui. En dépit de problèmes rencontrés au cours des trois dernières décennies, ces quatre fédérations et une cinquième, l'Allemagne, ont manifesté, un certain degré de souplesse et d'adaptabilité; elles occupent un rang élevé au classement international des pays où il est le plus souhaitable de vivre.

Pour toutes ces raisons, l'idée du fédéralisme est actuellement plus populaire à l'échelle internationale que jamais auparavant dans l'histoire du monde. Cela donne à entendre que les Canadiens devraient hésiter à rejeter les avantages que tant de gens d'ailleurs voient dans les solutions fédérales.

Le fait que la doctrine fédéraliste ait été appliquée de manières fort diverses constitue un trait caractéristique de la popularité actuelle du fédéralisme dans le monde. Les degrés de centralisation et de décentralisation diffèrent d'une fédération à l'autre, tout autant que les arrangements financiers, le caractère des institutions législatives et exécutives fédérales, les mécanismes institutionnels de facilitation des relations intergouvernementales, les mécanismes judiciaires d'arbitrage des conflits internes et les procédures de modification de la Constitution. L'acceptation, dans un nombre croissant de cas, d'un certain degré d'asymétrie dans les rapports des États membres avec la fédération ou avec des organisations supranationales a été au nombre des innovations et faits nouveaux intéressants observés récemment. La Belgique, la Malaisie, la Russie, l'Espagne et, depuis le traité de Maastricht, l'Union européenne fournissent des exemples concrets à cet

égard. La tendance des fédérations elles-mêmes à adhérer à des fédérations encore plus grandes ou à des organisations supranationales a constitué un autre fait nouveau intéressant. L'Allemagne, la Belgique et maintenant l'Autriche au sein de l'Union européenne⁵ en fournissent des exemples. Fait à signaler également, les trois membres de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), soit le Canada, les États-Unis et le Mexique, sont chacun dotés de régimes fédéraux. On a donc vu naître une tendance vers l'établissement de trois, voire de quatre niveaux d'organisation fédérale (et non pas seulement deux), pour concilier les aspirations supranationales, nationales, régionales et locales afin de maximiser la réalisation des préférences des citoyens.

Tout cela semble indiquer que l'hypothèse selon laquelle la souveraineté du Québec constitue la seule solution de remplacement de la structure actuelle de la fédération canadienne écarte les possibilités offertes par une multitude de variantes, sans parler des innovations, qui pourraient découler du processus d'évolution politique du pays. Le choix ne se limite pas nécessairement à «la fédération ou la souveraineté»; il englobe une variété de relations possibles vers lesquelles la fédération canadienne pourrait s'acheminer par suite soit d'une adaptation politique non constitutionnelle, soit d'une modification constitutionnelle, ou de ces deux processus.

1.4 DÉFINITION DES CONDITIONS ET DES PRINCIPES DU FÉDÉRALISME

La définition du fédéralisme a donné lieu à beaucoup de débats entre spécialistes. À des fins de clarté, nous distinguerons trois termes, soit : «fédéralisme», «systèmes politiques fédéraux» et «fédérations».

Essentiellement, le terme «fédéralisme» est non pas descriptif, mais normatif; il désigne la promotion d'un gouvernement à plusieurs niveaux regroupant des éléments du partage des pouvoirs et de l'autonomie régionale. Il se fonde sur l'utilité et la validité présumées d'allier l'unité et concilier, protéger et promouvoir des identités distinctes au sein d'une union politique plus grande. Le fédéralisme en tant que principe normatif consiste essentiellement à perpétuer en même temps l'union et la non-centralisation.

Les termes «systèmes politiques fédéraux» et «fédérations» décrivent par ailleurs des formes particulières d'organisation politique. L'expression «système politique fédéral» désigne une grande catégorie de régimes politiques où, par opposition au centre de pouvoir unique des systèmes unitaires, il existe deux (ou plusieurs) niveaux de gouvernement qui allient des éléments du *partage des pouvoirs* par le truchement d'institutions communes et d'*autonomie régionale* pour les gouvernements des collectivités qui les composent. Ce groupe très large englobe toute une gamme de formes d'organisation politique non unitaire plus précises, ou espèces, allant des «quasi-fédérations» et des «fédérations» aux «confédérations» et au

delà. En fait, Daniel Elazar considère les formes suivantes comme des catégories précises : les unions, les unions constitutionnellement décentralisées, les fédérations, les confédérations, les associations de type fédéral, les États associés, les condominiums, les ligues et les administrations fonctionnelles conjointes⁶ (voir au tableau I une définition de ces expressions). Les tableaux II, III, IV, V et VI fournissent des exemples des formes fédératives actuelles⁷. En outre, d'autres systèmes politiques n'appartenant pas à la catégorie générale des régimes fédéraux peuvent comporter certains mécanismes fédéraux, car les dirigeants politiques et les bâtisseurs d'États sont moins liés par les considérations de pureté théorique que par la recherche pragmatique de structures politiques susceptibles de fonctionner. Ces préoccupations peuvent également engendrer des hybrides comme l'Union européenne qui était, à l'origine, une structure purement confédérale mais qui, ces dernières années, a commencé à intégrer certains éléments d'une fédération.

Les «fédérations» représentent, à l'intérieur du groupe des «systèmes politiques fédéraux», une espèce particulière dans laquelle ni le gouvernement fédéral ni les composantes de ce gouvernement ne sont subordonnés à l'autre au plan constitutionnel. Autrement dit, chacun dispose de pouvoirs souverains découlant de la Constitution plutôt que d'un autre niveau de gouvernement, chacun est habilité à traiter directement avec ses citoyens dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, exécutifs et fiscaux, et chacun est élu directement par ses citoyens. On trouvera au tableau II vingt-quatre exemples contemporains qui excluent l'embryon de fédération croate-musulmane de Bosnie.

Les caractéristiques structurelles communes des fédérations en tant que forme précise de système politique sont généralement les suivantes :

- deux ordres de gouvernement chacun en rapport direct avec leurs citoyens;
- une répartition constitutionnelle officielle des pouvoirs législatifs et exécutifs et un partage des sources de revenu entre les deux ordres de gouvernement assurant à chacun certains secteurs d'autonomie réelle;
- la représentation désignée d'opinions régionales distinctes au sein des institutions de décision fédérales, habituellement assurée par la forme particulière de la seconde Chambre fédérale;
- une Constitution écrite suprême non modifiable unilatéralement et exigeant le consentement d'une proportion importante des membres de la fédération;
- un mécanisme d'arbitrage (sous la forme de tribunaux ou de référendums) pour régler les différends entre gouvernements;
- des processus et des institutions destinés à faciliter la collaboration intergouvernementale dans les domaines de partage ou de chevauchement inévitable des responsabilités.

TABLEAU I : La gamme des régimes politiques fédéraux

<i>Les unions :</i>	sont constituées de telle manière que leurs composantes conservent leur intégrité respective principalement ou exclusivement grâce aux organes communs du gouvernement central, plutôt qu'à une double structure gouvernementale. La Nouvelle-Zélande et le Liban en fournissent des exemples. C'était également le cas de la Belgique avant qu'elle ne devienne une fédération, en 1993 (les législateurs du gouvernement central remplissaient alors un double mandat en cumulant les fonctions de conseillers régionaux et communautaires).
<i>Les unions constitutionnellement décentralisées :</i>	ont essentiellement une forme unitaire en ce sens que le pouvoir suprême appartient au gouvernement central, mais ils comprennent des gouvernements «infra nationaux» (sous composantes gouvernementales à l'intérieur d'une nation) protégés par la Constitution, qui possèdent une autonomie fonctionnelle. On en trouvera des exemples au tableau V.
<i>Les fédérations :</i>	sont des régimes combinés qui regroupent des composantes fortes et un gouvernement central fort où chacun possède des pouvoirs qui lui sont délégués par le peuple par la voie d'une constitution, chacun est habilité à traiter directement avec les citoyens dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, administratifs et fiscaux, et chacun est élu directement par les citoyens. Actuellement, on en compte quelque 24 dans le monde qui satisfont aux critères de base d'une fédération quoique dans les cas de l'Afrique du Sud et de l'Espagne, leur constitution n'en on pas adopté l'appellation. On en trouvera des exemples au tableau II.
<i>Les confédérations :</i>	résultent de la réunion de plusieurs régimes préexistants qui se groupent pour former un gouvernement commun à certaines fins limitées (affaires étrangères, défense, ou fins économiques). Mais le gouvernement commun dépend des gouvernements des États qui composent la confédération, car il regroupe des délégués de ceux-ci et ne possède par conséquent qu'une assiette électorale et financière indirecte. La Suisse (majeure partie de la période allant de 1291 à 1847) et les États-Unis (1776-1789) fournissent des exemples historiques de confédérations. Dans le monde moderne, l'Union européenne constitue principalement une confédération, bien qu'elle ait de plus en plus intégré certains éléments de la fédération. On trouvera d'autres exemples au tableau III.
<i>Avec les associations de type fédéral :</i>	une grande entité est liée à une ou plusieurs entités plus petites, celles-ci conservant une autonomie considérable et jouant un rôle minimal dans le gouvernement de la grande, et le lien ne peut être dissous que d'un commun accord. Les liens entre Porto Rico et les États-Unis ainsi qu'entre le Kashmir et l'Inde fournissent deux exemples d'associations de type fédéral. On en trouvera d'autres au tableau IV.

TABLEAU 1 (suite)

<i>Les États associés :</i>	sont des alliances semblables aux associations de type fédéral mais elles peuvent être dissoutes par l'un ou l'autre des États agissant seul, à des conditions prédéterminées, arrêtées dans le document constitutionnel ou dans un traité. Les liens entre la Nouvelle-Zélande et les îles Cook en sont un exemple. On en trouvera d'autres au tableau IV.
<i>Les condominiums :</i>	sont des entités politiques qui fonctionnent sous l'autorité conjointe de deux ou plusieurs États extérieurs de telle façon que les citoyens ont une grande autonomie interne. Andorre, qui a été soumise à l'autorité conjointe de la France et de l'Espagne de 1278 à 1993, en fournit un exemple.
<i>Les ligues :</i>	sont des alliances d'États politiquement indépendants à des fins précises qui fonctionnent par l'entremise d'un secrétariat commun, plutôt que d'un gouvernement et dont les membres peuvent se retirer unilatéralement. On en trouvera des exemples au tableau VI.
<i>Les administrations fonctionnelles conjointes :</i>	sont des organismes établis par deux ou plusieurs États en vue de l'exécution conjointe d'une ou de plusieurs tâches particulières. L'Organisation des pêches de l'Atlantique nord-ouest (OPANO), l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et l'Organisation internationale du travail (OIT) en sont trois exemples. Les administrations fonctionnelles conjointes peuvent aussi prendre la forme d'organisations transfrontalières établies par des gouvernements infra nationaux voisins, comme le groupement inter-États pour le développement économique qui réunit quatre régions d'Italie, quatre Länder autrichiens, deux républiques yougoslaves et un Land ouest-allemand, mis sur pied en 1978, et le <i>Regio Basiliensis</i> inter-États, dans le cadre duquel la Suisse, l'Allemagne et la France coopèrent dans la région de Bâle.
<i>Les hybrides :</i>	certaines systèmes politiques empruntent des caractéristiques à différents genres de régimes politiques. Ceux qui s'apparentent principalement à des fédérations de par leur constitution et leur fonctionnement mais qui attribuent certains pouvoirs dérogatoires au gouvernement fédéral, davantage caractéristique d'un régime unitaire, peuvent être décrits comme étant des «quasi-fédérations». Ainsi, à l'origine (1867), le Canada était essentiellement une fédération qui comportait certains éléments d'un régime quasi unitaire mais qui sont tombés en désuétude dans la deuxième partie du vingtième siècle. L'Inde, le Pakistan et la Malaisie sont avant tout des fédérations, mais leur constitution prévoit certains pouvoirs dérogatoires pour le gouvernement central dans des situations d'urgence. Parmi les exemples plus récents figurent l'Afrique du Sud (1996) qui présente la plupart des caractéristiques d'une fédération, mais qui en conserve certaines quasi unitaires. L'Allemagne, par contre, quoique principalement une fédération, comporte un élément confédéral dans le Bundesrat, sa seconde chambre fédérale qui est composé de représentants des gouvernements des Länder. Un hybride combinant davantage les caractéristiques d'une confédération et d'une fédération est l'Union européenne après le traité de Maastricht, qui est essentiellement une confédération, mais qui possède certaines caractéristiques d'une fédération. L'existence de régimes hybrides tient au fait que les hommes d'État sont souvent plus intéressés par les solutions politiques pragmatiques que par la pureté théorique.

TABLEAU II : Fédérations contemporaines (y compris les quasi-fédérations*)

Nom (composantes)

République argentine (22 provinces + 1 territoire national + 1 district fédéral)
Commonwealth d'Australie (6 États + 1 territoire + 1 territoire de la capitale + 7 territoires administrés)
République fédérale d'Autriche (9 Länder)
Belgique (3 régions + 3 communautés culturelles)
Brésil (26 États + 1 district de la capitale fédérale)
Canada (10 provinces + 3 territoires + organisations autochtones)
République fédérale islamique des Comores (4 îles)
Éthiopie (9 provinces + 1 région métropolitaine)
République fédérale d'Allemagne (16 Länder)
République de l'Inde (25 États + 7 territoires de l'Union)
Malaisie (13 États)
États-Unis du Mexique (31 États + 1 district fédéral)
États fédérés de Micronésie (4 États)
République fédérale du Nigéria (36 États + 1 territoire de la capitale fédérale)
République islamique du Pakistan (4 provinces + 6 régions tribales + 1 capitale fédérale)
Fédération de Russie (89 républiques et diverses catégories de régions)
Saint Kitts et Nevis (2 îles)
Afrique du Sud (9 provinces)**
Espagne (17 régions autonomes)**
Confédération helvétique (26 cantons)
Émirats arabes unis (7 émirats)
États-Unis d'Amérique (50 États + 2 associations de type fédéral + 3 États associés + 3 territoires dotés de l'autonomie locale + 3 territoires non enregistrés + 130 nations intérieures dépendantes d'autochtones américains)
République du Venezuela (20 États + 2 territoires + 1 district fédéral + 2 dépendances fédérales + 72 îles)
République fédérale de Yougoslavie (2 républiques)

*Consulter le Tableau I, sous la rubrique «hybrides», pour la définition d'une quasi-fédération et des exemples.

**L'Afrique du Sud et l'Espagne, bien que principalement des fédérations de par leur forme, n'en ont pas adopté l'appellation dans leur constitution.

TABLEAU III : Confédérations contemporaines

Nom (composantes)

Benelux (3 États membres)

Communauté des Caraïbes (CARICOM) (14 États membres + 3 membres associés + 10 observateurs)

Commonwealth d'États indépendants (12 États membres)

Union européenne (15 États membres)

TABLEAU IV : États associés, associations de type fédéral et condominiums

<i>Nom (forme)</i>	<i>Puissance fédérée</i>
Îles d'Aland (association de type fédéral)	Finlande
Andorre (condominium)	France et Espagne
Açores (association de type fédéral)	Portugal
Bhoutan (État associé)	Inde
Îles Cook (État associé)	Nouvelle-Zélande
Îles Féroé (association de type fédéral)	Danemark
Groenland (association de type fédéral)	Danemark
Guernesey (association de type fédéral)	Royaume-Uni
Île de Man (association de type fédéral)	Royaume-Uni
Jammu-Cachemire (association de type fédéral)	Inde
Jersey (association de type fédéral)	Royaume-Uni
Liechtenstein (État associé)	Suisse
Îles Madère (association de type fédéral)	Portugal
Monaco (État associé)	France
Antilles néerlandaises (État associé)	Pays-Bas
Île Niue (État associé)	Nouvelle-Zélande
Mariannes du Nord (association de type fédéral)	États-Unis
Porto Rico (association de type fédéral)	États-Unis
Saint-Marin (État associé)	Italie

TABLEAU V : Unions décentralisées présentant certaines caractéristiques fédérales

Nom (nombre de composantes)

Antigua-et-Barbuda (2 îles)

Cameroun (10 provinces)

République populaire de Chine (22 provinces + 5 régions autonomes + 4 municipalités + 1 région administrative spéciale [Hong Kong] + deuxième région administrative spéciale [Macau] en décembre 1999)

Colombie (23 départements + 4 intendances + 3 commissariats)

Îles Fidji (association de 2 communautés ethniques)

Ghana (10 régions)

Géorgie (2 régions autonomes)

Indonésie (27 provinces)

Italie (15 régions ordinaires + 5 régions autonomes)

Japon (47 *to-do-fu-ken* [préfectures])

Myanmar/Birmanie (7 États, 7 divisions)

Namibie (14 régions)

Pays-Bas (11 provinces + 1 État associé)

Papouasie-Nouvelle-Guinée (19 provinces + 1 district de la capitale)

Portugal (État comportant 2 régions d'outre-mer autonomes)

Îles Salomon (4 districts)

Soudan (6 régions + 1 province administrée par le fédéral)

Tanzanie (2 composantes)

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (4 pays + 5 îles autonomes)

Ukraine (24 régions + république autonome [Crimée] + 2 régions métropolitaines)

Vanuatu (îles régionalisées par la Constitution)

TABLEAU VI : Exemples de divers modes d'arrangement fédéraux

<i>Union décentralisée</i>	<i>Fédération*</i>	<i>Confédération</i>	<i>Association de type fédéral</i>	<i>État associé</i>	<i>Condominium</i>	<i>Ligue</i>
Antigua-et-Barbuda	Argentine	Union économique du Benelux	Danemark-Féroé	France-Monaco	Andorre-France et Espagne (1278-1993)	Ligue arabe
Cameroun	Australie	Communauté des Caraïbes (CARICOM)	Finlande-Aland	Inde-Bhoutan		Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)
Chine	Autriche	Commonwealth d'États indépendants	Groenland-Danemark	Italie-Saint-Marin		Assemblée des États baltes
Colombie	Belgique	Union européenne	Inde-Cachemire	Pays-Bas-Antilles néerlandaises		Commonwealth Britannique des Nations
Italie	Brésil		Portugal-Açores	Nouvelle-Zélande-îles Cook		Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN)
Japon	Canada		Portugal-Madère			Conseil nordique
Pays-Bas	Comores		Royaume-Uni-Guernsey	Nouvelle-Zélande-île Niue		Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR)
Papouasie-Nouvelle-Guinée	Éthiopie		Royaume-Uni-Jersey	Suisse-Liechtenstein		
Îles Salomon	Allemagne		Royaume-Uni-Man			
Soudan	Inde		Royaume-Uni-États-Unis-Mariannes du Nord			
Tanzanie	Malaisie		États-Unis-Rico			
Royaume-Uni	Mexique					
Vanuatu	Micronésie					
	Nigéria					
	Pakistan					
	Russie					
	Afrique du Sud					
	Saint Kitts-Nevis					
	Espagne					
	Suisse					
	Émirats arabes unis					
	États-Unis					
	Venezuela					
	Yougoslavie					

*Comprend les quasi-fédérations tel que défini au tableau I, sous la rubrique «hybrides».

Plusieurs points importants sont à souligner. Premièrement, il existe une distinction importante entre la forme constitutionnelle et la réalité opérationnelle. Dans de nombreux systèmes politiques, la pratique a transformé la façon dont la Constitution fonctionne. Au Canada et en Inde, par exemple, la Constitution initiale était quasi fédérale, en ce sens qu'elle comportait certains pouvoirs centraux prépondérants plus typiques des régimes unitaires. Mais, au Canada, ces pouvoirs sont en fait tombés en désuétude et, en Inde, même s'ils sont encore utilisés, ils ont été modérés à un point tel que les deux régimes fonctionnent davantage comme des fédérations à part entière. On a observé d'autres exemples particulièrement notables des effets de la pratique opérationnelle en Suisse, en Russie et en Belgique. Si on veut comprendre les systèmes fédéraux en général et les fédérations en particulier, il est donc nécessaire d'étudier tant leur droit constitutionnel et leur politique que l'interaction de ces deux éléments.

Deuxièmement, si la structure d'un système politique fédéral ou d'une fédération est importante pour en comprendre le caractère, la nature de leurs processus politiques l'est tout autant. Parmi les caractéristiques importantes des processus fédéraux figurent une forte propension à la démocratie, qui suppose l'assentiment volontaire des citoyens des composantes de la fédération, la non-centralisation en tant que principe exprimé au moyen de nombreux centres de décisions politiques, la négociation politique ouverte comme caractéristique importante du processus décisionnel, l'existence de freins et de contrepoids pour éviter la concentration du pouvoir politique et le respect du constitutionnalisme puisque chaque ordre de gouvernement détient ses pouvoirs en vertu de la Constitution.

Troisièmement, les processus fédéraux peuvent être territoriaux ou associatifs ou les deux en même temps. Il existe des exemples de fédérations où des membres non territoriaux sont reconnus dans la Constitution, le plus notable étant les Communautés belges, mais la répartition constitutionnelle du pouvoir entre entités *territoriales* est de loin la formule la plus commune parmi les fédérations. Dans nombre d'entre elles, les pouvoirs constitutionnels sont répartis également entre les composantes de la principale catégorie, mais il convient de noter que, dans quelques fédérations, il y a une certaine asymétrie dans les liens des composantes principales (Canada, Malaisie, Inde, Espagne et Russie, par exemple), dans d'autres, les composantes principales sont classées en deux ou plusieurs catégories (Malaisie et Russie, par exemple) et, dans nombre d'autres, il existe des catégories de «territoires» qui se distinguent des composantes principales par une autonomie moindre (le tableau II fait état des fédérations qui incluent des territoires).

1.5 LES SOCIÉTÉS, LES CONSTITUTIONS ET LES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX

Lorsqu'on procède à une comparaison entre les systèmes fédéraux, il importe de faire la distinction entre société, constitution et gouvernement fédéraux. Les

motivations et les intérêts qui engendrent des pressions en faveur de la diversité politique et de l'action commune au sein d'une société, la structure constitutionnelle légale ainsi que le fonctionnement, les processus et la pratique mêmes des gouvernements sont autant d'éléments importants au fonctionnement des systèmes fédéraux. C'est en étudiant l'interaction entre ces éléments que nous pourrions arriver à mieux comprendre la nature des systèmes fédéraux.

Quand les études politiques s'intéressaient davantage à l'analyse des structures législatives et constitutionnelles qu'à l'analyse des forces politiques à l'intérieur de la société ou du comportement politique ou administratif, les auteurs qui étudiaient les systèmes fédéraux avaient tendance à s'arrêter surtout au cadre législatif à l'intérieur duquel le gouvernement fédéral et celui des provinces ou des États menaient leurs activités. Depuis les années 1950, les étudiants de science politique ont pris conscience toutefois qu'une étude purement législative des constitutions n'élucide pas complètement les tendances politiques à l'intérieur des systèmes fédéraux. En réalité, en réaction au jeu des pressions sociales et politiques, le fonctionnement et les pratiques mêmes des gouvernements au sein des systèmes fédéraux se sont souvent écartés considérablement des rapports officiels définis dans les documents légaux écrits.

Les universitaires qui ont écrit sur les systèmes fédéraux pendant la deuxième partie du vingtième siècle ont pris davantage conscience de l'importance des forces sociales inhérentes des régimes fédéraux. Même K.C. Wheare, dans son étude comparative *Federal Government* (1946), la première en son genre et souvent qualifiée d'institutionnelle dans sa démarche, a consacré tout un chapitre aux caractéristiques nécessaires à l'établissement d'un gouvernement fédéral, chapitre qui constitue, à certains égards, une étude sociologique des régimes fédéraux.⁸ Dans un écrit paru en 1956, W.S. Livingston est allé jusqu'à prétendre que les régimes fédéraux étaient fonction non des constitutions mais des sociétés :

«Il faut chercher l'essence du fédéralisme non pas dans les nuances de la terminologie légale et constitutionnelle mais dans les forces économiques, sociales, politiques et culturelles qui ont rendu nécessaires les manifestations extérieures du fédéralisme... L'essence du fédéralisme repose non pas dans la structure constitutionnelle ou institutionnelle mais dans la société elle-même. Le gouvernement fédéral est un dispositif par lequel sont définies et protégées les qualités fédérales de la société.⁹»
(traduction libre)

Étant donné que les forces sociales interviennent considérablement pour façonner les institutions fédérales et leur fonctionnement, on reviendra souvent, tout au long de la présente étude, sur leur importance et leur influence.

L'idée que les institutions fédérales puissent n'être que de simples instruments au service des sociétés fédérales, quoiqu'une correction importante apportée aux analyses purement législatives et institutionnelles, est également trop à sens unique et trop simpliste dans l'explication de la relation de cause à effet. Comme l'ont souligné certains auteurs, comme Alan Cairns et Donald Smiley, une fois qu'elles ont été créées, les constitutions et les institutions contribuent elles-mêmes

à définir l'orientation et la forme des sociétés.¹⁰ Ainsi, aux États-Unis et en Suisse, le remplacement des structures confédérales par des fédérations en 1789 et en 1848 a marqué un point tournant et a contribué à une conciliation politique plus efficace des pressions en faveur de la diversité et de l'unité au sein de ces sociétés.

Il faut reconnaître la complexité et la dynamique de la relation de cause à effet entre une société fédérale, ses institutions politiques et le comportement et les processus politiques. Les pressions qui s'exercent au sein d'une société peuvent empreindre d'une expression particulière ses institutions, ses processus et son comportement politique, mais ces institutions et processus, une fois qu'ils sont en place, façonnent à leur tour la société en canalisant ces pressions sociales et activités politiques. C'est dire que la relation entre une société, sa constitution et ses institutions politiques n'est pas statique, mais qu'elle se caractérise par une interaction continue. Dans notre comparaison des régimes fédéraux et de leur conception, nous nous intéresserons donc non seulement à l'influence qu'exercent les forces sociales sur l'adoption, la conception et le fonctionnement subséquent des structures constitutionnelles fédérales, mais également à l'influence qu'ont exercée des superstructures politiques fédérales particulières et les processus et pratiques politiques qui y sont associés sur les loyautés, les sentiments et les diversités sociales. C'est dans le jeu réciproque des assises sociales, des constitutions écrites et des pratiques et activités réelles des gouvernements qu'on trouvera une explication de la nature et de l'efficacité des régimes politiques fédéraux. Dans la comparaison et l'évaluation des divers régimes fédéraux, il faut donc tenir compte non seulement de la mesure dans laquelle les institutions sur lesquelles reposent chaque régime reflètent l'équilibre des forces sociales et politiques particulier à la société en question, mais également dans quelle mesure ces institutions, une fois qu'elles sont établies, orientent et influencent l'expression de l'unité et de la diversité au sein de la politique.

L'interaction de ces divers éléments se manifeste dans la façon dont les différentes fédérations ont évolué. Certaines, qui s'étaient dotées au départ de constitutions fédérales très décentralisées, se sont davantage intégrées et relativement centralisées avec le temps. Les États-Unis et l'Australie en sont des exemples classiques. D'autres, dont la constitution était au départ plus centralisée ou même quasi fédérale, ont pris, avec le temps, la voie de la décentralisation. Le Canada est un bon exemple de cette tendance, tout comme le sont l'Inde, la Belgique et l'Espagne. Certains régimes politiques qui avaient été unitaires ont également connu une décentralisation sous l'effet de pressions internes, adoptant en partie, et parfois en totalité, des institutions fédérales. Citons comme exemples, l'Espagne, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et l'Italie. Dans tous ces cas, le processus d'évolution a été le produit de l'interaction réciproque des forces sociales et des institutions politiques.

Le dénominateur commun parmi tous ces exemples est l'effort consacré à promouvoir un équilibre entre les pressions exercées en faveur de l'unité et de la diversité. Lorsque la diversité est profondément ancrée au sein d'une société, le

simple fait d'essayer d'imposer l'unité politique est rarement couronné de succès et a même souvent l'effet contraire, celui de créer de la dissension. Les premières expériences du Canada, avant 1867, illustrent ce fait, tout comme l'expérience beaucoup plus récente de l'URSS, la Tchécoslovaquie, et même du Royaume-Uni. Par contre, la reconnaissance de la diversité, en procurant aux divers groupes internes un plus grand sentiment de sécurité, a souvent contribué à réduire les tensions, comme ce fut le cas en Suisse, et plus récemment en Inde et en Espagne. Toutefois, une autonomie accrue, à elle seule, peut tout simplement ouvrir la voie au séparatisme, une tendance qui suscite de l'inquiétude en Belgique, au Québec et en Écosse. Il ne fait aucun doute qu'une plus grande autonomie régionale peut travailler en faveur de la diversité, mais, à elle seule, elle ne saurait y arriver. Elle doit s'accompagner du soutien institutionnel d'intérêts communs qui assurent la cohésion de la fédération. Ainsi, *tant* les éléments «d'autonomie gouvernementale» des composantes que le «partage des compétences» au moyen d'institutions communes, une combinaison propre aux systèmes politiques fédéraux, sont essentiels pour qu'elles réussissent à long terme à allier unité et diversité. Ce thème est abordé tout au long du présent ouvrage, mais plus longuement au chapitre 11 portant sur la pathologie des fédérations.

1.6 LES QUESTIONS RELATIVES À LA CONCEPTION ET AU FONCTIONNEMENT DES FÉDÉRATIONS

La présente étude, qui vise à tirer des enseignements des autres fédérations, se concentrera sur les questions suivantes touchant la conception et le fonctionnement des fédérations.

1. La corrélation des institutions sociales, des structures institutionnelles et des processus politiques de même que les effets de l'interaction de ces trois facteurs. Ce thème, plutôt que de faire l'objet d'une section distincte, apparaît dans toutes les sections de cette étude.
2. Les caractéristiques communes et variables des fédérations :
 - les objectifs communs d'alliance de l'unité et de la diversité;
 - les structures institutionnelles et processus communs des fédérations;
 - les variantes des structures institutionnelles et des processus des fédérations.

L'examen des caractéristiques communes et variables des fédérations se poursuit également dans toutes les sections de cette étude.

3. Questions relatives à la conception des fédérations qui influent sur leur fonctionnement :
 - la nature des constituantes en fonction de leur nombre, de leur taille et de leur richesse relatives et absolues;

- la répartition des fonctions des points de vue suivants :
 - la forme de la répartition, y compris l'importance des pouvoirs exclusifs, partagés et résiduels attribués à chaque niveau;
 - la répartition des responsabilités législatives et administratives;
 - l'étendue des fonctions attribuées à chaque niveau;
 - la répartition des ressources financières;
 - les degrés de symétrie ou d'asymétrie dans l'attribution des pouvoirs aux composantes;
 - les structures et les processus des relations intergouvernementales au sein des fédérations;
 - les degrés de décentralisation et de non-centralisation;
 - les degrés d'autonomie ou d'interdépendance des gouvernements;
 - le recensement des pouvoirs fédéraux communément considérés comme essentiels;
- la nature des institutions fédératives communes :
 - la distinction à cet égard entre les fédérations et les confédérations;
 - la distinction entre les fédérations parlementaires et non parlementaires et leurs impacts respectifs;
 - les dispositions particulières prises pour assurer la représentation proportionnelle des composantes de la fédération au sein de l'exécutif, du parlement (en particulier des secondes Chambres), de la fonction publique et des organismes fédéraux;
 - le rôle joué par les représentants des composantes de la fédération dans la prise des décisions communes;
- le rôle et le statut de la Constitution :
 - en tant que loi suprême;
 - le rôle des tribunaux et de la révision judiciaire;
 - la question de l'équilibre à réaliser entre rigidité et souplesse;
 - les processus officiels de modification de la Constitution;
 - le rôle des référendums;
 - la protection des droits individuels et collectifs.

1.7 LES CRITÈRES DE SÉLECTION DES FÉDÉRATIONS EXAMINÉES DANS CETTE ÉTUDE

Cette étude comparative s'intéresse principalement aux fédérations plutôt qu'aux confédérations, car l'applicabilité au Canada de l'expérience de la plus importante confédération contemporaine, soit l'Union européenne, a déjà été examinée en profondeur dans la récente étude de Peter M. Leslie¹¹. De plus, celle-ci met

l'accent sur les fédérations, car elles ont un rapport plus direct avec les délibérations en cours au Canada, plutôt que sur les autres structures fédératives plus périphériques, comme les associations de type fédéral, mentionnées au point 1.4, plus haut, et énumérées au tableau I. On a choisi des exemples ayant un rapport avec les questions actuellement débattues au Canada, empruntés à quatre catégories de fédérations.

La première catégorie est celle des fédérations des sociétés industrielles développées, dont les États-Unis, la Suisse, l'Australie, l'Allemagne et l'Autriche. Celles-ci sont particulièrement pertinentes, car elles existent depuis relativement longtemps et ont une situation économique et sociale semblable. La situation et les traditions politiques de ces fédérations ressemblent davantage à celles du Canada que celles de la plupart des pays en développement de l'Asie, de l'Afrique et de l'Amérique latine. En outre, contrairement à certaines des fédérations nominales qu'on trouve en Amérique du Sud, en Asie et en Afrique, les exemples retenus aux fins de notre étude représentent des fédérations véritables où le gouvernement fédéral et ceux des États non seulement possèdent des pouvoirs officiellement indépendants mais les exercent effectivement.

La deuxième catégorie comprend deux fédérations de sociétés en développement choisies en raison de leur pertinence particulière pour le Canada. Il s'agit de l'Inde et de la Malaisie. Toutes deux sont des sociétés multilingues, multiculturelles et multiraciales. De plus, elles constituent, comme le Canada, des fédérations parlementaires. Elles présentent un intérêt particulier, car leurs structures fédérales actuelles se sont fortement inspirées de la *Government of India Act* de 1935, elle-même modelée sur la structure fédérale canadienne. Fait intéressant à noter, ces deux fédérations existent maintenant depuis près de cinquante ans et ont fait preuve jusqu'à présent d'une stabilité étonnante et inattendue compte tenu de leur forte diversité intérieure.

La troisième catégorie est celle des fédérations de création récente et fédérations naissantes dans les pays développés, notamment la Belgique et l'Espagne. En 1993, après deux décennies de transfert progressif de compétences, la Belgique a instauré une constitution explicitement fédérale. Dans le cas de l'Espagne, la Constitution de 1978 a engendré un processus de transfert asymétrique de compétences qui en a fait une fédération à tous les égards sauf de nom. La situation économique et sociale de la Belgique et de l'Espagne les rapproche davantage du Canada que celle des pays en développement. De plus, le caractère bicommunautaire de la Belgique et le processus d'évolution asymétrique suivi en Espagne ont chacun un rapport particulier avec les questions auxquelles est confronté le Canada. La Russie est un autre exemple de cette catégorie qu'on aurait pu étudier, étant donné, en particulier, la situation asymétrique de ses quatre-vingt-neuf composantes, mais la fluidité actuelle de sa transition fait qu'on peut difficilement dégager des enseignements concluants de son expérience. L'Afrique du Sud, avec sa Constitution intérimaire quasi fédérale de 1994 qui a été remplacée par la Constitution de 1996, de caractère généralement semblable à la

Constitution intérimaire, offre un autre exemple de fédération naissante. Mais, même si ce pays présente nombre de caractéristiques intéressantes, sa situation est très différente de celle du Canada, et ces changements sont encore très récents.

Une quatrième catégorie, à laquelle on accordera une certaine attention, en particulier dans la section portant sur la pathologie des fédérations, est celle des fédérations bicommunautaires de la Tchécoslovaquie et du Pakistan, qui se sont toutes deux scindées en États indépendants. L'URSS et la Yougoslavie fournissent des exemples de fédérations pluriethniques récemment désintégrées, et on trouve en Afrique et aux Caraïbes d'autres fédérations qui se sont fragmentées, mais les exemples de la Tchécoslovaquie et du Pakistan sont les plus pertinents pour le Canada, car ces deux pays étaient auparavant des fédérations principalement bicommunautaires qui se sont finalement divisées en deux États nouveaux.

Les fédérations retenues aux fins de cette étude présentent un grand nombre de différences. Quatre (la Suisse, l'Autriche, l'Allemagne et la Belgique) sont des fédérations européennes relativement compactes, tandis que quatre autres couvrent de vastes masses territoriales continentales (le Canada et les États-Unis, en Amérique du Nord, une située dans le sous-continent indien, et l'Australie, dans le Pacifique-Sud) sont de vastes pays de la taille d'un continent. Quatre (les États-Unis, la Suisse, le Canada et l'Australie) existent depuis près d'un siècle ou plus, tandis que quatre autres (l'Autriche, l'Allemagne, l'Inde et la Malaisie) ont été restaurées ou créées après la Seconde Guerre mondiale, et deux (la Belgique et l'Espagne) sont toutes nouvelles. Quatre (le Canada, l'Australie, l'Inde et la Malaisie) possèdent des systèmes parlementaires modelés sur celui de Westminster, qui est assujéti au principe de la majorité, tandis que les autres disposent de divers mécanismes plus efficaces pour assurer la représentation des régions et leur participation aux décisions au palier fédéral. Six (la Suisse, l'Inde, la Malaisie, la Belgique, l'Espagne et le Canada) comportent d'importantes minorités linguistiques concentrées sur un territoire particulier, tandis que les autres sont plus homogènes. Deux (le Pakistan et la Tchécoslovaquie) étaient auparavant des fédérations bicommunautaires qui se sont divisées en deux États distincts. L'ensemble de ces fédérations présente donc une variété considérable de caractéristiques géographiques, démographiques, historiques, économiques, politiques et inter-territoriales dont on pourra tirer des enseignements.

Chapitre 2

Tour d'horizon des fédérations comparées dans cette étude

On exposera brièvement, dans cette section, l'origine, l'évolution, les conditions et facteurs sous-jacents, la structure institutionnelle et les processus politiques caractéristiques de chacune des fédérations comparées dans la présente étude, ainsi que les grandes questions qui s'y posent.

2.1 LES FÉDÉRATIONS ÉTABLIES DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

Les États-Unis d'Amérique (1789)

Les États-Unis d'Amérique, la première «fédération moderne», ont adopté la fédération en tant que principe d'organisation de leur structure de gouvernement en 1789, par suite de la convention de Philadelphie de 1787. Cette décision a fait suite à l'échec du gouvernement confédéral établi en vertu des Articles de confédération de 1781. Composés à l'origine de 13 États, les États-Unis sont devenus avec le temps une fédération regroupant 50 États ainsi que deux associations de type fédéral, trois territoires dotés de l'autonomie locale, trois territoires non enregistrés et plus de 130 nations intérieures dépendantes d'Autochtones américains. Cette fédération, la plus durable au monde, qui a survécu à une guerre civile dévastatrice au cours de son premier siècle d'existence, offre un important point de repère pour toute étude comparative des fédérations.

Sa société est relativement homogène. On y trouve d'importantes minorités noires et hispaniques, mais elles ne forment une majorité dans aucun État. On observe néanmoins des différences régionales de culture politique et une insistance considérable sur la valeur du gouvernement des États et du gouvernement local.

Comparativement parlant, la fédération est modérément décentralisée. La compétence attribuée aux 50 États est symétrique, même si cela ne s'applique pas aux rapports des diverses associations de type fédéral et des États associés. La caractéristique principale de la répartition des pouvoirs réside dans le fait que la Constitution énumère les matières de compétence fédérale — dont la plupart sont simultanées et quelques-unes reviennent exclusivement au gouvernement fédéral du fait qu'il est interdit aux États de légiférer à leur sujet — et laisse aux États les matières résiduelles non mentionnées.

Les institutions fédérales se fondent sur le principe de la répartition des pouvoirs entre l'exécutif et la législature, les institutions présidentielles et du Congrès comportant un système de freins et de contrepoids. Le Congrès comprend un Sénat où les États sont représentés de façon égale et dont les membres sont élus directement (depuis 1912).

Après plus de deux siècles d'existence à titre de fédération, les États-Unis ont gagné en intégralité et le gouvernement fédéral en pouvoirs. Au cours des dernières décennies, le rôle prédominant du gouvernement fédéral et l'exercice illimité du droit de préemption ont été décrits comme étant une tendance de la transition d'un fédéralisme coopératif à un fédéralisme coercitif¹². Parallèlement il y a eu des contre-pressions en faveur d'une plus grande décentralisation, bien que les actions en ce sens aient été limitées.

Presque tous les pays qui ont tenté de former des fédérations par la suite ont tenu compte de la conception et du fonctionnement de celle des États-Unis dans l'élaboration de leurs structures fédérales propres, lui conférant de l'importance à titre d'exemple.

Suisse (1848)

La Confédération helvétique, qui avait existé sous diverses formes depuis 1291, échoua au cours de la brève guerre civile du *Sonderbund*, en 1847; une nouvelle constitution l'a convertie en fédération en 1848. La Suisse, petit pays comptant quelque sept millions d'habitants, comprend maintenant 26 composantes appelées cantons, dont six sont dits «demi-cantons».

La fédération suisse est notable pour sa grande diversité linguistique et religieuse, quoique les Suisses allemands continuent de prédominer quant à leur nombre et à leur pouvoir économique. Ses trois langues officielles (allemand, français et italien, et une quatrième, le romanche, reconnue comme «langue nationale») et ses deux religions dominantes (catholique et protestante) correspondent à des divisions territoriales qui se chevauchent. Ainsi, certains des habitants des cantons germanophones sont catholiques et d'autres sont protestants; de même, certains cantons francophones sont catholiques et d'autres, protestants. En conséquence, les cantons adoptent des positions différentes sur différentes questions. Sur les vingt-six cantons, dix-sept sont unilingues allemands, quatre sont unilingues français, un est italien, trois sont bilingues allemands et français, et un,

Graubünden, est trilingue (allemand, italien et romanche). Au total, quatorze cantons possèdent une majorité catholique et douze, une majorité protestante, les majorités catholique et protestante représentant plus des deux tiers de la population de dix-huit des vingt-six cantons.

Si la Constitution attribue une proportion importante de pouvoirs au gouvernement fédéral, les compétences résiduelles allant aux cantons, dans la pratique, la décentralisation est considérable, car le gouvernement fédéral doit s'en remettre dans une large mesure aux cantons autonomes pour administrer un grand nombre de ses lois. La compétence des vingt-six cantons est relativement symétrique, bien que six aient le statut de «demi-cantons» et donc seulement la moitié de la représentation qu'ont les autres au Conseil des États (*Ständerat*).

Le principe de la division des pouvoirs a été appliqué aux institutions fédérales, mais l'exécutif (le Conseil fédéral) est un corps collégial élu par l'Assemblée fédérale suisse pour un mandat fixe; il se compose de sept conseillers qui en assument la présidence à tour de rôle d'année en année. Le parlement fédéral, bicaméral, se compose du Conseil national (*Nationalrat*) et du Conseil des États (*Ständerat*), au sein duquel les cantons ont deux représentants chacun et les demi-cantons, un. Le système électoral fondé sur la représentation proportionnelle a donné lieu au multipartisme, mais le mandat fixe des membres de l'exécutif a assuré la stabilité, et la tradition veut que ceux-ci proviennent des quatre principaux partis politiques représentant une majorité prépondérante à l'Assemblée fédérale. Le recours fréquent aux référendums et aux initiatives caractérise le processus politique suisse. Il est par ailleurs permis d'être à la fois membre de l'Assemblée fédérale et d'une législature cantonale, de sorte qu'environ le cinquième des législateurs fédéraux siègent également aux législatures cantonales.

En avril 1999, trois décennies d'efforts sporadiques pour réaliser une refonte complète de la Constitution suisse a culminé dans l'approbation, à l'issue d'un référendum, de la refonte totale de la constitution. Au référendum, 59,2 p. cent des électeurs, dont des majorités dans 12 des 20 cantons et dans deux des six «demi-cantons», ont voté en faveur de la nouvelle constitution. Même si elle se voulait une refonte complète, l'ébauche évitait de proposer des réformes substantielles et controversées. Elle consistait largement en une modernisation de la formulation de la constitution fédérale plutôt que de son contenu. Malgré tout, les résultats du scrutin ont été plus chauds que prévu, l'opposition provenant principalement des petits cantons ruraux de la Suisse qui craignaient une plus grande centralisation alors que les grandes villes appuyaient la nouvelle constitution. La question la plus importante à long terme figurant à l'ordre du jour de la fédération suisse est sa relation avec l'Union européenne, mais, jusqu'à ce jour, l'électorat suisse s'oppose à ce que la Suisse en devienne membre.

Même si sa population et son territoire sont restreints, la fédération suisse présente un intérêt particulier pour le Canada en raison de son multilinguisme et de son multiculturalisme.

Canada (1867)

Deuxième pays du monde pour son étendue après la Russie, le Canada est devenu une fédération en 1867. Les Canadiens utilisent le terme «confédération», mais celui-ci désigne le processus de regroupement des provinces en une fédération, plutôt que l'adoption d'une structure confédérale. La fédération a marqué l'aboutissement des efforts déployés pour surmonter les difficultés et les impasses politiques créées au sein du Canada-Uni par l'Acte d'union de 1840. On a pour cela divisé celui-ci en deux nouvelles provinces, soit l'Ontario, où dominait une majorité anglophone, et le Québec, où la majorité était francophone, et ajouté les provinces maritimes de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick aux fins du commerce et de la défense. Cette union initiale de quatre provinces s'est développée en une fédération qui comprend maintenant dix provinces et trois territoires septentrionaux, depuis la division, en 1999, des Territoires du Nord-Ouest. La survivance et la vitalité d'une majorité canadienne-française concentrée dans une province constituent une caractéristique particulière de la fédération canadienne. Approximativement 80 p. cent des Canadiens français vivent au Québec, où ils forment au-delà de 80 p. cent de la population. La fédération canadienne a été marquée tout au cours de son histoire par la dualité française-anglaise et par un fort régionalisme s'exprimant par l'intermédiaire des provinces. Plus récemment, on a accordé une attention croissante à la reconnaissance de la place des peuples autochtones dans la fédération.

La Constitution initiale de 1867 attribuait au gouvernement central des pouvoirs considérables, dont certains lui permettaient de passer outre aux décisions des provinces dans certaines circonstances. Contrairement aux constitutions des deux fédérations précitées, elle définissait trois formes de pouvoirs législatifs, soit : fédéraux exclusifs, provinciaux exclusifs et simultanés, les compétences résiduelles étant attribuées au gouvernement fédéral. Malgré cette centralisation initiale, cent vingt-cinq années de pressions visant à faire reconnaître la dualité et le régionalisme ont fait du Canada une fédération relativement décentralisée sur les plans législatif et administratif. La *Loi constitutionnelle de 1867* a reconnu le caractère particulier du Québec en admettant une certaine asymétrie dans les dispositions relatives à la langue, à l'éducation et au droit civil. Mais les efforts des trois dernières décennies en vue de faire reconnaître le caractère distinct du Québec en augmentant l'asymétrie constitutionnelle ont suscité énormément de controverse.

La caractéristique la plus innovatrice de la fédération canadienne a été que, par opposition aux fédérations américaine et suisse, qui soulignaient la séparation de l'exécutif et de la législature dans leurs institutions fédérales, elle a été la première à intégrer un système de gouvernement parlementaire responsable où l'exécutif et la législature sont réunis. L'Australie et bon nombre des autres fédérations examinées dans cette étude ont opté par la suite pour cet amalgame des systèmes fédéral et parlementaire. Le principe de la majorité qui régit les institutions

parlementaires fédérales a fortement influé sur la dynamique de la politique fédérale au Canada.

Australie (1901)

La Constitution fédérale australienne de 1901 a uni un certain nombre de colonies britanniques autonomes. Cette fédération comprend aujourd'hui six États (dont les deux plus peuplés, la Nouvelle-Galles du Sud et Victoria, comptent 60 p. 100 de la population), le territoire de la capitale, le territoire du Nord et sept territoires administrés.

L'Australie est une société relativement homogène avec sa population d'environ 18 millions d'habitants, issue principalement de colons britanniques et européens, mais son étendue géographique et la concentration de ses habitants dans des capitales d'États dispersées, chacune servant son propre arrière-pays, l'ont amené à adopter naturellement la fédération comme forme d'organisation politique.

Les fondateurs de la fédération australienne ont rejeté le modèle canadien de centralisation relative des pouvoirs et opté plutôt pour le modèle américain consistant à énumérer un nombre limité de pouvoirs fédéraux exclusifs et une quantité substantielle de pouvoirs simultanés, et à attribuer les pouvoirs résiduels (non déterminés) aux gouvernements des États. Dans la pratique, toutefois, la fédération australienne est devenue relativement plus centralisée, notamment pour ce qui est des arrangements financiers. Au chapitre des compétences, il y a symétrie entre les six États.

Cependant, à l'instar du Canada, l'Australie a combiné les institutions fédérales et parlementaires et adopté la formule du gouvernement de cabinet responsable oeuvrant tant à l'échelon fédéral et qu'à celui des États. Elle s'est néanmoins dotée d'un Sénat relativement puissant, dont les membres, élus au suffrage direct, assurent une représentation égale aux provinces. Le régime parlementaire a cependant eu pour effet de faire du Sénat davantage une «Chambre de parti» qu'une «Chambre régionale».

En tant que fédération parlementaire, l'Australie a développé les institutions et les processus du «fédéralisme exécutif» plus à fond que le Canada. Vu ses institutions parlementaires de source britannique et sa tradition de fédéralisme exécutif, la fédération australienne présente un intérêt permanent pour l'étude de la fédération canadienne.

Autriche (1920)

L'Autriche a adopté une constitution fédérale en 1920, peu après la chute de l'empire d'Autriche-Hongrie. Elle fut modifiée en 1929 et à nouveau en 1945, lors de la restauration de la République d'Autriche, mais son caractère fondamental resta essentiellement le même. Le pays comprend neuf Länder et sa population actuelle est de huit millions d'habitants.

L'Autriche est en grande mesure homogène au plan culturel. Sa langue officielle est l'allemand, mais une disposition spéciale de la Constitution prévoit l'utilisation du slovène et du croate dans certaines régions du pays.

Étant donné la culture politique traditionnelle étatique et hiérarchique de la fédération autrichienne, la compétence législative y est fortement centralisée mais l'exécution des lois fédérales est largement décentralisée vers les Länder. C'est une des fédérations les plus centralisées; souvent, ses composantes font principalement fonction d'«agents» et de «subalternes» du gouvernement fédéral, bien que le pouvoir législatif résiduel leur appartienne. Leurs pouvoirs et leur statut au sein de la fédération sont par ailleurs symétriques.

Les institutions sont de caractère parlementaire; le chancelier et le Cabinet sont responsables envers le *Nationalrat* (Conseil national), mais un président élu au suffrage direct remplit les fonctions de chef d'État. La législature fédérale est bicamérale. Les membres de la seconde Chambre (le *Bundesrat*) sont élus indirectement par les assemblées des Länder suivant une formule de représentation assez étroitement proportionnelle à la population, sous réserve d'une garantie minimale de trois représentants pour chaque Land.

La fédération autrichienne présente un intérêt parce qu'elle montre jusqu'à quel point la centralisation et l'interdépendance entre le fédéral et les États peuvent être poussées au sein d'une fédération.

Allemagne (1949)

La fédération allemande est fortement tributaire de l'expérience antérieure de l'Empire allemand (1871-1918), de la République de Weimar (1919-1934), et de l'échec de la centralisation totalitaire du Troisième Reich (1934-1945). L'Allemagne de l'Ouest est devenue, en 1949, la République fédérale d'Allemagne et comprenait à l'origine 11 Länder. La réunification de 1990 a prévu l'accession de cinq nouveaux Länder. La fédération comprend maintenant seize Länder regroupant, au total, une population supérieure à 80 millions d'habitants.

Cette population est homogène sur le plan linguistique mais il subsiste un écart considérable entre la culture politique de l'ancienne Allemagne de l'Ouest et celle de l'ancienne Allemagne de l'Est.

Les liens étroits entre le gouvernement fédéral et ceux des États constituent une caractéristique notable de la fédération allemande. Le gouvernement fédéral possède une gamme très étendue de pouvoirs exclusifs, simultanés et législatifs (lois-cadres), mais les Länder ont la responsabilité constitutionnelle obligatoire d'appliquer et d'exécuter un grand nombre de ces lois. Ces dispositions sont semblables à celles qui existent en Autriche et en Suisse, même si la compétence législative des cantons Suisses porte sur un plus grand nombre de questions. La fédération allemande présente toutefois une différence importante en ce sens que les gouvernements des Länder participent plus directement au processus de décision

du gouvernement fédéral, car leurs premiers ministres et leurs ministres désignés sont représentés à la seconde Chambre fédérale, ou *Bundesrat*, qui possède un veto sur toutes les lois fédérales touchant les Länder (environ 60 p. 100 des lois fédérales se retrouvent dans cette catégorie). Le *Bundesrat* est donc une institution clé dans l'imbrication des liens entre le gouvernement fédéral et les États allemands. À l'intérieur de ce cadre, les Länder possèdent des pouvoirs relatifs symétriques, mais il a fallu établir des arrangements financiers particuliers pour les cinq nouveaux Länder de l'Est.

Les institutions du gouvernement fédéral et des Länder sont toutes deux de nature parlementaire. Le chancelier fédéral et le Cabinet sont responsables envers le *Bundestag*, mais un chef d'État officiel, le président de la République fédérale, est élu par un collège électoral comprenant le *Bundestag* et un nombre égal de membres élus par les diètes des Länder. Le Parlement fédéral est bicaméral et la seconde Chambre se compose de délégués d'office des gouvernements des Länder, dont ils tiennent leurs instructions.

La fédération allemande présente un intérêt en raison d'abord de l'imbrication des liens entre le gouvernement fédéral et ceux des États et ensuite, de la façon dont le *Bundesrat*, qui est unique, joue un rôle clé dans ces rapports d'interdépendance.

2.2 LES FÉDÉRATIONS MULTILINGUES RETENUES PARMI LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

Inde (1950)

L'Inde a accédé à l'indépendance en 1947. Son Parlement, qui servait alors également d'assemblée constituante, a rédigé la nouvelle Constitution établissant l'Union fédérale indienne, qui est entrée en vigueur le 26 janvier 1950. Ses caractéristiques fédérales s'inspiraient étroitement de la *Government of India Act* de 1935 par laquelle le gouvernement britannique avait tenté d'apporter une solution fédérale aux problèmes auxquels l'Inde faisait face à l'époque. Cette loi avait elle-même été modelée sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867* qui a créé la fédération canadienne. Vu l'étendue, la forte population et le caractère hétérogène de l'Inde ainsi que les préoccupations suscitées par la menace d'insécurité et de désintégration, l'assemblée constituante avait conclu que le cadre le plus logique consistait en une «fédération dotée d'un centre fort». Celle-ci comprend aujourd'hui vingt-cinq États, sept territoires de l'Union (l'un de ces territoires étant le «Territoire de la capitale nationale de Delhi» qui jouit d'un statut spécial) regroupant une population totale de plus de 950 millions d'habitants.

L'Inde est une société multilingue diversifiée. L'hindi est sa langue officielle, mais pas plus de 40 p. cent de la population ne la parle (principalement dans le

Nord), et il existe 18 langues régionales reconnues. Entre 1956 et 1966, les États ont été réorganisés en grande mesure sur une base ethnolinguistique et, dans un cas (le Pendjab), sur une base religio-linguistique.

Si les fondateurs de l'Union ont cherché à créer une fédération centralisée, le fondement ethnolinguistique de la majorité des États et les forces puissantes du régionalisme dans le sous-continent font que celle-ci ne l'est que partiellement et regroupe des États puissants. La Constitution comporte trois listes exhaustives de pouvoirs législatifs, soit des pouvoirs fédéraux exclusifs, des pouvoirs provinciaux exclusifs, et des pouvoirs simultanés (avec prépondérance fédérale), et attribue les compétences résiduelles au gouvernement de l'Union. Il existe un certain degré d'asymétrie dans le cas du Jammu-Cachemire, qui s'est vu attribuer des pouvoirs différents de ceux des autres États. Les rapports avec certains des nouveaux États plus petits établis dans les régions tribales présentent également une certaine asymétrie. Officiellement, le gouvernement de l'Union possède des attributions très considérables, notamment des pouvoirs d'intervention et de primauté dans les situations d'urgence, mais il opère dans un contexte ethnopolitique et multipartite qui l'oblige à utiliser ces attributions, dans l'ensemble, pour protéger la forme et l'esprit du fédéralisme. Malgré certaines imperfections inhérentes au processus, le partage des pouvoirs prédomine de plus en plus comme moyen de concilier les conflits et le fonctionnement des gouvernements de coalition.

Les institutions du gouvernement de l'Union et de ceux des États sont de caractère parlementaire et les deux paliers sont dotés d'un gouvernement de cabinet responsable. Le chef d'État est un président élu par un collège électoral comprenant les membres élus des deux chambres du Parlement et des législatures des États. Les chefs officiels des États, ou gouverneurs, sont nommés par le gouvernement de l'Union.

L'Inde, en tant que fédération, présente un intérêt particulier pour le Canada en raison de la façon dont elle a utilisé une structure inspirée à l'origine du modèle canadien pour maintenir l'unité d'une société diversifiée sur le plan linguistique.

Malaisie (1963)

La fédération de Malaisie comprend actuellement treize États regroupant une population de quelque 19 millions d'habitants. Elle a été établie en 1963, lorsque Singapour et les États de Sabah et de Sarawak, sur l'île de Bornéo, se sont joints à l'Union malaise, qui existait déjà et avait obtenu son indépendance en 1957. Singapour a été expulsé de la fédération de Malaisie à peine deux ans plus tard; celle-ci se compose depuis lors des onze États de la péninsule malaise et des deux États plus autonomes situés sur l'île de Bornéo.

La diversité raciale, ethnique, linguistique et religieuse de la population de la Malaisie et de ses coutumes sociales constitue une caractéristique politique importante de cette fédération. La population se compose d'environ 59 p. cent de Malais et d'autres peuples indigènes, de 32 p. cent de Chinois et de 9 p. cent

d'Indiens. Les Malais forment la majorité dans la plupart des États de la péninsule, mais il y a de fortes concentrations de Chinois dans les États de la côte occidentale, et d'autres peuples indigènes réunissant une variété de groupes linguistiques forment la vaste majorité de la population des deux États situés sur l'île de Bornéo. Le système fédéral a par conséquent contribué de façon importante à maintenir le délicat équilibre communautaire de la fédération.

La fédération de Malaisie, comme celle de l'Inde, se caractérisait au départ par un fort degré de centralisation découlant de la Constitution malaise, qui l'a précédée, et qui était elle-même modelée sur la *Government of India Act* de 1935, et donc indirectement sur l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867*. On y trouve, comme dans celle de l'Inde, trois listes exhaustives de pouvoirs (pouvoirs fédéraux exclusifs, pouvoirs exclusifs des États et pouvoirs simultanés), mais les compétences résiduelles sont attribuées aux gouvernements des États. Le trait peut-être le plus caractéristique de la répartition des pouvoirs en Malaisie est sans doute le degré considérable d'asymétrie que présente l'autonomie législative, exécutive et financière attribuée aux composantes de la fédération. Les onze États de la péninsule, qui formaient à l'origine l'Union malaise, sont dans une position symétrique par rapport au gouvernement fédéral, mais les deux États de Bornéo se sont vu attribuer une plus grande autonomie dans le but de sauvegarder leurs intérêts «non malaisiens» particuliers. À l'encontre de l'Inde, la fédération de Malaisie a toutefois conservé son caractère relativement centralisé en raison de la situation de parti politique dominant.

La Malaisie a intégré les institutions de cabinet responsable envers la législature aux deux paliers de gouvernement, mais elle possède une formule unique de rotation de la monarchie pour pourvoir à la désignation de son chef d'État officiel. Celui-ci, qui porte le titre de *Yang di-Pertuan Agong* (roi), est choisi pour un mandat de cinq ans parmi les souverains héréditaires de neuf des États malaisiens.

La Malaisie présente un intérêt en raison de l'équilibre délicat et complexe des diverses communautés au sein de sa fédération parlementaire et de l'asymétrie des pouvoirs attribués aux États qui la composent dans le but de sauvegarder des intérêts particuliers.

2.3 LES FÉDÉRATIONS DE CRÉATION RÉCENTE ET LES FÉDÉRATIONS NAISSANTES

Belgique (1993)

La Belgique a été fondée en 1830 à titre de monarchie constitutionnelle unitaire, mais, à l'issue de transferts de compétences effectués en quatre étapes (1970, 1980, 1988 et 1993), elle est devenue une fédération en regroupant une population d'un peu plus de dix millions d'habitants et comprend six composantes. Trois d'entre elles sont des régions définies sur le plan territorial (les régions flamande

et wallonne et celle de Bruxelles) dont les conseils sont en grande mesure responsables des questions économiques régionales. Elles sont chevauchées par trois communautés (flammingante, francophone et germanophone), dotées chacune de leur propre conseil qui s'occupe principalement des affaires culturelles et d'éducation. La compétence des premières est *territoriale* et celle des secondes, *personnelle*.

Le principal moteur du processus de fédéralisation par transfert de compétences a été la polarisation politique des deux principaux groupes linguistiques, soit les Belges d'expression néerlandaise (58 p. cent) et les Belges francophones (41 p. cent). La minorité germanophone représente moins de 1 p. cent de la population. Le caractère bipolaire de la politique belge a été accentué par la plus grande prospérité de la région flamande (un renversement par rapport à la situation qui existait au XIX^e siècle) et par l'indignation de la majorité d'expression néerlandaise face à la domination politique qui avait traditionnellement été exercée par les francophones au sein de l'État belge unitaire.

En raison du transfert de compétences qui a caractérisé le processus de fédéralisation, la répartition des pouvoirs a, de façon générale, consisté à préciser les pouvoirs accrus des conseils régionaux et communautaires et à laisser les compétences résiduelles non précisées au gouvernement central. On a cependant convenu en 1993 (mais on ne l'a pas encore fait) de refondre la répartition des pouvoirs en dressant la liste des pouvoirs fédéraux et en laissant les compétences résiduelles aux composantes de la fédération. Les trois caractéristiques suivantes distinguent la répartition des pouvoirs au sein de la fédération belge : le transfert progressif de compétences a en fait entraîné un haut degré de décentralisation; les pouvoirs attribués à chaque ordre de gouvernement ont surtout été des pouvoirs exclusifs; il en est résulté un degré considérable d'asymétrie entre ses composantes. Celle-ci est illustrée par la différence entre les régions et les communautés, par les rapports réciproques différents qu'entretiennent les conseils régionaux et communautaires dans les régions flamingante et francophone, et par la situation particulière de la capitale, Bruxelles, qui se trouve dans la région flamande mais dont la population est majoritairement francophone. En dépit de la décentralisation exhaustive, les services sociaux et les impôts demeurent d'importants champs de compétence du gouvernement fédéral.

Les institutions fédérales de la Belgique sont celles d'une monarchie constitutionnelle dotée d'un cabinet responsable envers la Chambre des représentants au sein d'un parlement bicaméral.

Même si la fédération belge est de formation trop récente pour permettre de tirer des conclusions fermes au sujet de son fonctionnement, le processus de fédéralisation par voie de transfert de compétences qu'elle a suivi présente un intérêt particulier en raison de son caractère bipolaire sur le plan linguistique. Elle offre en outre un exemple de pays qui a réagi aux pressions exercées simultanément en faveur de la fédéralisation de deux manières, soit : sur le plan intérieur, en se transformant d'un état unitaire en une fédération par la voie de

transferts de compétences et, sur le plan extérieur, en adhérant à l'Union européenne.

Espagne (1978)

L'Espagne a également connu un double processus de fédéralisation qui a pris la forme d'un transfert de compétences sur le plan intérieur et de l'adhésion à l'Union européenne sur le plan extérieur. Après quelque 40 années de centralisation totalitaire sous la dictature du général Franco, elle a adopté, en 1978, une nouvelle constitution établissant un régime de démocratie parlementaire. Dans le cadre de cette démocratisation postfranquiste et afin d'équilibrer les intérêts régionaux puissants stimulés par la reprise du nationalisme basque et catalan, elle s'est engagée dans un processus de régionalisation. Celui-ci a abouti à l'établissement de dix-sept entités appelées «communautés autonomes» dans ce pays qui compte près de 40 millions d'habitants.

Malgré sa tradition d'État unitaire fortement centralisé, l'Espagne a en fait abrité une diversité considérable. Si la culture politique des Castillans a tendu à être hiérarchique et centraliste, les Aragonais, les Basques, les Catalans, les Galiciens, les Navarrais et les Valenciens se sont montrés fortement soucieux de protéger leur mode de vie et d'obtenir le pouvoir voulu pour maintenir leur identité culturelle.

Compte tenu de ces circonstances, après l'adoption de la Constitution de 1978, l'Espagne a donc accordé petit à petit à chaque région une autonomie adaptée à sa situation particulière ou fondée sur un ensemble de compromis négociés entre les dirigeants régionaux et le gouvernement central. Dans ses mesures subséquentes, le gouvernement de Madrid a toutefois privilégié une répartition plus uniforme des compétences. Les diverses régions s'acheminent vers l'autonomie à des rythmes différents, mais on cherche en définitive à rendre la situation des communautés autonomes moins asymétrique. Si la Constitution espagnole ne se dit pas explicitement fédérale, elle renferme des listes de pouvoirs appartenant exclusivement soit au gouvernement central, soit aux gouvernements des régions, et confie les compétences résiduelles au gouvernement central. L'Espagne est donc une fédération à tous les égards sauf de nom, et ses dix-sept communautés autonomes possèdent des pouvoirs constitutionnels leur assurant un degré considérable d'autonomie. L'Espagne est aujourd'hui l'un des pays les plus décentralisés d'Europe mais la régionalisation politique est davantage le fait de stratégies partisans, de la concurrence et de la négociation au sein d'un cadre institutionnel relâché que d'un mandat constitutionnel¹³.

Le gouvernement central est une monarchie parlementaire et le conseil des ministres est responsable envers la Chambre basse des cortès, ou parlement bicaméral espagnol. Le Sénat, seconde Chambre des cortès, se compose principalement de membres élus directement, mais 44 des 252 sénateurs sont nommés par les parlements autonomes.

En sa qualité d'État unitaire en voie de fédéralisation par transfert de compétences sur le plan intérieur selon un processus caractérisé par une asymétrie considérable, l'Espagne offre un exemple intéressant de tentative pour tenir compte des pressions de force variable exercées par les régions en vue d'accéder à l'autonomie.

2.4 LES FÉDÉRATIONS BICOMMUNAUTAIRES DISSOUTES

Tchécoslovaquie (1920-1992)

Avant sa partition, à la fin de 1992, la Tchécoslovaquie (République fédérative tchèque et slovaque) était une fédération de deux membres regroupant les républiques tchèque et slovaque. Ce régime visait à assurer une certaine mesure d'autonomie à ses deux principales composantes tout en maintenant une fédération forte pour résoudre les différends entre les deux communautés.

La Tchécoslovaquie a été établie après la Première Guerre mondiale, par suite de la dislocation de l'empire d'Autriche-Hongrie. C'était à l'origine une république démocratique unitaire réunissant les Tchèques et les Slovaques. Cela avait permis aux Tchèques d'obtenir plus d'autonomie des Autrichiens et des Allemands et aux Slovaques d'échapper à la domination de la Hongrie. Ces derniers, qui formaient le tiers de la population, s'irritaient de la domination tchèque et de l'autonomie limitée qui leur était dévolue. Cette attitude s'est manifestée dans les arrangements qui ont existé sous l'occupation allemande et sous le régime communiste de l'après-guerre. Au cours de la libéralisation dirigée par Alexandre Dubcek, en 1968, on avait promis d'établir une constitution fédérale pour tenir compte des intérêts ethniques distincts des Tchèques et des Slovaques. L'intervention militaire soviétique qui s'ensuivit mit fin aux réformes libérales, mais l'engagement à tenir compte des intérêts ethniques fut tenu, et une constitution officiellement fédérale entra en vigueur. Au cours des deux décennies suivantes, le pays fut effectivement centralisé sur les plans économique et politique sous le contrôle du Parti communiste. Grâce à ce régime, la Slovaquie connut une croissance économique rapide et les occasions offertes aux Slovaques d'accéder à la bureaucratie fédérale et à la leur propre augmentèrent, mais le caractère fédéral de la Constitution avait à peine plus qu'une importance symbolique. Après l'effondrement du régime communiste, en 1989, le système fédéral de nom, formé d'une assemblée fédérale bicamérale et des conseils nationaux unicaméraux de la Slovaquie et de la République tchèque, est resté intact. La fédération regroupait alors une population de près de 16 millions d'âmes.

Durant la période qui a suivi, les nationalistes slovaques ont toutefois cherché à obtenir une confédération des deux États dans laquelle la Slovaquie aurait eu la maîtrise de son économie et de sa politique étrangère. Les Tchèques voyaient cependant peu d'avantages à maintenir leurs liens avec la Slovaquie à moins de

continuer à faire partie d'une fédération complète. En 1992, le Parti nationaliste slovaque a accédé au pouvoir en Slovaquie et réclaté l'indépendance. Par la suite, une coalition dirigée par les Slovaques a bloqué la réélection de Vaclav Havel, comme président de la fédération. Cela a précipité une entente entre les dirigeants tchèque et slovaque — qui voyaient chacun des avantages politiques à agir sans l'autre groupe — prévoyant la division pacifique de la Tchécoslovaquie en deux États indépendants dès le 1^{er} janvier 1993. La partition eut lieu ce jour-là sans référendums ni élections visant à obtenir les vues de la population.

La Tchécoslovaquie de la période post-communiste de 1989 à 1992 a évolué dans un climat international différent de celui que connaît le Canada et sa désintégration a constitué moins la sécession d'un membre d'une fédération plus grande que la séparation de deux collectivités. Son cas mérite cependant d'être étudié de près¹⁴, car il illustre les tensions et problèmes particuliers que peut susciter, dans une fédération bicommunautaire, le processus dynamique de bipolarisation cumulative et la vitesse à laquelle la désintégration peut se produire lorsque les dirigeants politiques de chaque camp y voient chacun des avantages pour leur situation politique respective.

Pakistan (1947-1971)

Après la partition de l'Inde, en 1947, le Pakistan, qui comptait une population totale de quelque 90 millions d'habitants, était un pays divisé en deux grands fragments détachés de l'ancienne Inde dont chacun différait à tous les égards sauf un — la religion — et était séparé de l'autre par des milliers de milles de territoire hostile. Il en résulta une fédération regroupant essentiellement deux membres, soit le Pakistan occidental, de caractère moyen-oriental et où on parlait en grande mesure l'ourdou, et le Pakistan oriental, plus riche, apparenté par sa mentalité au Sud-Est asiatique, où on parlait le bengali et qui regroupait la plus grande partie de la population, soit 55 p. cent de la population du pays. Entre 1947 et 1956, la *Government of India Act* de 1935 lui a servi de Constitution fédérale provisoire. Au cours de cette période, le Pakistan oriental consistait en une province et le Pakistan occidental, en trois provinces et diverses autres entités. La nouvelle Constitution, entrée en vigueur en 1956, a finalement établi une fédération comprenant deux provinces (les diverses entités antérieures du Pakistan occidental ayant été regroupées en une seule province). Toutes deux se sont alors vu attribuer une représentation égale au sein de la législature fédérale unicamérale.

L'adoption de la nouvelle Constitution n'a pas réduit la polarisation politique entre le Pakistan oriental et le Pakistan occidental qui avait caractérisé le gouvernement sous le régime de la Constitution provisoire. En 1958, le premier régime militaire pakistanais a pris le pouvoir et établi sa propre Constitution confirmant la fédération de deux membres. Le Bengale, irrité par la domination de la province occidentale sur sa vie politique et économique et estimant avoir été traité comme une colonie par le gouvernement de Rawalpindi, a déclaré la sécession

du Pakistan oriental, rebaptisé Bangladesh, en 1971. Il s'en est suivi une guerre civile de deux semaines à l'issue de laquelle ce dernier est devenu un État indépendant. De son côté, l'ancienne province «unitaire» du Pakistan occidental, dotée d'une nouvelle Constitution en 1973, est elle-même devenue une fédération de quatre provinces.

Les tensions bipolaires internes qui ont mené à la guerre civile au Pakistan et à sa partition fournissent un autre exemple des difficultés et de l'instabilité qui ont caractérisé les fédérations regroupant deux membres.

Chapitre 3

La répartition des pouvoirs au sein des fédérations

3.1 LA RÉALISATION D'UN ÉQUILIBRE ENTRE L'UNITÉ ET LA DIVERSITÉ

La coexistence, d'une part, de motifs puissants de s'associer à certaines fins et, d'autre part, de raisons profondes de disposer de gouvernements régionaux autonomes à d'autres fins, constitue une caractéristique commune à toutes les fédérations mentionnées dans la section précédente. Cela s'est traduit dans leur élaboration par la répartition des pouvoirs entre ceux attribués au gouvernement fédéral aux fins communes et ceux confiés aux gouvernements régionaux aux fins liées à l'expression de l'identité régionale. La caractéristique institutionnelle définissant ces fédérations a donc été la combinaison, dans un système politique unique, du partage des pouvoirs et de l'autonomie gouvernementale par la répartition constitutionnelle des compétences entre les gouvernements fédéral et régionaux.

La forme et la répartition précises des pouvoirs ont varié selon le degré et la nature des intérêts communs et la diversité des sociétés en cause. Différents facteurs géographiques, historiques, économiques, écologiques, linguistiques, culturels, intellectuels, démographiques, internationaux et de sécurité ont contribué directement, et par leur interdépendance, à renforcer les motifs d'association et d'identité régionale et ont, par conséquent, influé sur la répartition des compétences au sein des diverses fédérations. De façon générale, plus la société était homogène, plus les pouvoirs attribués au gouvernement fédéral ont été considérables, et plus la diversité était grande, plus les pouvoirs dévolus aux gouvernements des composantes de la fédération ont été étendus. Mais, même dans ce dernier cas, il a souvent été jugé souhaitable que le gouvernement fédéral dispose de pouvoirs suffisants pour contrer les tendances à la balkanisation.

En plus de cet équilibre entre l'unité et la diversité, la création des fédérations a nécessité la réalisation d'un équilibre entre l'indépendance et l'interdépendance des gouvernements fédéral et régionaux. Selon la conception classique de la fédération, qui a eue tendance à prévaloir lors de l'établissement de la fédération canadienne, la répartition idéale des pouvoirs dans un régime fédéral devait permettre à chaque gouvernement d'agir indépendamment dans sa sphère hermétique¹⁵ (ou très délimitée) de compétence. Or, il s'est révélé, dans la pratique, impossible d'éviter les chevauchements de responsabilités au sein des fédérations et toutes comportent de façon caractéristique une certaine mesure d'interdépendance. On en trouve un exemple extrême dans la fédération allemande, où des rapports d'interdépendance se sont établis entre les gouvernements parce que la plupart des lois fédérales sont exécutées par les États. Une telle insistance sur la coordination par la prise de décision conjointe peut être coûteuse en ce sens qu'elle réduit les possibilités de souplesse et de variété des politiques qu'assure la prise de décision autonome par des gouvernements différents. Il faut par conséquent réaliser un équilibre entre l'indépendance et l'interdépendance des gouvernements au sein d'une fédération.

Le processus d'établissement des fédérations peut influencer sur la nature de la répartition des pouvoirs. Lorsque ce processus a consisté en l'association de collectivités auparavant distinctes qui ont renoncé à une partie de leur souveraineté pour constituer un nouveau gouvernement fédéral, on a généralement mis l'accent sur l'énonciation d'un ensemble limité de pouvoirs fédéraux exclusifs et de pouvoirs simultanés, tandis que les compétences résiduelles (d'habitude non déterminées) sont restées entre les mains des composantes de la fédération. Les États-Unis, la Suisse et l'Australie fournissent des exemples classiques de ce fait. L'Autriche et l'Allemagne ont suivi ce modèle traditionnel, bien que leur reconstruction, pendant l'après-guerre, ait comporté certains transferts de compétences par rapport aux régimes autocratiques précédents. Dans les cas où la création d'une fédération a comporté un transfert de compétences de la part d'un État auparavant unitaire, c'est habituellement le contraire qui s'est produit, à savoir que les pouvoirs des collectivités régionales ont été déterminés et que les compétences résiduelles sont restées entre les mains du gouvernement fédéral. Tel a été le cas en Belgique et en Espagne. La création de certaines fédérations, comme le Canada, l'Inde et la Malaisie, a comporté la combinaison des processus d'association et de transfert de compétences et l'énonciation expresse de pouvoirs fédéraux exclusifs, provinciaux exclusifs et simultanés, les compétences résiduelles étant attribuées au gouvernement fédéral au Canada et en Inde (ainsi que dans l'Union malaise précédente), mais non dans l'actuelle fédération de Malaisie.

3.2 LES LIENS ENTRE LA RÉPARTITION DES POUVOIRS LÉGISLATIFS ET CELLE DES POUVOIRS EXÉCUTIFS

Dans les fédérations de tradition anglo-saxonne en particulier, chaque ordre de gouvernement s'est généralement vu attribuer des responsabilités exécutives dans les domaines où il disposait de compétences législatives. Tel a été le cas aux États-Unis, au Canada et en Australie. Plusieurs raisons militent en faveur de cet arrangement. Premièrement, il renforce l'autonomie des corps législatifs. Deuxièmement, il assure à chaque gouvernement l'autorité voulue pour appliquer ses propres lois, qui pourraient autrement être dénuées de sens. Troisièmement, dans les cas où, comme au Canada et en Australie, on a adopté le principe de la responsabilité de l'exécutif devant la législature, celle-ci ne peut exercer un contrôle sur l'organe qui exécute ses lois que si les compétences législative et exécutive coïncident.

Dans les fédérations européennes, notamment en Suisse, en Autriche et en Allemagne, il a été plus courant que la responsabilité administrative ne coïncide pas avec le pouvoir législatif, l'administration de nombreux domaines de compétence législative fédérale étant plutôt confiée par la Constitution aux gouvernements des États membres. Cela permet au parlement fédéral d'établir des lois largement uniformes tout en laissant aux gouvernements régionaux le soin de les appliquer d'une manière qui tienne compte de la diversité des situations régionales. Cet arrangement exige toutefois, dans la pratique, une collaboration plus poussée entre les niveaux de gouvernement.

En fait, le contraste entre ces deux formules n'est pas si marqué. Même dans les fédérations de tradition anglo-saxonne, les gouvernements fédéraux délèguent aux gouvernements des États membres des responsabilités considérables relativement à des programmes fédéraux, souvent en leur versant une aide financière dans le cadre de programmes de subventions. De plus, la Constitution canadienne elle-même fait exception à la règle générale en prévoyant, dans le domaine du droit pénal, l'adoption par le gouvernement fédéral de lois dont l'application revient aux provinces. La Constitution de fédérations plus récentes, formées d'anciennes colonies britanniques comme l'Inde et la Malaisie, prévoit également l'application par les États de lois fédérales établies dans des domaines de compétence simultanée. Par ailleurs, la Belgique fait contraste avec les autres fédérations européennes, car l'attribution des pouvoirs exécutifs y est étroitement liée à celle des pouvoirs législatifs. La Constitution russe stipule d'autre part que les corps exécutifs fédéral et des États constituent un organe unique d'autorité exécutive au sein de la fédération.

3.3 LES DIFFÉRENTES FORMES DE RÉPARTITION DE L'AUTORITÉ LÉGISLATIVE

Les pouvoirs législatifs exclusifs

En Suisse, au Canada et, depuis une date plus récente, en Belgique, la plupart des pouvoirs législatifs sont attribués exclusivement soit au gouvernement fédéral soit à ceux des composantes de la fédération. Dans les cas de la Suisse et de la Belgique toutefois, les champs de compétence exclusive sont définis avec plus de précision. À l'encontre de ces trois fédérations, aux États-Unis et en Australie, les pouvoirs attribués exclusivement au gouvernement fédéral sont beaucoup plus limités et sont pour la plupart désignés comme des pouvoirs simultanés. En Autriche, en Allemagne, en Inde et en Malaisie, la Constitution énumère des catégories assez vastes de pouvoirs tant exclusifs que simultanés.

Il y a un double avantage à attribuer une responsabilité exclusivement à un gouvernement ou à un autre. Cela renforce en effet l'autonomie du gouvernement en question et établit clairement qu'il est responsable de la politique dans le domaine en cause. Dans la pratique, toutefois, même lorsque la plupart des pouvoirs ont été attribués exclusivement à un niveau de gouvernement ou à l'autre, l'expérience de pays comme la Suisse et le Canada a révélé que les chevauchements son inévitables, car il est presque impossible de définir des catégories hermétiques de compétence exclusive.

Les pouvoirs législatifs simultanés

Étant donné l'inévitabilité des chevauchements dans de nombreux domaines, des secteurs étendus de compétence législative simultanée ont été définis dans les constitutions des États-Unis, de l'Australie, de l'Allemagne, de l'Inde et de la Malaisie. Au Canada, par contre, les seuls domaines de compétence simultanée expressément mentionnés dans la Constitution sont l'agriculture, l'immigration, les pensions et prestations pour personnes âgées ainsi que l'exportation des ressources naturelles non renouvelables, des produits forestiers et de l'énergie électrique.

Le partage des compétences présente un certain nombre d'avantages dans les fédérations. Il apporte un élément de souplesse dans la répartition des pouvoirs en ce sens qu'il permet au gouvernement fédéral de retarder l'exercice de son autorité potentielle dans un domaine particulier jusqu'à ce que la question devienne d'importance fédérale. Dans l'intervalle, les gouvernements des États membres peuvent poursuivre leurs propres initiatives. Le gouvernement fédéral peut par ailleurs se servir de sa compétence simultanée pour faire des lois établissant des normes applicables à l'ensemble de la fédération, tout en donnant aux gouvernements régionaux la liberté de légiférer sur les détails et de fournir les services

d'une manière qui tienne compte de la situation locale. En fait, les constitutions de l'Autriche et de l'Allemagne prévoient une catégorie spéciale de compétences simultanées qui énonce le pouvoir fédéral d'adopter des «lois-cadres» seulement dans certains domaines et laisse aux Länder le soin de légiférer plus en détail dans les domaines en question. Par ailleurs, en Allemagne, une modification constitutionnelle adoptée en 1969 ajoute une catégorie de «tâches communes» pour l'éducation supérieure, l'amélioration des structures économiques régionales ainsi que la réforme agraire et la préservation du littoral selon laquelle le gouvernement fédéral participe avec les Länder à l'exécution de ces tâches.

Les listes de pouvoirs législatifs simultanés suppriment en outre la nécessité d'énumérer les moindres subdivisions compliquées des fonctions devant être attribuées exclusivement à un ordre de gouvernement ou à l'autre et réduisent la probabilité que ces subdivisions se périment avec le temps et l'évolution des événements.

Lorsqu'une compétence simultanée est prévue, la Constitution précise normalement qu'en cas de conflit entre la loi fédérale et celle de l'État membre, la première l'emporte. On trouve une exception notable à cette règle au Canada où, en cas de conflit dans le domaine des pensions de vieillesse, qui sont une matière de compétence simultanée, la loi provinciale l'emporte sur la loi fédérale. Cela a permis au Québec de conserver son propre régime de pensions et aux autres provinces d'accepter la compétence fédérale en la matière.

Les pouvoirs résiduels

On entend par pouvoir résiduel l'attribution constitutionnelle de la compétence relative aux champs qui ne sont pas autrement énumérées dans la Constitution. Dans la plupart des fédérations, en particulier celles créées par un processus d'association de collectivités auparavant distinctes, le pouvoir résiduel a été attribué aux gouvernements de celles-ci. Tel a été le cas des États-Unis, de la Suisse, de l'Australie, de l'Autriche, de l'Allemagne, de la Malaisie et de la Tchécoslovaquie. Mais, dans certaines fédérations, généralement lorsque le processus d'association a été caractérisé par un transfert de compétences de la part d'un régime unitaire plus centralisé, les pouvoirs résiduels ont été laissés au gouvernement fédéral. C'est ce qui a été fait au Canada, en Inde, dans l'Union malaise avant qu'elle ne soit élargie pour devenir la Malaisie et en Belgique. Dans ce dernier cas, toutefois, on a convenu de réviser la répartition constitutionnelle des compétences pour confier le pouvoir résiduel aux gouvernements des membres de la fédération, mais on ne l'a pas encore fait.

L'importance des pouvoirs résiduels est liée au nombre et à l'exhaustivité des compétences législatives énumérées. Plus celles-ci sont nombreuses, moins le pouvoir résiduel est important. Ainsi, dans des fédérations comme l'Inde et la Malaisie et, dans une moindre mesure, le Canada, où la Constitution comporte trois listes exhaustives et détaillées de pouvoirs législatifs fédéraux exclusifs,

provinciaux exclusifs et simultanés, le pouvoir résiduel a été relativement moins important que dans des pays comme les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne, où les compétences des États ont été non pas énumérées, mais simplement couvertes par un important pouvoir résiduel indéterminé. Dans ces dernières fédérations, l'attribution d'un pouvoir résiduel important aux États visait à souligner leur autonomie ainsi que le caractère limité des compétences attribuées au gouvernement fédéral. Fait important à noter, toutefois, les tribunaux de ces fédérations ont eu tendance à reconnaître des «pouvoirs implicites» maximums dans l'énonciation de la compétence fédérale et ce, aux dépens de la portée des pouvoirs résiduels dévolus aux États. Cela a tendu, avec le temps, à centraliser progressivement les pouvoirs gouvernementaux. Paradoxalement, dans des fédérations comme le Canada, l'Inde et la Malaisie, dont les fondateurs centralistes ont énuméré des pouvoirs provinciaux précis qu'ils voulaient limités, les tribunaux ont eu tendance à interpréter ceux-ci largement, ce qui a modéré l'expansion de la compétence fédérale.

La Constitution d'un petit nombre de fédérations confère au gouvernement fédéral des pouvoirs prépondérants ou d'urgence précis qui lui permettent d'empiéter, dans certaines circonstances, sur des compétences constitutionnelles appartenant normalement aux provinces, ou de les restreindre. Ces pouvoirs résultent des craintes inspirées aux fondateurs de ces fédérations par les possibilités de balkanisation ou de désintégration de celles-ci. On trouve les exemples les plus poussés de pouvoirs quasi unitaires du genre dans les constitutions de l'Inde et de la Malaisie, mais la Constitution canadienne comporte également certains pouvoirs semblables (pouvoir de réserve et de désaveu, pouvoir déclaratoire et disposition relative à la paix, à l'ordre et au bon gouvernement telle qu'interprétée par les tribunaux).

3.4 LA PORTÉE DES POUVOIRS LÉGISLATIFS ATTRIBUÉS

Outre la forme prise par leur répartition constitutionnelle, les pouvoirs particuliers attribués à chaque ordre de gouvernement varient également d'une fédération à l'autre selon la situation et l'équilibre des intérêts propres à chacune. On trouvera à l'annexe A une liste comparative détaillée de la répartition des pouvoirs au sein de chacune des fédérations étudiées dans le présent document.

D'une manière générale, les relations internationales, la défense, le fonctionnement de l'union économique et monétaire, les grands pouvoirs d'imposition et le transport interrégional relèvent, dans la plupart des fédérations, de la compétence du gouvernement fédéral. Les affaires sociales (notamment l'éducation, les services de santé, la sécurité sociale et les services à la main-d'oeuvre), le maintien de l'ordre public et de la sécurité et le gouvernement local sont habituellement attribués aux gouvernements régionaux, quoique certains volets de ces matières, notamment en ce qui touche les services sociaux, soient souvent

partagés, comme dans les domaines de l'agriculture et des ressources naturelles. Néanmoins, comme l'indique clairement l'annexe A, les pouvoirs précis attribués au sein des différentes fédérations varient considérablement.

Certains domaines se sont révélés particulièrement problématiques. C'est notamment le cas des affaires étrangères, à propos desquelles, dans de nombreuses fédérations, le gouvernement fédéral peut utiliser ses pouvoirs pour passer outre à la compétence qui appartiendrait autrement aux gouvernements régionaux. Dans quelques fédérations, toutefois, on a limité le pouvoir fédéral de conclure des traités en exigeant que les gouvernements régionaux soient consultés ou qu'on obtienne leur consentement dans les cas où les traités touchent leur compétence. Au Canada, les provinces doivent adopter des lois de mise en oeuvre des traités dans les cas requis. Par ailleurs, la coordination de la dette publique a parfois posé un problème, car les emprunts contractés par le gouvernement d'un des membres de la fédération peuvent influencer sur la solvabilité des autres gouvernements en faisant partie. Cela a incité l'Australie à mettre sur pied un Conseil intergouvernemental des prêts qui possède le pouvoir de prendre des décisions qui lient les deux niveaux de gouvernement. Dans certaines autres fédérations, ces préoccupations ont amené le gouvernement fédéral à contrôler les emprunts publics, en particulier ceux contractés à l'étranger par les gouvernements des États membres.

La politique économique et les affaires sociales sont deux domaines où, dans la pratique, les deux niveaux de gouvernement ont eu tendance à être très actifs. Dans le premier cas, les gouvernements régionaux se sont préoccupés d'assurer le bien-être économique de leurs citoyens et d'élaborer des politiques adaptées à leurs intérêts économiques propres. Cela les a parfois poussés à établir des délégations commerciales dans des pays étrangers pour encourager le commerce et les investissements. Ce phénomène ne se limite pas au Canada; on le retrouve en effet dans d'autres fédérations, comme les États-Unis, l'Australie et l'Allemagne. En matière d'affaires sociales, notamment de la santé, de l'éducation et des services sociaux, la responsabilité constitutionnelle principale appartient habituellement aux gouvernements régionaux. Mais, d'une manière générale, le gouvernement fédéral a souvent dû apporter une aide financière importante en raison des coûts des programmes et des pressions tendant à l'établissement de normes de service uniformes dans l'ensemble de la fédération.

3.5 LA RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ADMINISTRATIVES

Comme on le mentionne précédemment au paragraphe 3.2, dans un certain nombre de fédérations, surtout celles qui sont de tradition anglo-saxonne (p. ex. États-Unis, Canada et Australie), la répartition des responsabilités administratives correspond dans la plupart des cas à celle des pouvoirs législatifs. Dans certaines fédérations, toutefois, des dispositions inscrites dans la Constitution prévoient la

répartition des compétences législative et administrative dans un domaine donné entre différents ordres de gouvernement. Il y a lieu de distinguer ces arrangements constitutionnels permanents des délégations temporaires des pouvoirs législatif et exécutif qui se présentent également dans de nombreuses fédérations. On trouve en Suisse, en Autriche, en Allemagne, en Inde et en Malaisie des exemples d'attribution constitutionnelle à un ordre de gouvernement de nombreuses responsabilités exécutives et administratives différant des pouvoirs législatifs qui lui reviennent. Dans ces cinq fédérations, la Constitution confie aux gouvernements autonomes des cantons et des États la responsabilité d'appliquer et d'exécuter un nombre important de lois fédérales. Les constitutions de l'Inde et de la Malaisie précisent qu'il appartient aux États d'appliquer toutes les lois fédérales adoptées dans les domaines de compétence simultanée. Par conséquent, alors que ces fédérations sont relativement centralisées sur le plan législatif, elles sont beaucoup plus décentralisées sur le plan administratif. Et elles ont montré que la décentralisation administrative des lois fédérales peut présenter des avantages, surtout lorsqu'il s'agit d'adapter celles-ci à la situation et aux sensibilités particulières des diverses régions.

Chapitre 4

La répartition des finances

4.1 L'IMPORTANCE DE L'ALLOCATION DES RESSOURCES FINANCIÈRES

L'allocation de ressources financières à chaque palier de gouvernement au sein d'une fédération est importante pour deux raisons essentielles : premièrement, ces ressources aident ou restreignent les gouvernements dans l'exercice des responsabilités qui leur sont conférées par la Constitution sur les plans législatif et exécutif; deuxièmement, les pouvoirs d'imposition et les dépenses sont eux-mêmes d'importants instruments pour influencer et contrôler l'économie.

4.2 LA RÉPARTITION DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE RECETTES

La plupart des fédérations précisent dans leur Constitution (ou, dans le cas de la Belgique, dans une mesure législative spéciale) les pouvoirs des deux paliers de gouvernement en matière de recettes. Vous trouverez un tableau comparatif à la section appropriée de l'Annexe A. Les principaux pouvoirs d'imposition sont dans les champs généralement identifiés des droits de douanes et des taxes d'accise, de l'impôt sur les sociétés, de l'impôt sur le revenu des particuliers et des diverses taxes de vente et de consommation. Les droits de douane et les taxes d'accise ont presque toujours été placés sous la responsabilité fédérale afin de veiller à une union douanière et économique interne efficace. L'impôt sur les sociétés a aussi le plus souvent relevé de la compétence fédérale car le revenu des sociétés peut provenir de diverses composantes régionales et la localisation de leur siège social n'indique pas nécessairement la provenance géographique de ces revenus. Néanmoins, dans certaines fédérations, ces pouvoirs d'imposition peuvent être partagés. Ils relèvent dans ce cas de compétences simultanées. L'impôt sur le revenu des particuliers peut être associé plus directement au lieu de résidence et

ce champ d'imposition relève donc souvent à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux, encore que dans certaines fédérations, il relève de la compétence exclusive du gouvernement fédéral (par exemple, en Autriche, en Inde et en Tchécoslovaquie). Les taxes de vente et de consommation relèvent, dans la plupart des fédérations, à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements régionaux, bien qu'il y ait des exceptions.

Dans presque toutes les fédérations, la majorité des sources principales de recettes ont été confiées aux gouvernements fédéraux. C'est là une caractéristique commune dans presque toutes les fédérations. Même lorsque les champs d'imposition sont partagés ou relèvent de compétences simultanées, les gouvernements fédéraux ont tendance à prédominer du fait du pouvoir fédéral d'empêcher que certains d'entre eux ne relèvent de compétences simultanées et du fait des dispositions limitant la gamme des sources d'imposition — directe et indirecte — attribuées aux gouvernements régionaux. Deux facteurs en particulier sont à l'origine de cette tendance : 1) la concentration des ressources nécessaires au gouvernement fédéral pour s'acquitter du rôle de redistribution qu'on attend de lui et, 2) l'influence des théories keynésiennes concernant les politiques destinées à favoriser la stabilité et le développement économiques qui prévalaient à l'époque où nombre des arrangements financiers actuellement en vigueur dans ces fédérations ont été élaborés.

Outre l'imposition, il existe deux autres sources importantes de recettes : la première est l'emprunt public, auquel peuvent recourir les deux paliers de gouvernement dans la plupart des fédérations, encore que dans certains cas (plus particulièrement en Autriche, en Inde et en Malaisie) l'emprunt à l'étranger est placé sous la compétence exclusive du gouvernement fédéral. Dans le cas de l'Australie, les principaux emprunts publics des deux paliers de gouvernement sont coordonnés par le Conseil intergouvernemental des prêts. La deuxième est l'exploitation de sociétés et d'entreprises d'État dont les bénéficiaires sont source de recettes publiques. Dans la plupart des fédérations, les deux paliers de gouvernement peuvent recourir à cette source.

4.3 L'ATTRIBUTION DES POUVOIRS EN MATIÈRE DE DÉPENSES

Généralement parlant, la répartition des pouvoirs en matière de dépenses dans chaque fédération est fonction de l'étendue des responsabilités législatives et administratives attribuées à chaque palier de gouvernement au sein de la fédération. Il faut cependant noter plusieurs points.

Premièrement, quand l'administration d'une partie substantielle de la législation fédérale est confiée, en vertu de la Constitution, aux gouvernements des composantes, comme en Suisse, en Autriche, en Allemagne, en Inde et en Malaisie, les responsabilités en matière de dépenses des gouvernements régionaux en vertu de la Constitution sont nettement plus vastes que ne le laisserait supposer la seule répartition des pouvoirs législatifs.

Deuxièmement, les besoins en matière de dépenses peuvent varier selon les sphères de responsabilité. Par exemple, la prestation de services de santé, d'éducation et d'aide sociale coûte relativement plus cher que leur réglementation.

Troisièmement, dans la plupart des fédérations, le pouvoir de dépenser de chaque ordre de gouvernement ne se limite pas strictement aux compétences législatives et administratives énumérées. Les gouvernements ont en principe un pouvoir *général* de dépenser¹⁶. Les gouvernements fédéraux ont donc usé de ce pouvoir général de dépenser pour se lancer à la poursuite de certains objectifs dans des domaines relevant de la compétence de l'État en accordant des subventions aux gouvernements régionaux qui n'auraient pu autrement assurer les services que l'on exigeait d'eux. De leur côté, les gouvernements des composantes ont, dans un certain nombre de fédérations, y compris le Canada, usé de leur pouvoir général de dépenser pour établir des bureaux de commerce et de promotion à l'étranger même quand ils n'avaient, en vertu de la Constitution, aucune compétence dans le domaine des affaires étrangères.

Le recours du gouvernement fédéral à son pouvoir de dépenser pour intervenir dans des domaines relevant de la compétence exclusive des provinces a été un sujet de controverse politique dans les relations intergouvernementales canadiennes, mais les contestations devant les tribunaux sont restées sans effet. La pratique n'est toutefois pas unique à la fédération canadienne. Elle est courante aux États-Unis et en Australie depuis la dépression des années 1930. Les gouvernements régionaux au sein des fédérations ont souvent accepté l'aide fédérale, mais lorsque cette aide a pris la forme de subventions assorties de conditions, ils ont été irrités, voyant là un empiètement sur leur compétence exclusive. Ceci est particulièrement vrai lorsque le gouvernement fédéral consacre des fonds à des questions relevant de l'autorité régionale sans y avoir été invité ou décide de retirer ces fonds sans préavis. Au Canada et aux États-Unis, la décision unilatérale des gouvernements fédéraux de retirer leur aide, leur a valu d'être accusés de vouloir faire du délestage ou de pratiquer un «fédéralisme fondé sur le principe chacun pour soi».

Il est à noter que dans les fédérations plus anciennes comme les États-Unis, le Canada et l'Australie, où le recours au pouvoir général de dépenser du gouvernement fédéral est généralisé, la Constitution ne fait pas expressément état d'un tel pouvoir. Néanmoins, les tribunaux dans ces pays ont, à divers degrés, reconnu que le gouvernement fédéral pouvait user de ses pouvoirs en matière d'imposition et de crédits pour intervenir dans un champ d'activité dépassant les strictes limites de ses pouvoirs législatifs normaux. Les constitutions plus récentes de l'Inde et de la Malaisie, conçues à la lumière des pratiques en cours dans les fédérations plus anciennes, reconnaissent expressément l'autorité du gouvernement fédéral d'accorder des subventions aux gouvernements des États à *n'importe quelle fin*, que celle-ci relève ou non de la compétence du gouvernement fédéral.

Dans les fédérations où la Constitution attribue aux gouvernements des États la responsabilité administrative d'une partie significative de la législation fédérale,

les transferts fédéraux — sous la forme d'une partie du produit des impôts fédéraux ou sous la forme de subventions inconditionnelles et conditionnelles — constituent une caractéristique typique.

4.4 LA QUESTION DES DÉSÉQUILIBRES VERTICAUX ET HORIZONTAUX

Presque toutes les fédérations ont constaté la nécessité de corriger deux types de déséquilibres financiers. Les déséquilibres verticaux se produisent quand les responsabilités en matière de recettes et les responsabilités en matière de dépenses attribuées par la Constitution au gouvernement fédéral et aux gouvernements des composantes régionales ne correspondent pas. Ces déséquilibres se produisent généralement pour deux raisons. Premièrement, on a en principe jugé préférable d'attribuer les principaux pouvoirs d'imposition au gouvernement fédéral, ces pouvoirs étant étroitement liés au développement de l'union douanière et de façon plus générale, d'une union économique efficace, alors qu'on a estimé que les responsabilités en matière de dépenses, plus coûteuses, comme la santé, l'éducation et les services sociaux étaient mieux administrées régionalement quand il peut être tenu compte de circonstances spéciales. Examinés simultanément, les tableaux VII et VIII montrent la part, en pourcentage des recettes et dépenses publiques totales (tous paliers de gouvernement confondus), que représentent les recettes et les dépenses fédérales dans les différentes fédérations. La deuxième raison à l'origine de ces déséquilibres verticaux est que, peu importe le soin apporté par les concepteurs originaux aux efforts en vue de faire correspondre les responsabilités en matière de recettes et les responsabilités en matière de dépenses de chaque palier de gouvernement, avec le temps, les divers changements apportés au système d'imposition (par exemple à l'impôt sur le revenu des particuliers et aux taxes de consommation) et les coûts des dépenses entraînent des variations imprévues. Par conséquent, il est nécessaire de prévoir des processus permettant de redresser de temps en temps ces déséquilibres.

Les déséquilibres horizontaux sont une deuxième forme de déséquilibre à laquelle il faut remédier. Ils se produisent lorsque la capacité de générer des recettes des différentes composantes varie de telle sorte qu'elles ne sont plus capables d'assurer à leurs habitants des services de même niveau sur la base d'une assiette fiscale comparable. Outre les déséquilibres horizontaux au niveau des recettes, il peut y avoir également des déséquilibres provinciaux au niveau des dépenses en raison des «exigences en matière de dépenses» qui peuvent être différentes, selon les composantes, par suite de variations des caractéristiques socio-démographiques de leur population comme la dispersion des habitants, l'urbanisation, la composition sociale et la structure d'âge ainsi que le coût associé à la prestation des services qui peut être influencé par des facteurs tels que l'envergure de l'administration publique et l'environnement physique et économique.

TABLEAU VII : Recettes du gouvernement fédéral (avant transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des recettes publiques (tous paliers de gouvernement confondus)

	1986	1996
Malaisie	87,2	89,9
Espagne	87,9	84,0*
Autriche	71,6	72,8†
Australie	74,4	69,1
États-Unis	64,7	65,8
Inde	68,2	64,6*
Allemagne	64,5	64,5
Canada	48,4	47,7‡
Suisse	48,1	44,7‡
Union européenne	0,9	1,2

*Données de 1994

†Données de 1995

‡Données de 1993

Source : *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, de Ronald L. Watts (Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Kingston, 1999, p. 60).

TABLEAU VIII : Dépenses publiques fédérales (après transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des dépenses publiques (tous paliers de gouvernement confondus)

	1986	1996
Malaisie	82,4	85,6
Autriche	70,5	68,8†
Espagne	79,4	68,5*
États-Unis	56,0	61,2
Inde	47,3	54,8*
Australie	52,7	53,0
Allemagne	35,7	41,2
Canada	41,4	40,6‡
Suisse	35,0	36,7†
Union européenne	2,1	2,5

†Données de 1995

*Données de 1994

‡Données de 1993

Source : *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, de Ronald L. Watts (Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Kingston, 1999, p. 61).

4.5 LE RÔLE DES TRANSFERTS FINANCIERS

Afin de redresser ces déséquilibres, la plupart des fédérations ont des arrangements prévoyant des transferts financiers d'un palier de gouvernement à un autre. Les gouvernements fédéraux contrôlant généralement les principales sources d'imposition, les rajustements ont généralement pris la forme de transferts aux composantes régionales de gouvernement. Leur but a été d'éliminer les déséquilibres verticaux au moyen de transferts sous forme de parts d'impôt, de subventions globales inconditionnelles ou de subventions conditionnelles à des fins spécifiques et d'éliminer les déséquilibres horizontaux pour aider les composantes plus démunies. Le tableau IX montre la part, en pourcentage des recettes totales de la province ou de l'État, que représentent ces transferts. On peut ainsi avoir une idée du degré de dépendance des provinces ou de l'État à l'égard de ces transferts.

TABLEAU IX : Transferts intergouvernementaux en pourcentage des recettes de la province ou de l'État

	1986	1996
Espagne	77,4	77,58*
Autriche	31,9	43,64†
Australie	54,4	40,7
Inde	44,0	39,41*
États-Unis	20,5	29,6*
Canada	20,1	19,79‡
Suisse	21,7	18,9†
Allemagne	15,5	18,3
Malaisie	29,5	17,9

*Données de 1994

†Données de 1995

‡Données de 1993

Source : *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, de Ronald L. Watts (Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Kingston, 1999, p. 62).

4.6 LES TRANSFERTS CONDITIONNELS OU INCONDITIONNELS

Le degré de dépendance de la province ou de l'État est fonction non seulement de la part de leurs recettes que représentent les transferts fédéraux mais aussi de la nature de ces transferts, à savoir s'il s'agit de transferts conditionnels ou de transferts inconditionnels. Les transferts fédéraux aux composantes régionales de gouvernement peuvent être assortis de conditions de façon à influencer la façon

dont ils sont dépensés. Ce «filon d'or», comme on l'appelle en Allemagne, peut toutefois nuire à l'autonomie des composantes régionales surtout si les transferts conditionnels représentent une part importante des transferts et donc des recettes totales de la province ou de l'État. Pour éviter ceci, les transferts peuvent prendre la forme de transferts inconditionnels (un pourcentage fixe du produit de certains impôts comme c'est le cas dans nombre de fédérations plus récentes, ou des subventions globales inconditionnelles). Bien qu'il soit difficile d'obtenir des statistiques aux fins de comparaison, il est clair que la nature des transferts varie considérablement entre les fédérations. Le tableau X, qui montre la part en pourcentage des transferts fédéraux à laquelle correspondent les transferts conditionnels, indique que la proportion des transferts conditionnels semble aller de la plus élevée aux États-Unis et dans l'Union européenne (se situant à 100 p. cent) aux moins élevées, soit 53 p. cent en Australie, 38 p. cent en Inde et 23,5 p. cent dans le cas de la plus autonome des communautés autonomes de l'Espagne. Le calcul du pourcentage attribué au Canada dépend de la façon dont on considère ces transferts (qui sont au plus des transferts semi-conditionnels) au titre du FPE (devenus aujourd'hui le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux, (TCSPS), à savoir s'ils sont conditionnels ou inconditionnels. Si on les considère comme conditionnels, le pourcentage pour le Canada serait de 43,6 p. cent pour 1996. Si on les considère comme inconditionnels, ce chiffre serait de 4,3 p. cent.

TABLEAU X : Transferts conditionnels en pourcentage des transferts fédéraux*

	1996
États-Unis	100,0
Union européenne	100,0
Suisse	73,1†
Malaisie	67,9
Allemagne	64,5
Australie	53,0
Inde	38,0
Espagne	23,5‡
Canada§	4,3

*Les données comparables pour l'Autriche et la Belgique ne sont pas disponibles.

†Données de 1995

‡Les données indiquées correspondent à celles des communautés autonomes assumant des responsabilités de niveau élevé en matière de politique.

§Les transferts au titre du FPE et du TCSPS sont considérés comme étant des transferts inconditionnels. S'ils étaient considérés comme étant des transferts conditionnels, le pourcentage pour le Canada serait de 43,6.

Source : *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, de Ronald L. Watts (Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Kingston, 1999, p. 66).

La part des recettes totales de la province ou de l'État que représentent les transferts fédéraux conditionnels nous permet de mesurer les contraintes imposées sur l'autonomie de l'État ou de la province. Comme l'indique le tableau XI, dans la plupart des fédérations, les transferts conditionnels constituent entre 10 et 30 p. cent des recettes totales de l'État ou de la province. Au Canada, si on considère les transferts au titre du FPE comme des transferts conditionnels, le chiffre pour 1996 est de 15,8 p. cent contre 0,9 si on considère ces mêmes transferts comme des transferts inconditionnels (le pourcentage le plus faible de toutes les fédérations).

Des arguments ont été avancés en faveur des deux formes de transfert. Il existe en faveur des subventions conditionnelles un argument qui a tendance à dominer le débat aux États-Unis. Cet argument est fondé sur le principe de la responsabilité financière et de la responsabilité envers les contribuables, c.-à-d. sur l'idée que le gouvernement fédéral, qui a la tâche ingrate de générer des recettes au moyen de l'imposition, devrait, par souci de responsabilité envers le contribuable, contrôler et fixer les conditions d'utilisation de ces fonds par les gouvernements des États. Par conséquent, ces dernières décennies, les subventions conditionnelles ont toujours représenté une part élevée des transferts fédéraux aux États-Unis.

TABLEAU XI : Subventions fédérales conditionnelles en pourcentage des recettes totales des gouvernements des provinces ou des États*

	1996
États-Unis	29,6
Australie	21,6
Espagne	18,2
Inde	15,0
Suisse	12,3
Malaisie	12,2
Allemagne	9,8
Canada†	0,9

*Des données comparables pour la même année n'étaient pas disponibles pour l'ensemble des pays. Par conséquent, ces données ne sont qu'approximatives. Des données comparables pour l'Autriche et la Belgique ne sont pas disponibles.

†Les transferts au titre du TCSPS pourraient être décrits comme étant semi-conditionnels, mais on les considère ici comme étant non conditionnels car, soit ils sont exempts de conditions pour certains aspects, soit les conditions dont ils sont assortis sont générales. S'ils devaient toutefois être considérés comme des transferts conditionnels, on obtiendrait alors 15,8 p. cent pour le Canada.

Source : *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, de Ronald L. Watts (Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's, Kingston, 1999, p. 67).

À l'inverse, dans d'autres fédérations où on a davantage prêté attention aux subventions conditionnelles, on craint que celles-ci ne nuisent à l'autonomie des composantes régionales de gouvernement en les incitant à faire des dépenses qui ne correspondent pas nécessairement à leurs priorités. En outre, dans les fédérations où le pouvoir exécutif des gouvernements régionaux est redevable devant leur propre assemblée législative, il a été argué que ces gouvernements peuvent être tenus responsables de l'utilisation de transferts inconditionnels étant donné qu'ils sont imputables envers leur propre assemblée législative et donc envers leur électeurat. Ces arguments se sont traduits dans la plupart des fédérations parlementaires par une dépendance nettement moins grande à l'égard des transferts conditionnels et par une proportion de transferts inconditionnels plus élevée qu'aux États-Unis.

4.7 LES TRANSFERTS DE PÉRÉQUATION

L'importance des transferts de «péréquation» réside dans la notion que, dans une fédération, tous les citoyens devraient avoir droit à des services comparables sans être pour autant assujettis à des écarts excessifs des taux d'imposition. La nécessité de ces transferts s'est fait jour, dans la plupart des fédérations, après que l'on a reconnu que les disparités au niveau de la richesse entre les régions d'une fédération risquaient de compromettre la cohésion au sein de cette dernière. C'est la raison pour laquelle, dans la plupart des fédérations européennes, les transferts de péréquation ont été baptisés «transferts de solidarité».

Les arrangements en matière de transferts de péréquation varient d'une fédération à l'autre et sont résumés dans le tableau XII. Il convient de faire remarquer plusieurs points. Premièrement, l'étendue des transferts de péréquation varie considérablement. La plupart des fédérations, à l'exception des États-Unis, ont un programme officiel de péréquation. Cependant, l'étendue des transferts dans certaines fédérations comme l'Allemagne, le Canada et l'Australie est plus vaste que dans d'autres comme la Suisse.

Deuxièmement, à part l'Allemagne, la péréquation se fait par le biais de la redistribution au moyen de transferts fédéraux aux composantes régionales de gouvernement moins nanties. L'Allemagne est unique en ce sens que c'est le seul pays où la Constitution prévoit des transferts entre États pour couvrir une partie substantielle des déséquilibres horizontaux. Au début, c'était la seule et unique méthode de péréquation employée dans cette fédération. Par la suite, des transferts fédéraux sous forme de paiements supplémentaires par habitant de recettes fiscales provenant de la TVA (taxe sur la valeur ajoutée) ont permis une redistribution substantiellement mieux équilibrée.

Troisièmement, au Canada, les efforts en vue de redresser les déséquilibres horizontaux grâce aux paiements de péréquation du gouvernement fédéral ont été axés principalement sur la réduction des disparités quant à la capacité des provinces

TABLEAU XII : Arrangements en matière de péréquation

États-Unis	Pas de système de péréquation généralisé. Une certaine péréquation se produit par suite de l'effet cumulatif des dispositions prévues dans certains programmes fédéraux de subventions approuvés par le Congrès.
Suisse	Transferts fédéraux : basés sur une formule tenant compte de toute une série de critères classant les cantons selon leur capacité financière, laquelle servira de base pour le partage des recettes fiscales et l'octroi de subventions conditionnelles, mais le système de transfert de péréquation est moins important qu'il ne l'est en Allemagne, au Canada ou en Australie.
Canada	Transferts fédéraux : système de péréquation basé sur une formule (ajustée de temps en temps) correspondant à la moyenne de tout un ensemble représentatif de taxes provinciales et prévoyant des subventions inconditionnelles représentant 42 p. cent de tous les transferts.
Australie	Transferts fédéraux : basés, entre 1933 et 1981-1988 sur les recommandations faites à la suite de la détermination des besoins des États demandeurs par une commission permanente indépendante, la Commission des subventions du Commonwealth; depuis 1981-1982, ont pris la forme d'ajustements des transferts effectués au titre des subventions générales de rajustement calculées sur la base des exigences relatives des États en matière de dépenses.
Allemagne	Transferts principalement inter-étatiques (62 p. cent) : péréquation au moyen d'un fonds de recettes inter-étatique auquel contribuent les Länder nantis et duquel peuvent retirer les Länder démunis selon une formule bien établie; et transferts fédéraux (38 p. cent) : paiements fédéraux supplémentaires correspondant à 1,5 p. cent de la Taxe à la valeur ajoutée (TVA). La répartition initiale par habitant de la partie de la TVA revenant aux Länder a aussi un effet de péréquation.
Autriche	Transferts fédéraux : les Länder reçoivent par habitant une subvention fédérale suffisante pour leur permettre d'aligner la moyenne de leurs recettes fiscales par habitant sur la moyenne nationale (un peu plus de la moitié des Länder ont droit à une telle subvention). La répartition initiale des parts provinciales des recettes fiscales fédérales a aussi un effet de péréquation.
Inde	Transferts fédéraux : basés sur des recommandations non exécutoires de la Commissions des finances quinquennales indépendantes recommandant la part des recettes fiscales et l'octroi de subventions conditionnelles et inconditionnelles pour combler les écarts dans les recettes de l'État.
Malaisie	Transferts fédéraux : déterminés par le gouvernement fédéral après consultation du Conseil intergouvernemental des finances nationales et fondés sur une combinaison de parts inconditionnelles de certaines recettes fiscales fédérales et de subventions inconditionnelles et conditionnelles par habitant.
Belgique	Transferts fédéraux : une subvention inconditionnelle dite «de solidarité nationale» est versée aux régions où les recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers sont inférieures par habitant à la moyenne nationale (à ajuster pour l'octroi aux régions d'un pourcentage des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers sur une base dérivée).
Espagne	Transferts fédéraux : depuis 1987, en vertu de certains critères, parmi lesquels la taille de la population, le revenu des particuliers, l'effort financier, le nombre de provinces au sein de la communauté autonome, la distance par rapport à la capitale de l'État; appliqués par le gouvernement fédéral à la partie des recettes fiscales fédérales transférée aux communautés autonomes.

de générer des recettes. Cette approche est typique de nombreuses fédérations. Cependant, dans certaines fédérations, notamment en Australie, des efforts considérables ont été faits pour réduire aussi les déséquilibres au niveau des dépenses publiques¹⁷.

Quatrièmement, la forme des transferts de péréquation aux composantes régionales est variable. Il y a les transferts calculés d'après une formule convenue, par exemple en Suisse, au Canada, en Allemagne, en Autriche, en Malaisie, en Belgique et en Espagne (encore que dans certains cas, le gouvernement fédéral domine le processus menant à un accord). Dans d'autres fédérations, notamment en Australie et en Inde, l'attribution est en grande partie basée sur la recommandation de commissions permanentes ou temporaires indépendantes (qui peuvent elles-mêmes utiliser toute une série de formules pour arriver à leurs recommandations).

Cinquièmement, dans certaines circonstances, il peut y avoir une relation entre le degré de décentralisation au sein d'une fédération et le besoin d'arrangements en matière de péréquation. Plus une fédération est décentralisée sur le plan financier et plus grandes sont les disparités entre les États quant à la capacité de générer des recettes et aux besoins en matière de dépenses, plus grande sera vraisemblablement la nécessité de prévoir des mécanismes de péréquation pour promouvoir l'équilibre horizontal.

Sixièmement, il semble que la tolérance des citoyens à l'égard des déséquilibres horizontaux varie d'une fédération à l'autre. Par exemple, la fédération égalitaire qu'est l'Australie, où il existe relativement peu de disparités quant à la capacité des États de générer des recettes, fait beaucoup d'efforts pour équilibrer les recettes et les dépenses. De son côté, l'Allemagne assure une péréquation presque entière du moins sur le plan des recettes. Les États-Unis, où les disparités entre États sont relativement importantes mais où il n'existe aucun système de péréquation officiel, semblent mieux tolérer les déséquilibres horizontaux. Le Canada se situe entre ces deux extrêmes. Il a un programme de péréquation substantiel qui, étant donné les disparités relativement importantes quant à la capacité des provinces de générer des recettes, ne permet qu'une péréquation partielle. L'importance relative attachée à l'équité par opposition à l'autonomie provinciale et à la décentralisation est un facteur qui influence les variations de tolérance à l'égard des déséquilibres horizontaux.

4.8 L'ADAPTATION DES ARRANGEMENTS FINANCIERS : PROCESSUS ET INSTITUTIONS

Du fait que, comme on l'a déjà fait remarquer, l'importance des sources de recettes et les responsabilités en matière de dépenses changent au fil du temps, les fédérations ont constaté qu'il était nécessaire d'établir des processus et de mettre en place des institutions afin de faciliter les efforts en vue de redresser les

déséquilibres verticaux et horizontaux. Le tableau XIII donne un aperçu des instances au sein desquelles, parmi les différentes fédérations, on a pu débattre de ces questions. On notera que dans les fédérations caractérisées par une séparation du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif à chaque palier de gouvernement, par exemple les États-Unis et la Suisse, la principale instance est la législature fédérale (conseillée de temps à autre par des commissions spéciales dans le cas de la Suisse). Dans les fédérations caractérisées par une fusion des pouvoirs entre l'exécutif et le Parlement, la principale instance est celle du fédéralisme exécutif, c'est-à-dire des négociations entre l'exécutif du gouvernement fédéral et l'exécutif des composantes régionales de gouvernement.

Pour ce qui est des processus établis pour s'attaquer aux questions des finances fédérales, on peut faire quatre distinctions¹⁸. En Australie et en Inde, quoique sous une forme différente, des commissions d'experts établies par le gouvernement fédéral se sont vues confier la tâche principale de déterminer une formule de distribution. En Australie, il s'agit d'une commission permanente, alors qu'en Inde, il s'agit d'une commission quinquennale établie en vertu de la Constitution. Ces commissions entendent les représentations des gouvernements des États et font rapport au gouvernement fédéral qui normalement donne suite à leurs recommandations. Le second système est celui de la disposition constitutionnelle qui prévoit la création d'un conseil intergouvernemental composé de représentants du gouvernement fédéral et de représentants des États, comme dans le cas du Conseil national des Finances en Malaisie. Un troisième système est celui de l'Allemagne, de l'Autriche, de la Suisse, de la Belgique et des États-Unis, où les subventions aux États sont déterminées par le gouvernement fédéral, mais qui comptent à la législature fédérale des représentants officiels des États, de sorte que les États participent au processus d'approbation des subventions en question (à noter cependant que les arrangements varient selon les fédérations). Le quatrième système est celui appliqué au Canada où la détermination de la formule de péréquation, d'autres programmes de transfert d'impôt et accords fiscaux, sont sous le contrôle du gouvernement fédéral dont la législature ne prévoit pas de représentation officielle des gouvernements régionaux. Néanmoins, étant donné l'importance de ces questions, les relations fédérales-provinciales en matière de finances ont fait l'objet de longs débats au sein d'innombrables comités de représentants fédéraux et provinciaux et ont été à l'origine d'une grande controverse entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux¹⁹.

Dans presque toutes les fédérations, mais surtout en Australie, en Inde, en Malaisie, en Allemagne et au Canada, toute une série de conseils, commissions et comités intergouvernementaux ont été créés afin de faciliter l'adaptation des arrangements financiers. L'Australie est la fédération qui est allée le plus loin dans la création de telles commissions, avec trois institutions intergouvernementales qu'il vaut la peine d'examiner ici : le Conseil des premiers ministres, qui joue un rôle clé dans les délibérations sur les transferts mais n'est pas un organe créé par la Constitution; le Conseil des prêts, créé par une réforme constitutionnelle

TABLEAU XIII : Instances au sein desquelles sont résolues les questions des finances fédérales

États-Unis	Congrès — négociations entre les représentants des différents États au Congrès sur l'attribution de programmes d'octroi d'aide.
Suisse	Parlement fédéral — négociations au sein du Conseil fédéral (c.-à-d. l'exécutif fédéral) et le Parlement (qui compte des représentants des cantons) assistés de temps à autre par des commissions.
Canada	Fédéralisme exécutif — conférences des ministres des Finances et conférences des premiers ministres, la décision ultime incombant au gouvernement du Canada.
Australie	Fédéralisme exécutif — conférence des premiers ministres et Conseil des prêts. Les décisions ultimes incombent au gouvernement fédéral mais, en ce qui concerne les transferts, les recommandations de la Commission des subventions du Commonwealth, composée d'experts indépendants, sont généralement suivies.
Allemagne	Fédéralisme exécutif — ultimement les arrangements financiers doivent être approuvés par le Bundesrat, composé de représentants des gouvernements des Länder.
Autriche	Fédéralisme exécutif — négociations intergouvernementales, le gouvernement fédéral jouant un rôle prédominant, mais la deuxième Chambre du gouvernement fédéral étant composée de représentants des assemblées législatives des États.
Inde	Fédéralisme exécutif — négociations intergouvernementales tempérées par les recommandations de commissions des finances quinquennales indépendantes requises par la Constitution.
Malaisie	Fédéralisme exécutif — rôle dominant du gouvernement fédéral, tenu en vertu de la Constitution de consulter le Conseil national des finances qui comprend un représentant de chaque État.
Belgique	Coalition multipartite négociant au sein du gouvernement fédéral et négociations intergouvernementales.
Espagne	Fédéralisme exécutif — négociations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des communautés autonomes (dont l'influence est asymétrique), les résultats dépendant cependant de la décision du gouvernement fédéral.

en 1927, dont le rôle est de coordonner les emprunts du gouvernement fédéral et des gouvernements des États et qui peut prendre des décisions liant les deux paliers de gouvernement; et la Commission des subventions du Commonwealth, un organe permanent qui, depuis 1933, conseille le gouvernement fédéral australien sur les transferts de péréquation. En Allemagne, le Bundesrat et ses comités, en raison du caractère unique de cette deuxième Chambre législative fédérale composée de représentants des gouvernements des Länder, a joué un rôle clé dans les délibérations intergouvernementales concernant l'adaptation des arrangements financiers.

Dans d'autres fédérations, dont la Suisse et la Belgique, des commissions périodiques conseillent de temps à autre les gouvernements sur l'adaptation des arrangements intergouvernementaux en matière de finances.

Chapitre 5

La flexibilité et l'ajustement dans les fédérations

5.1 L'IMPORTANCE DES PROCESSUS DE COLLABORATION INTERGOUVERNEMENTALE

L'inévitabilité des chevauchements et de l'interdépendance dans l'exercice de pouvoirs publics dans les fédérations exige en général des différents ordres de gouvernement qu'ils se traitent en partenaires, ce qui a pour corollaire de multiples consultations, la coopération et la coordination entre eux.

Les institutions et les processus à la base de la collaboration intergouvernementale ont deux fonctions importantes : le règlement de différends et l'adaptation aux changements.

Par ailleurs, les relations intergouvernementales comportent deux grandes dimensions. L'une est celle des relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des composantes. L'autre est celle des relations entre les gouvernements des composantes. Les deux genres de relations intergouvernementales jouent en général un rôle important dans les fédérations.

Dans chacune de ces dimensions, les relations peuvent communément comprendre toutes les composantes de la fédération, des groupes régionaux d'unités, ou être bilatérales (p. ex. entre le gouvernement fédéral et une unité régionale ou entre deux composantes régionales).

5.2 LES FORMES ET LA PORTÉE DES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Les relations intergouvernementales au sein des fédérations (soit les relations entre ministres, fonctionnaires et représentants de différents ordres de gouvernement)

se déroulent pour une bonne part de façon informelle par divers canaux de communication directe (courrier, téléphone, etc.).

De plus, il existe dans la plupart des fédérations toutes sortes d'organismes plus formels de facilitation des relations intergouvernementales, tels les organismes voués aux relations financières dont il est question au chapitre 4.8 ci-dessus. Il s'agit d'ordinaire de comités permanents ou spéciaux de toutes sortes, réunissant ministres, législateurs, fonctionnaires et organismes de différents ordres de gouvernement. On constate la prédominance du «fédéralisme exécutif» (rôle prépondérant des cadres gouvernementaux, tels les ministres et leurs fonctionnaires) dans les relations intergouvernementales au sein des fédérations parlementaires où les premiers ministres et les ministres responsables envers leurs assemblées législatives tendent à prévaloir au niveau des deux ordres de gouvernement²⁰. Les institutions et les processus propres au fédéralisme exécutif se développent habituellement sur fond de pragmatisme plutôt que d'être le résultat d'une exigence constitutionnelle, mais dans des fédérations comme le Canada, l'Australie, l'Allemagne, l'Inde et la Malaisie leur forme est très variée : réunions de fonctionnaires, conseils de ministres, réunions de premiers ministres, etc. Dans certaines fédérations on dénombre, bon an mal an, pas moins de cinq cents diverses réunions de ce genre. Ces réunions servent de base aux processus institutionnels de consultation, de négociation, de coopération et, occasionnellement, d'exécution de projets conjoints. Lorsque les relations intergouvernementales se déroulent sur fond de fédéralisme exécutif, il n'est pas rare que chaque ordre de gouvernement dispose de sa propre organisation intergouvernementale vouée à la coordination de ses relations avec les autres ordres de gouvernement au sein de la fédération. En Australie, on a assisté à l'établissement en 1992 du Conseil des gouvernements australiens chargé de surveiller le processus de collaboration et, surtout, de rendre plus efficace le fonctionnement de l'union économique australienne. Toutefois, après avoir été très actif au cours de ses premières années d'existence, le Conseil semble avoir en quelque sorte disparu. Un cadre de collaboration intergouvernementale intéressant, établi au Canada depuis peu, est le *Cadre pour améliorer l'union sociale pour les Canadiens*, signé par le gouvernement fédéral et neuf des provinces canadiennes (dont ne fait pas partie le Québec) le 4 février 1999. Ce cadre vient marquer le début d'une nouvelle ère de collaboration fédérale-provinciale et de partage de l'information dans la création et le financement des programmes sociaux. Il définit également un mécanisme pour la résolution des différends. L'adoption de ce cadre sans la participation du Québec dénote d'une reconnaissance implicite toutefois du besoin d'asymétrie dans les relations au sein de la fédération canadienne. Parmi les fédérations contemporaines, l'Australie et l'Allemagne (avec le *Bundesrat* comme organe central) constituent à l'heure actuelle probablement les exemples les plus évolués du fédéralisme en action dans les relations intergouvernementales.

Dans les fédérations où il y a séparation des pouvoirs législatif et exécutif au niveau de chaque ordre de gouvernement comme aux États-Unis et en Suisse, les

canaux des relations intergouvernementales sont plus dispersés, constituant de nombreuses ramifications souvent s'entre-croisant entre cadres supérieurs, administrateurs et législateurs des différents ordres de gouvernement. Cette configuration se distingue par les pressions politiques exercées par les représentants des États et des cantons sur les législateurs fédéraux.

Le besoin de multiples relations intergouvernementales augmente dans les fédérations dont la Constitution exige qu'une portion considérable de la législation fédérale soit administrée par les gouvernements régionaux. C'est un facteur majeur dans le cas, par exemple, du «fédéralisme verrouillé», ainsi qu'on le voit notamment en Allemagne.

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 4.8 ci-dessus, dans la plupart des fédérations les institutions et les processus intergouvernementaux sont particulièrement importants pour l'ajustement systématique des arrangements et transferts financiers.

Dans presque tous les modèles de fédérations, les relations intergouvernementales ont une dimension à la fois verticale et horizontale. Ainsi, outre les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des composantes, il y a les relations entre les gouvernements des composantes elles-mêmes. Les secondes portent le plus souvent sur des questions transfrontalières touchant des provinces ou États voisins, telles les rivières gérées de part et d'autre, les voies de transport ou les questions environnementales. En outre, il n'est pas rare que des groupes régionaux d'États ou de provinces tentent de coopérer. Parfois les efforts des composantes visant la coopération vont plus loin, de manière à englober tous les États ou provinces d'une fédération dans le dessein de gérer collectivement des questions de portée générale, sans avoir à subir l'impact centralisateur qui est le propre du recours au gouvernement fédéral. Dans pareil contexte, on parle en Suisse de «fédéralisme sans Berne», et aux États-Unis, de «fédéralisme sans Washington». Ce genre d'initiatives n'a pas connu en général beaucoup de succès du fait du caractère confédéral du processus décisionnel qu'elles supposent. Les succès et les difficultés de tels modèles d'efforts, ainsi que nous l'enseigne l'expérience d'ailleurs, méritent une analyse plus approfondie, étant donné que certains dirigeants provinciaux du Canada préconisent depuis peu la conclusion entre les provinces d'une entente sur des normes nationales dans des domaines de compétence provinciale exclusive comme la santé, l'éducation et les programmes sociaux, plutôt que de se voir imposer de telles normes avec les conditions liées à l'octroi de subventions du gouvernement fédéral²¹.

5.3 LA FLEXIBILITÉ ET L'AJUSTEMENT DANS LA RÉPARTITION DES POUVOIRS : AUTRES FORMULES

Dans la plupart des fédérations, la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des composantes régionales est enchâssée dans une

constitution qui est relativement rigide et difficile à modifier (voir le point 10.4 ci-dessous). Cette situation nécessite le recours à toutes sortes d'instruments propres à assurer la flexibilité et l'ajustement.

Aux États-Unis, en Australie, en Inde et en Malaisie, fédérations où la Constitution fixe des pans entiers de compétences simultanées, il en a résulté un certain degré de flexibilité et de coopération dans les domaines de compétence partagée. Il convient toutefois de noter que la simultanéité peut également contribuer à la concurrence et aux conflits au plan intergouvernemental s'il n'existe pas de processus créateurs de partenariat dans ces domaines.

Une autre formule réside dans la délégation de pouvoirs au niveau intergouvernemental. Comme les premières fédérations ne prévoyaient pas de mesures de ce genre, les tribunaux ont parfois limité la portée de la délégation de pouvoirs législatifs. L'Australie aussi bien que la plupart des fédérations fondées au XX^e siècle se sont dotées d'une flexibilité accrue à cet égard en prévoyant des dispositions constitutionnelles expresses qui leur permettaient la délégation, à quel que palier que ce soit, de pouvoirs à la fois législatifs et administratifs.

Un autre aspect de cette flexibilité est l'adhésion volontaire (opting in) ou le refus de participer (opting out) à l'exercice de certains pouvoirs législatifs. Il y a des exemples à cet égard dans la *Loi constitutionnelle du Canada de 1867*, soit l'article 94A qui fait en sorte que les lois provinciales l'emportent sur les lois fédérales dans le domaine des pensions de vieillesse et des prestations aux survivants, et l'article 94, qui porte sur les lois fédérales pour l'uniformisation des lois relatives à la propriété et aux droits civils qui s'appliquent dans les provinces qui y consentent. Un autre exemple d'adhésion volontaire se trouve dans l'alinéa 23(1)a) de la *Charte des droits et libertés* sur certains droits des minorités en matière d'éducation qui ne s'appliquent pas au Québec à moins d'être autorisés par l'assemblée législative du Québec (article 59). Il existe en Espagne et en Belgique des dispositions semblables accessibles à toutes les composantes mais permettant un fédéralisme asymétrique de fait.

Dans un certain nombre de fédérations, on a développé la pratique d'ententes/accords intergouvernementaux formels (gouvernement fédéral-gouvernements étatiques ou inter-États). Cette question a fait couler beaucoup d'encre au cours des dernières décennies au Canada où la Commission Macdonald a prôné une modification constitutionnelle permettant l'enchâssement des ententes fédérales-provinciales. La notion d'ententes inter-États provient de la Constitution des États-Unis. L'arrangement prévu dans celle-ci permet à deux ou plusieurs États de conclure une entente sur la prise de mesures communes, sous réserve de l'approbation du Congrès. Dans un certain nombre de fédérations, des composantes régionales recourent à des ententes consensuelles inter-États en vue de l'adoption de mesures communes sans l'intervention directe du gouvernement fédéral. Comme nous l'avons déjà mentionné plus haut, cette approche a été dernièrement préconisée au Canada comme moyen de préserver des normes nationales dans des domaines de compétence provinciale exclusive tels que la santé,

l'éducation et les programmes sociaux par le biais d'ententes interprovinciales plutôt que fédérales-provinciales.

5.4 LE FÉDÉRALISME COOPÉRATIF ET LE FÉDÉRALISME CONCURRENTIEL

L'importance de l'interdépendance et la nécessité pour les institutions et processus intergouvernementaux de s'en accommoder ont mené à l'essor du concept de «fédéralisme coopératif» dans la plupart des fédérations. Mais la notion de «fédéralisme concurrentiel» est tout aussi importante. On voit, à l'analyse, que chacune de ces options comporte des avantages en même temps que des coûts.

Le «fédéralisme coopératif» permet de réduire les conflits et d'engager la coordination, mais lorsqu'il devient un modèle de «fédéralisme verrouillé» tel qu'on le voit en Allemagne, il peut mener à ce que Scharpf appelle le «piège de la prise de décision conjointe», qui réduit l'autonomie et la liberté d'action des deux ordres de gouvernement²². En outre, si c'est le «fédéralisme exécutif» qui prédomine, cela peut limiter le rôle des assemblées législatives.

Les défenseurs du «fédéralisme concurrentiel», à l'instar d'Albert Breton (cf. Commentaires, Rapport de la Commission Macdonald) au Canada, soutiennent que de la même manière que la concurrence économique génère des recettes supérieures en comparaison des monopoles et des oligopoles, la concurrence que se font les différents ordres de gouvernement servant les mêmes citoyens fera probablement en sorte que ces derniers reçoivent un meilleur service²³. Breton associe le «fédéralisme coopératif» à des manoeuvres visant à servir les intérêts des gouvernements plutôt que ceux des citoyens. Mais il faut souligner qu'un excès de «fédéralisme concurrentiel» peut engendrer des conflits et des accrochages au plan intergouvernemental et avoir un impact propre à amener la division au sein de la fédération.

Comme c'est le cas de tous les partenariats, il semblerait qu'une combinaison de coopération et de concurrence soit ce qu'il y a de plus désirable à long terme.

5.5 LES IMPLICATIONS POUR LE CARACTÈRE DÉMOCRATIQUE DES FÉDÉRATIONS

Un excès de «fédéralisme coopératif» peut miner la responsabilité démocratique de chaque gouvernement de rendre compte aux électeurs, critique souvent formulée à l'égard du fédéralisme exécutif en Allemagne, en Australie et au Canada. Toutefois, s'il est vrai que voir les gouvernements se concurrencer pour mieux servir les citoyens n'est pas sans comporter des avantages en démocratie, une concurrence excessive peut mener à la division. Comme c'est généralement le cas dans les fédérations, le besoin d'équilibre semble être essentiel. On s'accorde

généralement pour dire qu'il faut une combinaison de coopération et de négociation, inspirées par l'esprit de compétition entre les gouvernements, dont chacun cherche de son côté à mieux servir les intérêts des citoyens pour éviter les écueils des conflits dans les domaines interdépendants.

Dans ces circonstances, la plupart des fédérations tentent de renforcer la responsabilisation directe de leurs représentants dans les négociations intergouvernementales en développant des procédures, des processus et des comités législatifs au niveau de chaque ordre de gouvernement plutôt que de restreindre la collaboration intergouvernementale.

Chapitre 6

La symétrie et l'asymétrie dans les fédérations

6.1 LA DIFFÉRENCE ENTRE L'ASYMÉTRIE POLITIQUE ET L'ASYMÉTRIE CONSTITUTIONNELLE

Deux sortes d'asymétrie peuvent influencer sur le fonctionnement des fédérations. La première, qui est typique des fédérations et qui peut être appelée asymétrie *politique*, vient de l'action des conditions culturelles, économiques, sociales et politiques sur le pouvoir, l'influence et les relations que les composantes régionales ont entre elles et avec le gouvernement fédéral. La seconde, qui ne se voit que dans quelques fédérations et qui peut être appelée asymétrie *constitutionnelle*, tient au manque d'uniformité des pouvoirs attribués aux composantes régionales par la Constitution.

6.2 LES CAS D'ASYMÉTRIE POLITIQUE

Propre à toutes les fédérations, l'asymétrie politique s'explique principalement par les écarts entre les composantes régionales quant à la population, à la taille du territoire, aux caractéristiques économiques, ainsi qu'aux ressources et aux richesses. Le tableau XIV donne un aperçu de l'écart quant à la population entre les composantes les plus grandes et les plus petites étudiées ici dans l'ordre décroissant du rapport entre les composantes régionales les plus petites et les plus grandes. Ce facteur explique le pouvoir et le poids relatifs des composantes régionales plus grandes, tout spécialement là où elles sont une ou deux à dominer, et l'impuissance relative des entités plus petites. Les deux peuvent être une source de ressentiment et de tensions dans la dynamique politique. Les tensions sont particulièrement graves là où une composante représente à elle seule plus de la moitié de la population de la fédération, ce qui constitue presque toujours une source

TABLEAU XIV : Asymétrie démographique entre les composantes à part entière au sein des régimes fédéraux

Régime fédéral	N ^{bre} d'entités	Population totale	Composante la plus grande	Pop. de la composante la plus grande	% de la pop. de la féd.	Composante la plus petite	Pop. de la composante la plus petite	% de la pop. de la féd.	Rapport de la plus grande à la plus petite pour la pop.
Inde	25	846,303 m	Uttar Pradesh	139,112 m	16,4%	Sikkim	0,406 m	0,05%	342,6
Union européenne	15	368,067 m	Allemagne	81,338 m	22,1%	Luxembourg	0,378 m	0,10%	215,2
Suisse	26	6,873 m	Zurich	1,179 m	17,2%	Appenzell-IR	0,014 m	0,20%	84,2
Canada	10	29,108 m	Ontario	11,004 m	37,8%	Île-du-Prince-Édouard	0,135 m	0,46%	81,5
États-Unis	50	265,172 m	Californie	31,589 m	11,9%	Wyoming	0,480 m	0,18%	65,8
Espagne	17	38,872 m	Andalousie	6,941 m	17,9%	La Rioja	0,263 m	0,68%	26,4
Allemagne	16	81,338 m	N. Rhin-Westphalie	17,759 m	21,8%	Brême	0,683 m	0,84%	26,0
Australie	6	17,657 m	Nouvelle-Galles du Sud	5,959 m	33,7%	Tasmanie	0,472 m	2,67%	12,6
Malaisie	13	16,527 m	Perak	2,108 m	12,8%	Perlis	0,176 m	1,06%	12,0
Belgique	3	10,022 m	Région flamande	5,769 m	57,6%	Bruxelles	0,954 m	9,52%	6,0
Autriche	9	7,812 m	Vienne	1,533 m	19,6%	Burgenland	0,274 m	3,51%	5,6
Tchécoslovaquie	2	15,6 m	Rép. tchèque	10,360 m	66,4%	Rép. slovaque	5,264 m	33,74%	2,0
Pakistan (1957-8)	2	95,6 m	Pakistan or.	51,597 m	54,0%	Pakistan occ.	42,215 m	44,16%	1,2

Source : Annuaire statistique de la Suisse 1996; Statistique Canada; Directions de la répartition de la population et de l'estimation de la population, Bureau américain de la statistique; Bureau australien de la statistique; Bayerisches Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung; Statistique Finlande; Statistique Suède; et D.J. Elazar, éd., *Federal Systems of the World*, deuxième éd., London, Longman, 1994.

Nota : les données concernant la Tchécoslovaquie et le Pakistan sont celles dont on disposait à la dissolution de ces fédérations; les données relatives aux autres fédérations sont les plus récentes (1994-1996).

Nota : Pour la Belgique seulement, les trois régions sont comparées. Si la population des trois communautés était utilisée pour les besoins de la comparaison, le rapport serait bien plus grand, la communauté germanophone représentant moins de un pour cent de la population belge.

d'instabilité. Ce fut notamment le cas, dans le passé, de la Prusse au sein de la Confédération germanique et de la fédération qui l'a remplacée jusque dans les années 1930, de la Jamaïque (avec 52 p. cent de la population) au sein de l'éphémère Fédération des Antilles 1958-1962, du Pakistan oriental au sein du Pakistan avant sa sécession (et, par la suite, de la province du Pendjab avec 56 p. cent de la population pakistanaise), de la Russie au sein de l'ex-URSS et de la République tchèque au sein de la Tchécoslovaquie avant la séparation de 1992 et c'est le cas, aujourd'hui, de la région flamande au sein de la fédération belge. Parmi les cas où deux provinces ou États membres exercent une influence prépondérante, mentionnons l'Ontario et le Québec au Canada (qui représentent 62 p. cent de la population) et les Nouvelles-Galles du Sud et Victoria en Australie (qui représentent 60 p. cent de la population).

Ces cas de composantes régionales assez grandes mis à part, comme le montre le tableau XIV, la plupart des fédérations comptent quelques entités très petites. C'est le cas, notamment, de l'Inde, de l'Union européenne, de la Suisse et du Canada. Dans certaines fédérations, l'intérêt de réduire l'asymétrie a conduit à des pressions poussant à redéfinir les frontières des composantes comme au Nigeria (où le nombre d'entités a été augmenté petit à petit, passant de trois régions à trente États et à un territoire) ou au Pakistan en 1956 (où le nombre de provinces a été abaissé de quatre à deux). Parmi les autres fédérations où les frontières des composantes ont été redéfinies, mentionnons l'Allemagne durant les premières années de la République fédérale allemande, et l'Allemagne de l'Est au moment de la réunification. En Belgique, le processus de fédéralisation des trois dernières décennies a inclut la délimitation des régions flamande, wallonne et de Bruxelles et des communautés néerlandophone, francophone et germanophone. Tout récemment, l'Afrique du Sud a redivisé ses composantes régionales pour former neuf provinces. Dans tous ces cas, l'asymétrie politique qui subsiste (qui est encore appréciable dans la plupart des cas) a été le résultat d'une révision constitutionnelle. Les écarts entre les composantes régionales quant à la taille du territoire et les richesses par tête des composantes sont d'autres facteurs qui accentuent l'image de l'asymétrie politique au sein des fédérations en général.

Ces asymétries sont politiquement importantes pour deux raisons. D'abord, ils agissent sur la capacité de l'entité régionale d'exercer les pouvoirs que lui attribue la Constitution. Ensuite, ils ont des répercussions sur l'influence de la composante régionale au sein des institutions fédérales dont la représentation est fondée sur la population (comme la première Chambre devant laquelle l'exécutif fédéral est responsable dans les fédérations parlementaires).

On peut dire qu'en général une certaine asymétrie *politique* existe dans chaque fédération, mais là où elle est démesurée, elle constitue une source de tensions et d'instabilité. Qui plus est, l'asymétrie *politique* a souvent été à l'origine d'efforts visant à apporter des mesures correctives, notamment à limiter l'influence des composantes régionales plus grosses en créant une seconde Chambre fédérale où la représentation avantage les plus petites et à aider les entités plus pauvres au

moyen de transferts de péréquation (voir le chapitre 4.7 et le tableau XII plus haut).

6.3 LES CAS D'ASYMÉTRIE CONSTITUTIONNELLE

Par asymétrie constitutionnelle, on entend les écarts quant au statut ou aux pouvoirs législatifs et administratifs attribués par la Constitution aux composantes régionales. Comme il est indiqué dans l'introduction et dans le tableau II, beaucoup de fédérations ont des entités dont les rapports avec la fédération sont très différents de ceux des entités à part entière que sont les gouvernements régionaux. Ces entités ont pris la forme de districts fédéraux, de territoires sous tutelle fédérale ou fédérations périphériques et d'États associés.

Dans la plupart des fédérations, la répartition des pouvoirs législatifs et administratifs et des ressources financières aux termes de la Constitution s'applique de façon symétrique à l'ensemble des États membres à part entière (p. ex. pour accroître l'autonomie des régions). Pourtant, il existe des cas où la Constitution prévoit formellement une asymétrie au niveau des compétences attribuées aux États membres. Cette situation s'explique par le fait qu'on a voulu tenir compte des écarts importants entre les composantes quant à la taille du territoire et à la population ou quant aux conditions sociales et culturelles et à la situation économique.

Trois approches ont été utilisées, en fait, pour établir une asymétrie constitutionnelle dans la distribution des pouvoirs dans les systèmes fédéraux. La première a consisté à accroître anormalement les pouvoirs fédéraux (autrement dit, à réduire l'autonomie des régions) dans des États membres à l'égard de certaines fonctions précises. Cette approche a été utilisée en Inde et dans l'éphémère fédération de la Rhodésie et du Nyassaland (1953-1963).

La deuxième approche a consisté à accroître anormalement les pouvoirs de certains États membres (autrement dit, à renforcer l'autonomie des régions). L'illustration la plus claire de cette approche a été les concessions qui ont été faites aux États de Bornéo à leur entrée dans la fédération malaise en 1963. Des questions comme les lois autochtones, les communications, la marine marchande et les pêches sont des domaines de compétence exclusive ou partagée au Sabah et au Sarawak, tandis qu'elles relèvent de la compétence du gouvernement fédéral ailleurs au sein de la fédération malaise. Si d'autres questions comme l'immigration sont du ressort fédéral, elles requièrent l'aval des États de Bornéo lorsqu'elles les concernent. En Inde, on a fait des rajustements semblables concernant les compétences attribuées à l'État de Jammu-et-Cachemire et à certains des nouveaux petits États qui comprennent divers groupes ethniques. Le Canada, depuis sa création, présente une certaine asymétrie qui est reliée principalement aux garanties confessionnelles et linguistiques concernant l'éducation, l'usage du français à l'assemblée législative et devant les tribunaux ainsi que le droit civil.

La troisième approche en usage est celle où la Constitution présente une symétrie en accordant des pouvoirs uniformes à tous les États membres mais prévoit aussi des dispositions qui, dans certains cas, leur laissent le choix entre une adhésion volontaire ou un refus de participer. Ces dispositions donnent le droit aux gouvernements de déléguer ces pouvoirs à un autre gouvernement ou d'accéder au plein exercice de leur autonomie à des rythmes différents. Ces dispositions maintiennent officiellement la formule symétrique de distribution constitutionnelle des pouvoirs aux États membres mais permettent une asymétrie de facto pour accommoder les membres dans l'exercice de ces pouvoirs. Le Canada a des dispositions semblables, soit les articles 94 et 94A de la *Loi constitutionnelle de 1867* et l'alinéa 23(1)(a) de la Charte des droits et libertés inscrite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*. Ainsi, dans la pratique, le Québec présente une certaine asymétrie législative (illustrée par le Régime des rentes du Québec) et administrative (il perçoit son propre impôt sur le revenu, par exemple). D'autres dispositions semblables étaient prévues dans l'accord du lac Meech de 1987 et dans l'Accord de Charlottetown de 1992 mais elles n'ont pas été édictées. L'approche espagnole permet de tenir compte des différences entre les régions quant aux pressions en faveur de l'autonomie en accordant à chaque communauté autonome un degré d'autonomie adapté à l'ensemble particulier d'accords conclus avec Madrid. Ces accords s'inscrivent quand même dans un cadre où il est prévu que le degré d'asymétrie éventuel sera moindre.

Parmi les autres systèmes fédéraux qui présentent une certaine asymétrie au niveau de l'exercice des compétences, il y a, par exemple, l'Union européenne, la Russie et la Belgique. L'Union européenne, dans les négociations sur l'admission de nouveaux membres, a souvent dû faire des concessions spéciales. De plus, pour arriver à une entente à propos du traité de Maastricht, l'Union européenne a dû accepter une certaine asymétrie au niveau de l'application de celui-ci, plus spécialement dans les cas de la Grande-Bretagne et du Danemark. La forme d'asymétrie constitutionnelle peut-être la plus complexe, actuellement, est constituée par la diversité des pouvoirs que sont parvenues à obtenir par voie de négociation les 89 composantes, telles les républiques, oblasts, okrugs, etc., qui forment actuellement la Fédération russe. À l'intérieur d'un cadre constitutionnel officiellement symétrique, un grand nombre de composantes de la Russie ont conclu des traités bilatéraux prévoyant un traitement asymétrique. Dans la Fédération belge, l'asymétrie constitutionnelle existe non seulement au niveau des compétences des trois composantes territoriales et des trois composantes non territoriales, mais aussi des rapports entre les conseils régionaux et les conseils communautaires.

Un facteur important influant sur les pouvoirs et l'autonomie qu'ont les États membres est la répartition des ressources financières aux termes de la Constitution. Comme la documentation volumineuse sur le fédéralisme fiscal l'a sans cesse souligné, la symétrie de départ au niveau de la répartition des ressources financières aux termes de la Constitution a souvent été à l'origine d'écarts prononcés au

niveau des richesses et ressources financières des États membres. En conséquence, dans beaucoup de fédérations, on a tenté de limiter l'effet néfaste de ces écarts sur l'unité et de renforcer la cohésion fédérale à l'aide de systèmes officiels de redistribution équilibré des ressources (voir la partie 4.7 ci-dessus). Ainsi, on s'est servi du système de redistribution asymétrique que sont les transferts pour rendre plus symétriques la capacité fiscale des États membres.

Les propositions concernant l'asymétrie constitutionnelle ont parfois, surtout au Canada, soulevé la question de savoir si l'accroissement de l'autonomie de certains États membres doit se répercuter sur la représentation de ces mêmes États au sein des institutions fédérales. Par exemple, n'y a-t-il pas lieu de priver leurs représentants du droit de vote sur les questions qui ne relèvent pas de la compétence du gouvernement fédéral dans ces États? Cela peut se défendre, et la question vient de faire l'objet d'un débat en profondeur au Canada, car elle pourrait se poser dans l'hypothèse où le Québec se verrait accorder d'importants pouvoirs législatifs asymétriques. La question a également été soulevée au Royaume-Uni à la suite des propositions en faveur de la dévolution Écossaise. Il serait cependant très difficile de faire fonctionner un système de gouvernement responsable si la taille des majorités acquises au Cabinet variait en fonction du dossier à l'étude. De toute manière, aucune fédération, jusqu'ici, n'a fait des changements concernant la représentation ou l'exercice du droit de vote des États ou provinces au sein des institutions fédérales pour ce motif.

De toute évidence, l'asymétrie constitutionnelle entre les unités régionales introduit un plus grand niveau de complexité. Pourtant, des fédérations comme la Malaisie, le Canada, l'Inde et la Belgique se sont aperçues que la seule façon de tenir compte des pressions diverses en faveur de l'autonomie des régions était de recourir à l'asymétrie dans la répartition des pouvoirs aux termes de la Constitution. Dans d'autres cas, l'asymétrie s'est avérée utile comme mesure de transition, tenant compte du degré de développement économique de chacune des régions. Citons, à titre d'exemple, les accords en Espagne concernant les Communautés autonomes et le principe d'une Europe à plusieurs vitesses et à «géométrie variable». Dans certains cas, les pressions en faveur de l'asymétrie ont conduit à des pressions contraires en faveur de la symétrie, par exemple au Canada et en Espagne, et ceci donne à penser qu'il y a peut-être des limites au-delà desquelles l'asymétrie peut devenir dysfonctionnelle. Pourtant, dans plusieurs fédérations, il semble que la reconnaissance de l'asymétrie constitutionnelle a été un bon moyen de tenir compte des écarts importants entre les composantes.

Chapitre 7

Les régimes fédéraux à niveaux multiples

7.1 L'APPARTENANCE À DES ORGANISMES FÉDÉRAUX SUPRANATIONAUX ET SES CONSÉQUENCES

Un fait notable dans le monde d'aujourd'hui est que plusieurs fédérations sont membres de fédérations plus vastes. Ainsi, par exemple, l'Allemagne, la Belgique, l'Autriche et l'Espagne font partie de l'Union européenne, elle-même une confédération hybride puisqu'elle possède aussi certains traits d'une fédération. Cette situation a eu des répercussions sur les rapports entre les États membres qui sont eux-mêmes des fédérations. Parmi les questions qui se sont posées à cet égard, citons l'intervention des composantes régionales de ces fédérations dans les négociations avec les institutions de l'Union européenne. Cela a conduit à la mise sur pied de bureaux des composantes régionales à Bruxelles, capitale de l'Union européenne, et à la représentation directe de celles-ci au Comité des régions de l'Union européenne, rendant plus compliquées encore leurs relations intergouvernementales. L'effet du transfert de certains pouvoirs à Bruxelles sur l'équilibre fédéral-régional au sein de chaque fédération est devenu un point litigieux, notamment en Allemagne où il a conduit au renvoi d'une importante cause devant la Cour constitutionnelle. Il est à noter aussi que la résistance opposée en Suisse à l'entrée dans l'Union européenne s'est expliquée notamment par les craintes éprouvées au sujet des conséquences de celle-ci pour la fédération.

Parmi les autres fédérations qui appartiennent à des organismes supranationaux, il y a, par exemple, le Canada, les États-Unis et le Mexique, trois fédérations qui sont regroupées au sein de l'Accord de libre-échange (ALENA), la Malaisie qui fait partie de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN), et l'Inde et le Pakistan, deux fédérations membres de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR). Dans chacun de ces cas, le fait d'appartenir à un

organisme plus vaste a eu des conséquences pour l'organisation et l'équilibre internes des fédérations membres.

L'analyse des fédérations, de tout temps, a été centrée sur les relations entre les gouvernement central et les États. Mais de plus en plus, dans le monde moderne, les systèmes fédéraux ont plusieurs niveaux. Ce sont les efforts visant à maximiser les préférences des citoyens ou à atténuer leur sentiment d'impuissance qui ont conduit à la multiplication des échelons de gouvernement au sein des fédérations, chacun agissant à un niveau différent pour accomplir le plus efficacement possible ses fonctions. Cette situation a compliqué le fonctionnement des fédérations membres de fédérations plus vastes.

7.2 LA PLACE DES GOUVERNEMENTS LOCAUX

Si la tendance est aux régimes fédéraux à niveaux multiples, l'attention portée au rôle des gouvernements locaux va croissant. De tout temps, le rayon d'action et les pouvoirs des gouvernements locaux ont été fixés par les niveaux intermédiaires de gouvernement. L'importance et l'autonomie des gouvernements locaux varient énormément d'une fédération à l'autre, étant peut-être les plus visibles en Suisse et aux États-Unis et le moins en Australie. En outre, dans certaines fédérations, les relations directes entre les gouvernements fédéral et locaux sont considérables, tandis que dans d'autres (y compris le Canada), elles passent par le canal des provinces ou États à titre de niveaux intermédiaires de gouvernement. Il est à noter que, durant les dernières années, certaines fédérations, notamment l'Allemagne et l'Inde, ainsi que la Suisse, dans sa nouvelle constitution de 1999, ont essayé de constitutionnaliser le statut et les pouvoirs des gouvernements locaux. En Australie, les gouvernements locaux sont représentés officiellement au nouveau Conseil des gouvernements australiens, créé en 1992, pour accroître la collaboration à l'égard des politiques de développement économique.

Chapitre 8

Les degrés de décentralisation et de non-centralisation au sein des fédérations

8.1 LES NOTIONS À PRENDRE EN COMPTE EN MESURANT LA DÉCENTRALISATION ET L'AUTONOMIE RELATIVE

Les notions de décentralisation et de non-centralisation sont en corrélation étroite. Des auteurs emploient le terme «non-centralisation» de préférence à «décentralisation» : le premier rend mieux l'idée de fédération, suggérant une répartition des pouvoirs selon une structure constitutionnelle tandis que le second sous-entend une hiérarchie où le pouvoir prend sa source au sommet ou au centre²⁴. Les deux termes seront interchangeables ici malgré tout, étant donné l'usage généralisé du terme «décentralisation».

Si nous pouvons comparer vaguement les degrés de décentralisation au sein des fédérations, une évaluation comparative de la décentralisation (ou de la non-centralisation) est, en fait, une affaire compliquée, posant au moins quatre problèmes : comment définir la notion de décentralisation, comment la mesurer, comment relier les indices de mesure les uns aux autres, et comment comparer ces mesures d'un pays ou d'une période à l'autre.

D'abord, nous devons distinguer entre la décentralisation des compétences, c'est-à-dire des responsabilités exercées par chaque échelon de gouvernement, et la décentralisation des pouvoirs de décision, autrement dit l'importance du rôle joué par les composantes dans la prise de décisions au niveau fédéral. Le premier élément, la décentralisation des compétences, a lui-même deux aspects qu'il faut distinguer : *l'étendue* des compétences exercées par chaque niveau de gouvernement et le degré d'*autonomie* ou la latitude avec laquelle un gouvernement donné remplit les tâches qui lui sont assignées. Par exemple, dans un sens, le Japon (État unitaire décentralisé) est très décentralisé sous l'angle des tâches

administratives accomplies par les préfetures et les autorités locales, mais dans un autre sens, il est assez centralisé pour ce qui est du contrôle qu'exerce le gouvernement central sur ces niveaux inférieurs de gouvernement. Certaines fédérations attribuent des responsabilités moins nombreuses à leurs provinces ou États constituants mais leur laissent une liberté et une autonomie plus grandes à l'égard de l'exercice de ces responsabilités.

Le problème majeur dans toute évaluation comparative est qu'aucun indice quantifiable unique ne peut mesurer efficacement l'étendue de la décentralisation véritable des pouvoirs et le degré de décentralisation du pouvoir de décision dans un système politique. Parmi les nombreux indices, encore qu'ils ne soient pas tous d'égal poids, dont il faut tenir compte dans toute évaluation, il y a ceux-ci :

La décentralisation législative

- Les pouvoirs législatifs formellement attribués par la Constitution à chaque échelon de gouvernement donnent une idée du degré de décentralisation. L'annexe A présente un tableau comparatif des diverses fédérations. En comparant les pouvoirs qui sont attribués dans les diverses fédérations, toutefois, il est à noter que les rubriques de pouvoirs du gouvernement fédéral ou des États ne donnent pas en elles-mêmes un tableau complet de la situation, leur importance pouvant varier. De plus, il faut voir si, dans la pratique, les pouvoirs sont exercés en totalité ou en partie seulement par les gouvernements auxquels ils sont attribués par la Constitution. La répartition des pouvoirs législatifs est quand même un important indice du degré de décentralisation des compétences.
- Le degré d'autonomie dont bénéficie le gouvernement dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont assignés par la Constitution doit aussi entrer en ligne de compte. À cet égard, l'étendue des compétences exclusives et des responsabilités simultanées ou partagées prévues dans la Constitution est significative. L'annexe A donne la liste des domaines qui sont de compétence exclusive, simultanée ou partagée au sein de chaque fédération.
- Un autre indice du degré de décentralisation est le niveau d'assujettissement des composantes aux traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral dans des domaines qui sont de leur compétence en temps normal. Dans certaines fédérations, ces traités limitent les pouvoirs des États (p. ex. les États-Unis, la Suisse et l'Australie), tandis que dans d'autres, ils nécessitent la mise en oeuvre d'une loi adoptée par l'État ou la province, ou bien le consentement des gouvernements des provinces ou États (p. ex. le Canada, l'Allemagne et l'Autriche), ou encore des consultations non contraignantes pour les gouvernements des États (p. ex. l'Inde et la Malaisie). La fédération belge est celle qui va le plus loin en habilitant les composantes à conclure des traités internationaux dans leurs domaines de compétence.

La décentralisation administrative

- La répartition des compétences administratives attribuées par la Constitution ou mises en place par voie de délégation ou d'ententes intergouvernementales est un autre indice du degré de décentralisation des compétences. Si, dans beaucoup de fédérations, la répartition des compétences administratives correspond en gros à la répartition des compétences législatives, les exceptions sont nombreuses. En fait, en vertu de la Constitution de la plupart des fédérations européennes, l'application d'une part importante des lois fédérales relève des États. Ainsi, ces fédérations sont plus décentralisées sur le plan administratif que législatif. Le même principe a été appliqué à l'Union européenne.
- La taille de la fonction publique de chaque échelon de gouvernement est un autre indice du degré de décentralisation du pouvoir de décision, notamment en ce qui concerne les responsabilités administratives, encore qu'elle donne une idée limitée du degré d'autonomie.
- En mesurant l'autonomie qu'a le niveau de gouvernement dans l'exercice des compétences administratives, on doit tenir compte du point auquel il est tributaire d'un autre gouvernement pour l'application de ses politiques (tout spécialement là où le gouvernement fédéral dépend des composantes sous ce rapport) et du degré d'influence qu'un niveau de gouvernement qui détient des compétences législatives peut avoir sur un autre gouvernement dans l'application de ses lois. Il est significatif, par exemple, que les cantons suisses aient une large autonomie quant à la façon dont ils appliquent les lois fédérales dont ils ont la responsabilité administrative selon la Constitution, faisant ressortir par le fait même le caractère décentralisé de la fédération. Dans les fédérations où la responsabilité à l'égard de l'application des lois fédérales est déléguée par le gouvernement fédéral plutôt qu'imposée par la Constitution, l'autonomie avec laquelle sont exercées les compétences administratives peut être limitée par les termes de l'entente (dont les conditions financières) et les directives fédérales.

La décentralisation financière

- Les revenus fédéraux avant transferts, exprimés en pourcentage du total des dépenses publiques (fédérales-provinciales-locales) donnent une idée du degré de centralisation ou de décentralisation financière. Ils sont révélateurs aussi de l'autonomie financière des divers échelons de gouvernement, puisqu'ils représentent les revenus que chacun perçoit directement, sans les transferts. Le tableau VII présente un tableau comparatif des revenus des fédérations par ordre décroissant de décentralisation.
- Les dépenses fédérales après transferts, exprimées en pourcentage du total des dépenses publiques (fédérales-provinciales-locales) permettent aussi de

juger du degré de centralisation ou de décentralisation des dépenses ainsi que de l'administration des programmes et de la prestation des services. Elles ne donnent cependant pas une bonne idée de l'autonomie financière, puisqu'elles englobent les dépenses financées par les transferts. Le tableau VIII présente une comparaison des dépenses après transferts des fédérations, par ordre de décentralisation.

- La taille et la nature des transferts (qu'il s'agisse de contributions conditionnelles ou non ou de parts des impôts fédéraux) sont révélatrices aussi jusqu'à un certain point de l'autonomie ou de la dépendance des niveaux de gouvernement dans l'exercice de leurs responsabilités. Le tableau IX présente une comparaison des transferts exprimés en tant que pourcentage des revenus des provinces ou États, tandis que les tableaux X et XI illustrent l'importance des transferts conditionnels et inconditionnels dans diverses fédérations.
- En mesurant l'étendue et le degré d'autonomie liés à la décentralisation dans un régime politique, il faut considérer aussi jusqu'à quel point le niveau de gouvernement exerce son pouvoir de dépenser pour intervenir directement ou indirectement par son influence dans les domaines d'activités qui sont hors de sa compétence selon la Constitution.
- L'accès aux emprunts publics est aussi un indice du degré d'autonomie financière. À la condition que leurs gouvernements ne soient pas criblés de dettes, les composantes ont une autonomie plus grande là où l'accès à l'emprunt est direct et illimité. Les différences entre les fédérations sous ce rapport sont énormes, en théorie comme en pratique. Dans certaines fédérations (p. ex. l'Autriche, l'Inde et la Malaisie), la Constitution permet au gouvernement fédéral seulement d'emprunter à l'étranger. Bien des États américains imposent l'obligation d'équilibrer le budget. En Australie, le Conseil des emprunts intergouvernemental, établi par la Constitution, est un organe de coordination dont les décisions lient les deux niveaux de gouvernement. Ces fédérations contrastent avec celles, comme le Canada, où l'accès des composantes aux emprunts nationaux et internationaux est considérable et illimité à la fois.

La décentralisation vers les organismes non gouvernementaux

- Le degré et l'étendue de la décentralisation vers les organismes non gouvernementaux plutôt que vers les autres échelons de gouvernement permettent aussi de juger de la nature et du degré de non-centralisation d'un système politique.

Les limites constitutionnelles

- Les dispositions constitutionnelles (p. ex. la *Charte des droits et libertés*) interdisant certaines activités par tout niveau de gouvernement doivent aussi être prises en compte en mesurant le degré de non-centralisation.

- Dans certaines fédérations, le degré d'autonomie des deux niveaux de gouvernement (p. ex. la Suisse) ou des États (p. ex. certains États américains) peut être contrebalancé par des référendums réclamés par les citoyens.

La nature du processus décisionnel fédéral

- Outre les indices mentionnés plus haut qui permettent de mesurer de diverses façons le degré de décentralisation par rapport à l'étendue et de l'autonomie des compétences, la participation des divers niveaux de gouvernement au processus décisionnel fédéral (p. ex. le Bundesrat allemand) permet aussi de mesurer ce degré de décentralisation en matière d'élaboration de politiques. Un facteur connexe ici aussi est l'organisation des partis politiques fédéraux et leur degré d'autonomie ou de dépendance par rapport aux organisations de partis des provinces ou des États.

L'évaluation du degré de décentralisation dans un système politique est rendue plus difficile par le fait qu'on a du mal à quantifier en mesurant les pouvoirs, les degrés de dépendance ou d'autonomie, les rôles relatifs dans les domaines où il y a chevauchement et interdépendance ou l'influence sur les autres niveaux de gouvernement. Dans beaucoup de fédérations, où la répartition des pouvoirs entre les gouvernements des provinces ou États n'est pas uniforme, il faut tenir compte des différences (c.-à-d. de l'asymétrie) quant aux pouvoirs conférés ou exercés par les diverses composantes et quant aux ressources et dépenses qui sont à leur portée.

Ainsi, il est clair que tenter de mesurer avec précision le degré de décentralisation (ou de centralisation) des régimes politiques est compliqué et ardu, et à tout le moins nécessite l'emploi d'indices multiples, dont l'importance relative doit être soigneusement pesée.

8.2 UNE ÉVALUATION COMPARATIVE PAR RAPPORT AU CANADA

Étant donné les questions complexes dont fait mention la partie précédente, une évaluation comparative du degré de décentralisation de la fédération canadienne par rapport aux autres nécessiterait des recherches approfondies eu égard aux divers indices visés plus haut. Si une bonne partie de ces recherches reste à faire par les spécialistes, il est possible de se livrer à deux séries de généralisations objectives.

D'abord, il est clair que le Canada, sous certains rapports, est plus décentralisé que d'autres fédérations, et l'est moins sous d'autres. Par exemple, sous l'angle de la répartition des pouvoirs législatifs et de leur exercice, dans un large éventail de domaines précis, il y a au moins une fédération ou davantage où ceux-ci sont attribués ou exercés d'une façon plus décentralisée qu'au Canada (pour un résumé sous forme de tableau, voir l'annexe A). Parmi les domaines où le Canada est

moins décentralisé en ce qui a trait aux compétences législatives, mentionnons, par exemple, la politique linguistique et la culture (Suisse et Belgique), les traités internationaux (Belgique et Allemagne), la citoyenneté (Suisse), les opérations de banque (États-Unis, Australie et Allemagne), la radiodiffusion (Australie et Allemagne), le droit criminel (États-Unis et Australie), l'énergie et l'environnement (Belgique), l'assurance-chômage (États-Unis, Suisse, Australie et Allemagne) et le pouvoir résiduel (États-Unis, Suisse, Allemagne et Autriche). Parmi les autres domaines qui sont plus décentralisés dans d'autres fédérations, il y a la défense, les échanges et le commerce, les faillites, l'agriculture, l'organisation des tribunaux, la police, les prisons, les politiques sociales et la recherche scientifique.

Pour ce qui est de la mise en oeuvre des traités internationaux, le Canada compte quand même parmi les fédérations les plus décentralisées. Aux États-Unis, en Suisse et en Australie, par exemple, les composantes sont liées par les traités internationaux conclus par le gouvernement fédéral dans des domaines qui, aux termes de la Constitution, relèveraient de leur compétence autrement. Au Canada, l'autonomie des provinces est protégée d'un empiètement semblable à la suite d'une révision judiciaire, par le fait que la mise en oeuvre passe obligatoirement par une loi provinciale. D'autres fédérations, comme l'Allemagne, exigent le consentement des États à l'égard des traités qui ont des répercussions sur les compétences des composantes, ou prévoient, comme l'Inde et la Malaisie, la tenue de consultations non contraignantes auprès des États avant leur mise en oeuvre. Trois fédérations, l'Allemagne et la Suisse dans les domaines relevant habituellement de la compétence législative des Länder et des cantons et la Belgique plus généralement, permettent à leurs composantes de conclure des traités internationaux.

Ce qui est spécial dans la répartition des pouvoirs législatifs au Canada et, dans une certaine mesure, en Suisse, c'est que les compétences attribuées aux provinces et cantons sont généralement exclusives, ce qui accroît leur autonomie. Dans beaucoup d'autres fédérations, le gouvernement fédéral et les composantes ont moins de compétences exclusives, et il existe un domaine de compétence simultanée ou partagée plus vaste où la loi fédérale peut finir par l'emporter si le gouvernement le décide.

Pour ce qui est de la répartition des pouvoirs administratifs, au Canada, elle est généralement alignée sur la répartition des pouvoirs législatifs, le droit criminel étant l'exception principale. Dans d'autres fédérations, notamment en Suisse, en Allemagne, en Autriche et en Inde, si l'exercice général des pouvoirs législatifs est beaucoup plus décentralisé qu'au Canada, la Constitution autorise les États ou cantons *autonomes* à appliquer un pourcentage substantiel des lois fédérales (soit la plupart des lois en Allemagne, comme on l'a vu précédemment) si bien, que sous l'angle des responsabilités administratives, ces fédérations sont plus décentralisées que le Canada. Il n'est pas étonnant, à ce moment-là, que les fonctions publiques de ces États et cantons, comparativement à celle du gouvernement fédéral, soient numériquement plus importantes qu'au Canada.

Le degré de décentralisation législative et administrative des diverses fédérations apparaît dans la comparaison des dépenses fédérales-régionales-locales, présentée dans le tableau VIII. Celui-ci révèle en effet que, en 1993, les dépenses fédérales, exprimées en pourcentage du total des dépenses publiques, étaient plus basses au Canada (40,6 p. cent) que dans les autres fédérations, à l'exception de la Suisse (36,7 p. cent). À ce propos, la comparaison des données relatives aux dépenses après transferts pour chaque fédération (fournie au tableau VIII) avec les données relatives aux recettes comparables avant transferts (donné au tableau VII) révèle que la décentralisation des dépenses devance considérablement la décentralisation des recettes, l'Australie et l'Inde présentant les écarts les plus prononcés.

Les revenus fédéraux avant transferts, tels qu'ils apparaissent au tableau VII, révèlent aussi que le Canada (47,7 p. cent en 1993), en ce qui concerne les recettes autonomes des provinces, est plus décentralisé que les autres fédérations, à l'exception de la Suisse. De plus, selon le tableau IX, qui indique à quel pourcentage des recettes des provinces ou États correspondent les transferts intergouvernementaux, révèle qu'en 1996, le Canada (19,8 p. cent), la Suisse (18,9 p. cent) et l'Allemagne (18,3 p. cent) occupent les derniers rangs en termes de dépendance par rapport aux transferts. La Malaisie se classe à un niveau encore plus bas, soit à 17,9 p. cent, mais dans ce cas-ci, le total des revenus des États après transferts représentent une proportion beaucoup moindre du total des revenus fédéraux et des États (voir tableaux VII et VIII). Qui plus est, comme il est mentionné aux tableaux X et XI ainsi qu'au chapitre 4.6, si la dépendance est mesurée selon le pourcentage de transferts conditionnels, l'autonomie des provinces canadiennes est moins affaiblie par cette dépendance que celle des composantes de la plupart des autres fédérations, encore que cela dépende jusqu'à quel point le FPÉ (maintenant le TCSPS) est considéré comme étant réellement inconditionnel. Pour ce qui est du plein accès aux emprunts nationaux et internationaux, les provinces du Canada, comme les composantes de la Suisse, de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Espagne ainsi que les États américains qui ne s'imposent pas l'obligation d'équilibrer le budget, ont une autonomie complète. Ces éléments de décentralisation financière relative sont contrebalancés au Canada par l'exercice, de la part du gouvernement fédéral, de son pouvoir de dépenser pour agir ou exercer une influence dans les domaines de compétence attribués aux provinces par la Constitution, par exemple la santé et les services sociaux, afin d'établir des «normes nationales». Pareil exercice du pouvoir fédéral de dépenser, loin d'être exceptionnel, est courant dans d'autres fédérations²⁵. Il s'est quand même avéré être, dans le cas du Canada, un contrepois centralisateur important à l'autonomie par ailleurs relative des provinces.

Quant aux limites imposées par la Constitution à l'autonomie des deux ordres de gouvernement, le chapitre 10.5 de cette étude examine le rôle de la constitutionnalisation des déclarations des droits. Frein à l'action à la fois du gouvernement fédéral et des composantes aux États-Unis, en Allemagne, en Inde, en Malaisie, en Espagne, en Belgique, et, depuis 1982, au Canada, ces limites

constitutionnelles représentent un élément de non-centralisation, tout en limitant l'autonomie des composantes. Mais il existe des différences entre les fédérations quant à la portée des droits fondamentaux définis par la Constitution. La *Charte canadienne des droits et libertés* compte parmi les déclarations les plus étendues, encore que l'inscription de la «clause nonobstant» (article 33) laisse aux deux ordres de gouvernement une certaine latitude, pourvu qu'ils soient prêts à affronter la controverse politique qu'ils susciteront en l'invoquant. Dans certaines fédérations, mais pas au Canada, l'autonomie des deux ordres de gouvernement (p. ex. la Suisse) ou des États (p. ex. certains États américains) peut être contrebalancée par des référendums réclamés par les citoyens.

En ce qui concerne l'importance de la participation des composantes aux décisions fédérales, le Canada, à cause du caractère parlementaire de ses institutions fédérales et de la singularité de son Sénat, compte en fait parmi les fédérations les moins décentralisées (voir le chapitre 9 intitulé «Les institutions représentatives des gouvernements fédéraux»).

Si, au Canada, on parle beaucoup du «fédéralisme exécutif» et de la participation des dirigeants provinciaux aux décisions importantes, il est à noter que, sous ce dernier rapport, certaines fédérations vont beaucoup plus loin. Au Bundesrat allemand (seconde Chambre fédérale), une majorité des votes des délégués des États, se conformant aux consignes de leurs gouvernements, attribue à ces derniers un droit de veto absolu sur toutes les lois fédérales exigeant un «ordre d'assentiment» du Bundesrat, soit toutes les lois fédérales concernant les fonctions administratives des Länder dans l'application de lois fédérales (ce qui, dans la pratique, en est venu à représenter à peu près 60 p. cent des lois fédérales). Le Bundesrat jouit d'un droit de veto suspensif sur toutes les autres lois fédérales. Par conséquent, ce qui distingue le plus le Canada et l'Allemagne en tant que fédérations, c'est que dans le cas du premier, l'accent est mis sur l'autonomie des provinces tout en réservant à celles-ci un rôle officiel négligeable dans le processus de prise de décision fédéral, alors que dans le cas du deuxième, l'accent est mis avant tout non pas sur l'autonomie des Länder, mais sur des processus très élaborés qui permettent leur participation à la prise de décision. En Suisse, plus d'un cinquième des membres des deux chambres du parlement fédéral siègent aussi aux assemblées cantonales, étant ainsi bien placés pour faire entrer le point de vue des cantons en ligne de compte dans les décisions. De plus, la Suisse a la tradition bien établie de consulter d'abord les cantons avant que le gouvernement fédéral n'entreprenne un grand projet. Il est aussi à noter que, dans certaines fédérations (notamment en Suisse, mais aussi à un degré considérable aux États-Unis), les partis politiques fédéraux dépendent plus directement de leurs organisations de canton et d'État. L'étroitesse de ces rapports explique que, dans des fédérations comme l'Allemagne, la Suisse et même les États-Unis, les régions ont, plus qu'au Canada, le sentiment que le gouvernement fédéral est «le leur».

La seconde grande généralisation est que, si difficile qu'il soit d'en arriver à un classement général en raison de la diversité des facteurs à prendre en compte, le

Canada, sous l'angle des compétences et de l'autonomie des provinces, semble, à tout prendre, parmi les fédérations les plus décentralisées même s'il n'est vraisemblablement pas le plus décentralisé. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans d'autres fédérations, les composantes ont plus de responsabilités ou d'autonomie ou pèsent plus sur les décisions fédérales que les provinces canadiennes. Cependant, celles-ci, sous le rapport des compétences et de l'autonomie financière dont elles disposent dans un large éventail de domaines d'activités d'une importance majeure pour leurs habitants, ont plus de pouvoir que les composantes de la plupart des autres fédérations. Le Canada, tout compte fait, est beaucoup plus décentralisé que l'Australie, l'Autriche ou la plupart des nouvelles fédérations et quasi-fédérations asiatiques, africaines et latino-américaines, parmi lesquelles l'Inde, la Malaisie, l'Afrique du Sud et le Brésil. De plus, il est sans contredit la fédération la plus décentralisée sous le rapport du fonctionnement de l'union économique, eu égard à la mobilité des personnes, des biens, des services et des capitaux. On peut même prétendre que, à cet égard, le Canada est plus décentralisé que l'Union européenne. Par contre, dans certains domaines importants, il est moins décentralisé que la Suisse, la Belgique, l'Allemagne et les États-Unis. La Suisse semblerait toutefois, à tout prendre, être la seule fédération qui puisse prétendre être plus décentralisée que le Canada. Sur le plan du processus législatif, elle est plus centralisée que le Canada, mais sur le plan de l'administration, des finances et de la participation des cantons à l'élaboration de politiques fédérales, elle est plus décentralisée. On pourrait également dire que la Belgique avance toujours aussi vite sur la voie de la décentralisation. Par ailleurs, l'Allemagne et les États-Unis, s'ils sont plus décentralisés que le Canada sous certains rapports importants, ils le sont beaucoup moins sous d'autres, et donc, tout compte fait, ils sont indéniablement moins décentralisés que le Canada. Il ne fait aucun doute, toutefois, que le Canada est loin d'être aussi décentralisé que l'était la Fédération des Antilles (1958-1962), fédération la plus décentralisée du monde moderne où les recettes fédérales ne représentaient en 1960-1961 que 3,5 p. cent du total des recettes fédérales et territoriales²⁶. Toutefois, l'exemple de la Fédération des Antilles est donné moins comme modèle à suivre que comme mise en garde concernant les limites à ne pas franchir sur la voie de la décentralisation, l'insuffisance des pouvoirs fédéraux ayant contribué à sa désintégration rapide.

Pour résumer, le Canada compte parmi les fédérations contemporaines les plus décentralisées, même si compte tenu d'indices précis, d'autres fédérations présentent, sous un grand nombre d'aspects, des éléments de plus grande décentralisation que le Canada eu égard à l'étendue des compétences et à l'autonomie ou à la participation et à l'influence des composantes dans la prise des décisions fédérales.

Ceci donne à penser qu'en tentant de remettre en équilibre la fédération canadienne, il serait possible de faire des rajustements entre autres en avançant un peu sur la voie de la décentralisation et du transfert de responsabilités. Il faudrait,

cependant, procéder auparavant à un examen lucide des domaines où des rajustements de compétences et du processus décisionnel fédéral pourraient aider à répondre aux demandes du Québec et des autres provinces et à accroître l'efficacité, sans affaiblir le gouvernement fédéral à la longue.

En outre, l'expérience d'autres fédérations et confédérations, notamment les multilingues et les multinationales, laisse supposer qu'une certaine «géométrie variable» dans les pouvoirs et responsabilités des diverses provinces (c.-à-d. l'asymétrie) est peut-être nécessaire pour tenir compte du caractère unique des conditions linguistiques et culturelles du Québec et de la diversité des ressources des grandes provinces comme l'Ontario, le Québec, la Colombie-Britannique et l'Alberta par rapport aux plus petites comme l'Île-du-Prince-Édouard. Mais cela forcerait les dirigeants politiques canadiens à se concentrer sur l'«efficacité» de ce système en tant que critère principal et non pas seulement sur le «statut» des composantes.

8.3 LES POUVOIRS FÉDÉRAUX MINIMUMS

Comme nous venons de le voir, un écart considérable sépare les fédérations quant au degré de centralisation ou de décentralisation, en général comme en particulier. Cette situation soulève la question suivante : l'exemple des autres groupements de ce genre indique-t-il que l'efficacité à long terme de la fédération passe par un minimum de pouvoirs fédéraux?

En répondant à cette question, il faut noter que, par définition, le régime fédéral cherche à allier la diversité et l'uniformité à l'intérieur d'un système politique unique en répartissant les compétences entre les provinces et le gouvernement fédéral, chaque ordre de gouvernement étant responsable directement devant son électorat. Aussi, avant d'envisager de transférer d'autres responsabilités aux provinces, on doit tenir compte de quels pouvoirs le gouvernement fédéral peut avoir besoin pour remplir son rôle à l'égard de la fédération dans son ensemble. La décentralisation et le transfert de responsabilités, souhaitables peut-être pour tenir compte des différences linguistiques, culturelles, historiques et économiques ou pour accroître l'efficacité, n'assureront pas à eux seuls la cohésion de la fédération. Toute fédération soucieuse de maintenir la loyauté de ses citoyens à long terme, requiert un point central, un coeur, chargé de traiter efficacement les questions d'intérêt commun.

D'après l'expérience d'autres fédérations, si les variantes sont nombreuses en pratique quant à la formulation précise, c'est au gouvernement fédéral qu'incombent généralement la responsabilité majeure à l'égard de la défense, des relations internationales, de la monnaie, de la dette et de la péréquation ainsi que la responsabilité principale (quoique pas exclusive) pour la gestion de l'économie et l'union économique.

Les provinces ou États ont généralement la responsabilité exclusive ou principale à l'égard de l'éducation, de la santé, des ressources naturelles, des affaires municipales et de la politique sociale. La responsabilité pour l'agriculture, l'environnement, l'immigration, la langue et la culture est souvent commune et s'exerce par le biais du partage des pouvoirs, de la délégation de pouvoirs législatifs ou d'ententes intergouvernementales. Toutefois, dans certaines fédérations multiculturelles ou multinationales (p. ex. la Suisse et la Belgique), c'est aux composantes qu'incombe la responsabilité principale à l'égard de leurs politiques linguistiques et culturelles.

Il est à noter aussi que plusieurs fédérations (p. ex. la Belgique, la Malaisie, l'Inde, l'Espagne, la Russie) prévoient une asymétrie de fait et même de droit à l'égard des pouvoirs de certaines composantes. L'Union européenne par rapport au Royaume-Uni et au Danemark et l'application de l'union monétaire européenne ainsi que les ententes de décentralisation des pouvoirs adoptées au Royaume-Uni sont d'autres exemples d'asymétrie entre les composantes de fédérations.

Chapitre 9

Les institutions représentatives des gouvernements fédéraux

9.1 LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES PARTAGÉES : LEUR IMPORTANCE COMME CATALYSEUR DE L'UNITÉ

La conception et le fonctionnement de toute fédération comportent deux aspects essentiels : la reconnaissance de la diversité par une répartition constitutionnelle des pouvoirs qui permettent l'autonomie des composantes dans des sphères de compétence déterminées (comme nous l'avons déjà vu au chapitre 8.3), et les institutions partagées du gouvernement fédéral qui permettent une action commune et cimentent la fédération (comme nous le verrons dans le présent chapitre). En ce qui a trait à ce dernier aspect, les expériences vécues au sein des fédérations permettent de croire que, pour obtenir la confiance des citoyens des diverses entités, il faut répondre à deux critères : 1) la représentativité, au sein des institutions du gouvernement fédéral, de la diversité qui prévaut à l'intérieur de la fédération, et 2) l'efficacité du processus décisionnel du gouvernement fédéral.

Les institutions partagées d'une fédération ont des caractéristiques différentes de celles d'une confédération. Dans une confédération, les institutions communes sont composées de délégués nommés par les gouvernements participants à qui ils doivent rendre des comptes. Dans une fédération, l'exécutif et la première chambre législative des institutions communes sont composées de représentants élus directement par les citoyens à qui ils doivent d'ailleurs rendre des comptes; lorsque le gouvernement fédéral exerce ses pouvoirs législatifs et ses pouvoirs de taxation, ses actions ont un effet direct sur les citoyens. L'un des avantages des fédérations par rapport aux confédérations est que grâce à ces relations directes avec les citoyens, un peu à la manière des relations directes entre l'électorat et les gouvernements régionaux, les gouvernements des fédérations réduisent à un

minimum les «déficits démocratiques» et la technocratie qui ont toujours caractérisé les systèmes politiques confédéraux contemporains, au sein desquels les institutions centrales ne sont pas composées d'élus, mais de fonctionnaires et de ministres délégués par les gouvernements participants. Cette relation «indirecte» avec l'électorat a généralement tendance à rendre plus difficile l'obtention de l'appui et de la loyauté de la population envers ces institutions, comme on peut le constater dans le cas de l'union européenne.

9.2 LES INSTITUTIONS FONDÉES SUR LA SÉPARATION DES POUVOIRS OU SUR LES PRINCIPES PARLEMENTAIRES

Généralement, les institutions gouvernementales au sein des fédérations font partie de l'une des deux catégories fondamentales suivantes : celle qui illustre la séparation des pouvoirs exécutif et législatif et celle qui découle de la fusion des pouvoirs exécutif et législatif au sein d'un parlement devant rendre des comptes à une législature fédérale composée de représentants élus par la population. La distinction entre ces deux catégories est importante, car la forme de ces institutions a un effet prépondérant sur la dynamique politique de la fédération.

Chaque forme de relation entre l'exécutif et le législatif repose sur des fondements différents. La séparation de ces deux branches du pouvoir et la durée fixe du mandat de chacune visent à limiter les abus de pouvoir. C'est là le prolongement du principe de la répartition des pouvoirs entre plusieurs centres décisionnels, principe qui est d'ailleurs implicite dans la notion de fédération. Dans les fédérations où l'exécutif et le législatif sont des entités distinctes, les pouvoirs sont divisés non seulement entre les gouvernements fédéral et régionaux, mais aussi à l'intérieur de chaque ordre de gouvernement. Par contraste, la fusion des pouvoirs exécutif et législatif dans les régimes parlementaires est davantage fondée sur le concept démocratique selon lequel, en intégrant l'exécutif au législatif et en l'obligeant continuellement à rendre des comptes à une législature élue elle aussi démocratiquement, il est possible de voir s'établir des politiques fédérales cohérentes, contrôlées et responsables. Dans ce genre de fédération, l'autorité est répartie entre les gouvernements fédéral et régionaux, au sein desquels le pouvoir est concentré dans une fusion parlementaire de l'exécutif et du législatif.

L'une des formes que prend la relation exécutif-législatif fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs est le régime présidentiel que l'on retrouve aux États-Unis, dans lequel le Président et les deux Chambres du Congrès sont élus directement pour un mandat fixe. Une autre forme est celle du modèle suisse, où l'exécutif est un Conseil fédéral élu par la législature fédérale pour un mandat d'une durée fixe et plutôt que d'être composé d'une seule personne, il constitue un groupe agissant en collégialité. Sous cette forme, la présidence est assumée chaque année par un membre différent.

Il existe deux types d'exécutif parlementaire : celui qui s'inspire fortement du modèle d'institutions britanniques axées sur le principe de la majorité (Westminster), comme c'est le cas au Canada, en Australie, en Inde et en Malaisie ainsi que celui de tradition européenne (gouvernement de Cabinet) axé sur les coalitions, comme c'est le cas en Autriche, en Allemagne, en Belgique et en Espagne. Dans chacune des deux variantes de gouvernement parlementaire, on retrouve des monarchies constitutionnelles (p. ex. Canada, Australie, Malaisie, Belgique et Espagne) et des républiques dont les présidents sont élus soit directement, soit par un collège électoral, comme dans le cas de l'Autriche, de l'Allemagne et de l'Inde. Malgré ces différences, ces fédérations parlementaires ont toutes en commun la fusion des pouvoirs, c'est-à-dire que le cabinet fédéral est choisi parmi les membres de la législature fédérale et qu'il doit rendre des comptes à cette dernière.

Dans le tableau XV, les exemples de formes fondamentales de relations entre l'exécutif et le législatif s'appliquent non seulement aux institutions des gouvernements fédéraux mais aussi aux gouvernements régionaux de chaque fédération.

Il existe une troisième catégorie d'exécutif que l'on pourrait qualifier de présidentiel-parlementaire hybride. La Russie en est un exemple : le président, élu directement et doté de pouvoirs exécutifs importants, est combiné à un cabinet parlementaire devant rendre des comptes à la législature fédérale. La France serait un exemple non fédéral de cette forme de relation entre l'exécutif et le législatif.

9.3 L'IMPORTANCE DE CES FORMES D'INSTITUTIONS POUR LA REPRÉSENTATIVITÉ ET L'EFFICACITÉ DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX

Ces diverses formes d'institutions gouvernementales fédérales ont des répercussions différentes sur la dynamique de la politique fédérale, particulièrement en ce qui a trait à la représentativité et à l'efficacité des gouvernements au sein de ces fédérations.

Elles ont, par exemple, toujours eu une influence sur l'efficacité et les rôles relatifs de l'exécutif et du législatif de ces fédérations. Le régime présidentiel des États-Unis, s'il donne au Président et aux deux chambres du Congrès des rôles de premier plan et limite la domination de l'un par rapport à l'autre en équilibrant les pouvoirs, a par contre tendance à placer les intervenants dans des impasses, particulièrement lorsque des partis différents contrôlent la présidence et les chambres du Congrès. Le Conseil fédéral suisse, de type collégial, permet quant à lui une représentation quasi complète grâce à des coalitions multipartites maximales comprenant tous les grands partis représentés à la législature. Il en résulte par contre des processus décisionnels lents et fastidieux. Mais cela signifie

TABLEAU XV : Formes de l'exécutif et du législatif au sein des fédérations

<i>Fédération</i>	<i>Relation entre l'exécutif et le législatif fédéraux</i>	<i>Chef du gouvernement fédéral</i>	<i>Chef de la Fédération</i>	<i>Législature fédérale</i>	<i>Relation exéc.-légis. de l'Etat/de la province</i>	<i>Chef du gouvernement régional</i>	<i>Chef de l'«Etat» régional</i>
Canada	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Monarque (gouverneur général)	Bicamérale	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre provincial	Lt. gouv. ⁽¹⁾
États-Unis	Séparée : Prés.-Congrès	Président ⁽²⁾	Président ⁽²⁾	Bicamérale	Séparée : gouv. et législ.	Gouverneur ⁽²⁾	Gouverneur ⁽²⁾
Suisse	Séparée : Exéc. collégial à mandat de durée fixe	Président ⁽³⁾	Président ⁽³⁾	Bicamérale	Séparée : Exécutif collégial à mandat de durée fixe	Prés. du conseil cantonal ⁽⁴⁾	Prés. du conseil cantonal ⁽⁴⁾
Australie	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Monarque (gouverneur général)	Bicamérale	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Gouverneur ⁽⁵⁾
Autriche	Confondue : cabinet responsable	Chancelier	Président ⁽²⁾	Bicamérale	Confondue : cabinet responsable	Gouverneur	Gouverneur
Allemagne	Confondue : cabinet responsable	Chancelier	Président ⁽⁶⁾	Bicamérale	Confondue : cabinet responsable	Ministre président (ou Maire)	Ministre président (ou Maire)

Inde	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Président ⁽⁶⁾	Bicamérale	Confondue : cabinet responsable	Ministre en chef	Gouverneur ⁽⁷⁾
Malaisie	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Yang di-Pertuan Agong ⁽⁸⁾	Bicamérale	Confondue : cabinet responsable	Ministre en chef	Chef héréditaire ou Gouverneur ⁽⁹⁾
Belgique	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Monarque	Bicamérale	Confondue : exécutif collégial responsable	Président de l'exécutif	Président de l'exécutif
Espagne	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre ⁽¹⁰⁾	Monarque	Bicamérale	Confondue : conseil responsable	Prés. du Conseil de direction	Prés. du Conseil de direction

Notes :

⁽¹⁾Nommé par le monarque sur avis du gouvernement fédéral⁽²⁾Élu directement⁽³⁾Rotation de la présidence du Conseil fédéral sur une base annuelle⁽⁴⁾Certains élus directement, certains élus par la législature cantonale, et d'autres élus par l'exécutif cantonal⁽⁵⁾Nommé par le monarque sur avis du gouvernement de l'État⁽⁶⁾Élu par l'assemblée électorale des législateurs de la fédération et des États⁽⁷⁾Nommé par le président sur avis du gouvernement de l'Union⁽⁸⁾Choisi pour un mandat de 5 ans parmi les chefs héréditaires de 9 États malais⁽⁹⁾Les chefs héréditaires de 9 États et les gouverneurs de 4 États sont nommés par les assemblées législatives des États⁽¹⁰⁾Porte le titre de président du gouvernement

que les décisions prises ont généralement l'appui d'une bonne partie de la population. Les formes parlementaires d'exécutif au sein des autres fédérations ont tendance à donner plus de cohésion et de pouvoir décisionnel aux gouvernements fédéraux, mais au prix d'une discipline de parti plus rigide, d'une domination de l'exécutif et une importance accrue de la règle de la majorité, par comparaison aux régimes fondés sur la séparation des pouvoirs. Le régime présidentiel parlementaire hybride, comme dans le cas de la Fédération de Russie, vise à obtenir le meilleur des deux mondes mais, en pratique, semble plutôt avoir donné le pire. Il est caractérisé par la complexité et les tensions entre les deux branches de l'exécutif du gouvernement fédéral.

Les diverses formes d'institutions influent également sur la représentativité régionale au sein de l'exécutif des gouvernements fédéraux. En ce qui a trait à l'équilibre régional et aux intérêts des minorités au sein de l'exécutif, le régime présidentiel américain se limite essentiellement à deux personnes : le Président et le vice-Président. Il est vrai que la plupart des candidats à la présidence tiennent compte de l'équilibre régional au moment de choisir leur colistier mais cela ne permet de créer qu'un équilibre plutôt rudimentaire sur le plan régional ou autrement. Le régime collégial suisse, bien qu'il soit limité aux sept membres du Conseil fédéral, offre dans la pratique de bien meilleures chances d'assurer la représentation non seulement des quatre grands partis politiques mais également des diverses langues, des différents groupes religieux et des principaux cantons. À cet égard, ce régime est un important outil d'expression, au sein de l'exécutif fédéral, du «syndrome de la proportionnalité» suisse (c.-à-d. l'insistance sur la représentativité proportionnelle des divers groupes dans la composition de chaque organisme fédéral). L'exécutif parlementaire des diverses autres fédérations est habituellement très représentatif. Le «syndrome de la proportionnalité» au sein du Cabinet fédéral se fait sentir vivement non seulement au Canada mais aussi dans pratiquement toutes les fédérations parlementaires, même si la répartition des partis au sein de la législature fédérale peut freiner ou restreindre la portée de cette éventuelle représentation. Dans le cas de la Belgique, la Constitution (article 99) requiert actuellement qu'il y ait un nombre égal de ministres francophones et de ministres néerlandophones (sans compter le Premier ministre). Le modèle présidentiel parlementaire hybride de la Russie permet une certaine représentativité au sein de la portion parlementaire de l'exécutif mais la répartition complexe et parfois ambiguë des partis à la Douma nuit au régime.

La forme que prend l'exécutif influe également sur la capacité de ce dernier de dégager des consensus au niveau fédéral. Le régime présidentiel américain met en évidence la personne du Président en tant que leader fédéral. Plus encore, la nécessité de gagner la faveur de la majorité aux élections présidentielles encourage les candidats à établir des campagnes visant à réunir le plus d'appuis possibles auprès des divers groupes. Par contre, les impasses fréquentes entre le Président et le Congrès, surtout lorsque la présidence et les chambres du Congrès sont dominées par des partis différents, mettent souvent en relief les divisions politiques

et ont un effet néfaste sur le consensus au sein de la fédération. Le régime collégial d'institutions fédérales de la Suisse contribue à la cohésion de la fédération en produisant des processus politiques regroupant de vastes coalitions et le plus grand nombre de gens possible. Par contre, le temps que nécessite la prise des décisions est parfois source de frustration pour les citoyens. Les exécutifs fédéraux parlementaires, lorsqu'ils sont fondés sur des majorités unipartites ou sur des coalitions stables (comme dans le cas de bien des fédérations européennes) permettent généralement une certaine cohésion. Mais lorsque le Cabinet repose sur une majorité simple à la législature fédérale, on a tendance à considérer qu'il tient moins compte des intérêts régionaux et des minorités que dans le cas du régime suisse, laissant ainsi à certaines régions ou groupes importants l'impression d'être moins bien représentés. L'expérience canadienne en est un exemple. De plus, dans les fédérations parlementaires où se développe un système multipartite sans coalition stable, l'instabilité gouvernementale fédérale qui en découle peut nuire sérieusement à la cohésion de la fédération. L'expérience du Pakistan, avant la sécession du Bengale-oriental, en est un exemple et les tensions qui se manifestent sporadiquement en Belgique en sont un autre. Le développement en Inde d'un système multipartite caractérisé par des partis régionaux forts a mené peu à peu à la reconnaissance de l'importance du partage des pouvoirs pour la conciliation des conflits et de la nécessité de faire fonctionner les gouvernements de coalition plutôt que de simplement les renverser. Jusqu'à maintenant toutefois, les institutions présidentielles parlementaires hybrides qui devaient amener plus de stabilité en Russie, n'ont pas été tellement efficaces pour établir une cohésion fédérale.

La forme que prend l'exécutif au sein des gouvernements régionaux et fédéral a également une grande incidence sur le caractère et les processus des relations intergouvernementales à l'intérieur de la fédération. Aux États-Unis, le régime présidentiel, au niveau fédéral, et la séparation parallèle des pouvoirs entre les gouverneurs et les législatures des États entraîne une dispersion des pouvoirs entre chaque ordre de gouvernement. Cette situation a rendu nécessaire l'établissement de nombreux circuits de relations entre le fédéral et les États, grâce auxquels les dirigeants, les fonctionnaires, les législateurs et les organismes ont non seulement des interactions avec leurs vis-à-vis mais établissent aussi des relations dans un vaste réseau. Un chercheur américain a déjà qualifié ce genre de relations de «fédéralisme marbré» (*marblecake federalism*)²⁷. Dans cette série complexe de processus, le Congrès et ses divers comités et sous-comités jouent un rôle particulièrement important en raison de leur participation à l'approbation d'une vaste gamme de programmes de subventions de l'État.

La nature collégiale de l'exécutif aux deux niveaux de gouvernement, en Suisse, a également contribué à étendre les relations intergouvernementales. Ce résultat est aussi attribuable à deux autres facteurs. Le premier est un arrangement selon lequel les cantons suisses sont chargés d'administrer une bonne partie de la législation fédérale et sont donc consultés fréquemment par les diverses instances du gouvernement fédéral au sujet des projets de loi. Un autre canal de

communication intergouvernementale entre les législateurs existe aussi en vertu du fait que la loi permet l'appartenance à la fois à la législature des cantons et à celle du pays. Plus du cinquième des législateurs de chaque Chambre fédérale font en pratique partie de cette catégorie.

Dans d'autres fédérations, plus précisément dans le cas des cabinets responsables devant le Parlement aux deux niveaux de gouvernement, le dénominateur commun est la prédominance de l'exécutif dans les relations intergouvernementales (voir le chapitre 5.2 qui précède). Le «fédéralisme exécutif» est plus marqué en Allemagne, en Australie et au Canada, mais il est également une caractéristique importante des relations intergouvernementales en Inde, en Malaisie, en Autriche, en Belgique et en Espagne. C'est là le résultat naturel de l'existence, au sein des deux ordres de gouvernement, d'un système gouvernemental dans lequel il a fallu instaurer des cabinets dominants et une discipline de parti stricte pour assurer un soutien continu à leurs législatures respectives.

Le modèle présidentiel parlementaire hybride de la Russie semble jusqu'à maintenant avoir entraîné une dominance de l'exécutif dans les relations intergouvernementales en raison de la faiblesse des législateurs. L'un des traits intéressants ayant une incidence sur ces relations est la disposition constitutionnelle prescrivant que chaque composante régionale doit être représentée à la deuxième Chambre fédérale, le Conseil de la Fédération, par deux personnes, dont l'une est choisie par la législature de la composante régionale et l'autre représente l'exécutif de cette entité.

9.4 LES RÉPERCUSSIONS DES SYSTÈMES ÉLECTORAUX ET DES PARTIS POLITIQUES

Le système électoral particulier utilisé dans le cas des institutions des gouvernements fédéraux a également eu des répercussions sur la représentativité et l'efficacité de ces mêmes institutions. Aux États-Unis, au Canada, en Inde et en Malaisie, les systèmes électoraux pluralistes prévoient la représentation des circonscriptions par un seul membre élu par la population à la première Chambre de la législature fédérale. En Suisse, en Autriche et en Belgique, diverses formes de représentation proportionnelle sont en place à la Chambre basse de la législature fédérale. En Allemagne, la moitié des députés du Bundesrat est élue par représentativité proportionnelle à partir des listes des partis et l'autre moitié est élue par vote populaire à raison d'un représentant par circonscription. L'Australie utilise le système de vote préférentiel à représentation simple.

Ces systèmes électoraux différents ont eu une incidence sur les processus établissant la cohésion de la fédération, la représentation du point de vue des régions et des minorités ainsi que la stabilité relative des gouvernements. Dans les fédérations dotées de systèmes électoraux pluralistes à représentation simple, la surreprésentation inhérente aux revirements des modalités du vote les a rendues

très sensibles aux mouvements de l'opinion publique. Aux États-Unis et au Canada, ce système a généralement permis l'existence de majorités stables détenues par un seul parti. Toutefois, la surreprésentation inhérente aux pluralités se manifeste au détriment de la représentativité, les partis minoritaires ayant tendance à être sous-représentés. De plus, dans certains cas, comme l'Inde, l'importante diversité sociale a rendu nécessaires les gouvernements de coalition. Par contre, les fédérations ayant recours aux systèmes électoraux à représentation proportionnelle rendent compte plus exactement de la répartition des votes, mais comme ils ne reflètent pas de façon exagérée les mouvements de l'électorat, ils sont moins sensibles au changement. De plus, ils ont tendance à encourager les systèmes multipartites. Ainsi, les coalitions sont la norme dans de nombreux régimes fédéraux, particulièrement en Suisse, en Autriche, en Belgique et en Allemagne.

L'un des facteurs importants de la dynamique de toute fédération est le caractère et le rôle de ses partis politiques. Ceux-ci sont généralement influencés, d'une part, par les caractéristiques des institutions, notamment la relation entre l'exécutif et le législatif, et le système électoral et, d'autre part, par la nature et les caractéristiques de la diversité de la société sous-jacente. Quatre aspects des partis politiques peuvent influencer particulièrement sur le fonctionnement d'une fédération : 1) la relation organisationnelle qui existe entre les organisations du parti au niveau fédéral et celles qui sont au niveau de la province ou de l'État; 2) le niveau de symétrie ou d'asymétrie de l'alignement des partis fédéraux, provinciaux ou de l'État; 3) l'incidence de la discipline de parti sur la représentation des intérêts à chaque niveau; 4) le modèle dominant des carrières politiques.

En ce qui a trait à leur organisation, les partis fédéraux américains et particulièrement suisses sont généralement des confédérations plus ou moins structurées de partis d'État, de canton ou de localité. Cette décentralisation de l'organisation des partis a contribué au maintien de gouvernements non centralisés et à la domination des intérêts régionaux et locaux à la législature fédérale. Dans le cas des fédérations parlementaires, les pressions exercées par la discipline de parti au sein de chaque ordre de gouvernement tend à séparer les diverses branches (fédéral, province ou État) en sections plus autonomes. C'est au Canada que cette tendance semble être la plus forte. Les liens entre les branches nationale et régionales de chaque parti sont plus serrés dans certains régimes parlementaires comme l'Allemagne, l'Australie et l'Inde. Pour ce qui est de la Belgique, les partis fédéraux ont maintenant un caractère tout à fait régional, chacun ayant sa base dans une région ou au sein d'un groupe linguistique distinct. Cette régionalisation pourrait très bien survenir au Canada avec la montée récente du Bloc Québécois et du Parti réformiste (malgré tous les efforts de ce dernier pour devenir davantage qu'un parti régional).

Dans presque toutes ces fédérations, il y a une certaine asymétrie dans l'alignement des partis au niveau fédéral et des diverses composantes régionales. Dans les régions, l'alignement des partis politiques en regard des politiques régionales varie substantiellement d'une région à l'autre et par rapport à la politique fédérale.

Ces différences caractérisant la compétition et la prédominance au sein des composantes régionales sont habituellement le produit d'intérêts économiques, politiques et culturels régionaux différents, mais, dans les partis dominants, elles contribuent au sentiment d'identification régionale et au caractère distinctif de ces régions à l'intérieur des fédérations.

La pression ou l'absence d'une discipline de parti dans les diverses fédérations a également une incidence sur l'expression visible des intérêts des régions et des minorités au sein des législatures fédérales. Lorsque les institutions parlementaires fonctionnent comme il se doit, des pressions s'exercent pour que l'on fasse la plus grande place possible aux intérêts des régions et des minorités, dans le secret du caucus, de manière à projeter une image de solidarité entre le cabinet et le parti. Cette façon de faire contraste avec les alliances qui se concluent au gré des conjonctures et des positions variables qu'adoptent les législateurs des régimes fédéraux, là où prévaut le principe de la séparation des pouvoirs. Les préoccupations des régions et des minorités sont exprimées et débattues plus ouvertement dans ce dernier cas, ce qui ne veut pas nécessairement dire qu'elles débouchent plus efficacement sur l'adoption de politiques.

L'une des réalités illustrant les modèles distincts de représentation au sein des diverses fédérations est la différence qui existe entre le cheminement habituel des carrières politiques. Dans le cas de certaines fédérations, plus particulièrement aux États-Unis et en Suisse, ce cheminement consiste à passer des instances locales aux instances du canton ou de l'État, puis aux instances fédérales. Les candidats à la présidence des États-Unis, par exemple, sont habituellement choisis parmi les gouverneurs ou les sénateurs issus de la politique de l'État. Au Canada, par contre, peu de grands leaders politiques fédéraux ont déjà été premier ministre d'une province, et il est normal de voir les hommes et femmes politiques les plus ambitieux du pays passer toute leur carrière au même niveau de gouvernement, fût-il fédéral ou provincial. Les modèles de carrière politique de la plupart des autres fédérations se situent entre ces extrêmes; les pays où l'on voit plus souvent qu'au Canada des hommes et des femmes politiques faire le saut du niveau provincial au niveau fédéral sont l'Allemagne, l'Australie et l'Inde.

9.5 LE RÔLE DE LA DEUXIÈME CHAMBRE FÉDÉRALE

Le bicaméralisme au sein des fédérations

Le principe du bicaméralisme fait partie intégrante des législatures fédérales de la plupart des fédérations. La création de la première fédération moderne, soit celle des États-Unis, a, à l'époque, suscité un vif débat sur la question de savoir si la représentation à la législature fédérale devait être fonction de la population ou des États. La question fut résolue lors de la Convention de Philadelphie, en 1787, par le compromis du Connecticut proposant que soit instaurée une législature fédérale

bicamérale composée, d'une part, de représentants de la population (la Chambre des représentants) et, d'autre part, de sénateurs élus à l'origine par la législature des États qu'ils représentent sur un pied d'égalité (le Sénat). On s'assurait ainsi de ne pas voir les points de vue divergents être ignorés par les majorités des États plus peuplés.

Depuis, la plupart des fédérations qui ont vu le jour ont adopté un régime fédéral bicaméral. En fait, les dix fédérations figurant au tableau XV sont, sans exception, à caractère bicaméral. Actuellement, parmi les vingt-quatre fédérations figurant au tableau II, les seules qui ne sont pas bicamérales sont l'Éthiopie, les Émirats arabes unis et la Micronésie.

Mais, alors que les fondateurs de la plupart des fédérations ont jugé nécessaire d'établir des régimes bicaméraux, il existe d'énormes différences entre les modes de sélection des membres, la composition et les pouvoirs, et par conséquent, le rôle de la deuxième Chambre. Le tableau XVI expose les différences entre les divers éléments qui composent la deuxième Chambre. Le tableau XVII fait brièvement état des combinaisons de variables propres à chaque deuxième Chambre des fédérations examinées dans la présente étude.

La sélection des membres

Le mode d'élection ou de nomination des membres de la deuxième Chambre varie considérablement d'une fédération à l'autre. Dans trois cas, soit l'Australie depuis sa naissance en 1901, les États-Unis depuis 1913 et la Suisse (par choix cantonal appliqué éventuellement à tous les cantons), les membres de la deuxième Chambre sont élus directement par les citoyens des composantes. À l'origine, aux États-Unis, soit de 1789 à 1912, la plupart des membres de la deuxième Chambre fédérale étaient élus indirectement par la législature des États. C'est ainsi que se fait présentement la sélection de la plupart des membres de la deuxième Chambre fédérale en Autriche et en Inde. En Allemagne, les membres du Bundesrat sont des délégués du Cabinet de leurs Länder respectifs, occupant d'office leur siège à la deuxième Chambre en tant que membres de l'exécutif de leur Land et votant en bloc au Bundesrat, sur instruction du gouvernement de leur Land. Au Canada, les sénateurs sont nommés par le Premier ministre fédéral et occupent leur siège jusqu'à leur retraite, soit à l'âge de 75 ans. La Malaisie, la Belgique et l'Espagne ont une composition hybride. En Malaisie, 60 p. cent des sièges du Sénat sont pourvus par des élections indirectes tenues dans la législature des États, alors que les 40 p. cent qui restent sont nommés par le pouvoir central. En Belgique, quarante sénateurs sont élus directement, vingt-et-un sont élus indirectement par les conseils des communautés flamandes, françaises et allemandes et dix autres font l'objet d'une cooptation (nommés par les sénateurs élus directement). Le Sénat espagnol compte 208 membres élus directement et 44 représentants régionaux.

Dans les fédérations où les membres de la deuxième Chambre sont élus directement, ces derniers représentent généralement les intérêts de l'électorat

TABLEAU XVI : Variations dans la sélection, la composition, les pouvoirs et le rôle de la deuxième Chambre des fédérations

<i>Sélection</i>	<i>Composition</i>	<i>Pouvoirs</i>	<i>Rôle</i>
1. Nomination par le gouv. fédéral (aucune consultation officielle) (ex. : Canada 1867, Malaisie (40 p. cent des sièges))	1. Représentation «régionale» égale (ex. : groupes de provinces au Canada)	1. Droit de veto absolu auprès des comités de médiation (ex. : É.-U., Suisse)	1. Chambre législative seulement (ex. : Canada, É.-U., Suisse, Australie, Autriche, Inde, Malaisie)
2. Nomination par le gouv. fédéral en fonction des propositions des gouv. provinciaux (ex. : Canada, proposition de l'Accord du lac Meech)	2. Représentation égale des États (ex. : É.-U., Australie et 60 p. cent du Sénat de Malaisie)	2. Droit de veto absolu sur les lois fédérales concernant toute fonction administrative relevant des États (ex. : Allemagne)	2. Rôle législatif et intergouvernemental combiné (ex. : Allemagne, Afrique du Sud)
3. Nomination d'office par les gouv. d'État (ex. : Allemagne)	3. Deux catégories de représentation cantonale (ex. : Suisse)	3. Droit de veto suspensif : limite de temps (ex. : Malaisie, Espagne)	
4. Élection indirecte par les législatures des États (ex. : É.-U. 1789-1912, Inde, Malaisie 60 p. cent des sièges, Autriche)	4. Vote pondéré des États : quatre catégories (ex. : Allemagne)	4. Droit de veto suspensif : neutralisation par vote égal Chambre basse (ex. : Allemagne pour certains cas)	
5. Élection directe, pluralité simple (ex. : É.-U. depuis 1913)	5. Représentation pondérée des États : catégories multiples (ex. : Autriche, Inde)	5. Impasse résolue par séance conjointe (ex. : Inde)	
6. Élection directe, représentation proportionnelle (ex. : Suisse de facto, Australie)	6. Représentation supplémentaire ou spéciale des autres groupes, dont les Autochtones (ex. : Malaisie, Inde)	6. Impasse résolue par double dissolution, puis séance conjointe (ex. : Australie)	
7. Choix du mode d'élection laissé aux cantons (ex. : Suisse)	7. Une minorité de représentants des régions (ex. : Belgique, Espagne)	7. Projets de loi de finances : bref droit de veto suspensif (ex. : Inde, Malaisie)	
8. Hybride (ex. : Malaisie, Belgique, Espagne)			

TABLEAU XVII : Sélection, composition et pouvoirs des deuxièmes
Chambres des fédérations

Canada :	Sénat : nommé par le gouvernement fédéral; représentation régionale égale pour les groupes de provinces (quelques exceptions); droit de veto absolu (légalement).
USA:	Sénat : élection directe (depuis 1913) (majorité simple); représentation égale des États; droit de veto absolu (comités de médiation).
Suisse :	Conseil des États : élection directe (représentation proportionnelle; membres choisis par les cantons); un ou deux représentants par canton; droit de veto absolu (comités de médiation).
Australie :	Sénat : élection directe (représentation proportionnelle : représentation égale des États); droit de veto absolu (mais suivi d'une double dissolution et d'une séance conjointe).
Autriche :	Bundesrat : membres élus par la législature des États; représentation pondérée (écart 12-3); droit de veto suspensif (neutralisation possible par une majorité simple à la Chambre basse, le Nationalrat).
Allemagne :	Bundesrat : délégation d'office par les gouvernements d'État; vote pondéré (3, 4, 5 ou 6 votes groupés par État); droit de veto suspensif sur les lois fédérales annulé par une majorité correspondante de la Chambre basse, mais veto absolu sur toute loi fédérale touchant les fonctions administratives des États (60 p. cent des lois fédérales) comités de médiation.
Inde :	Rajya Sabha (Conseil des États) : membres élus par la législature des États (plus un petit nombre d'autres représentants spéciaux); représentation pondérée (écart 86-12); droit de veto résolu par séance conjointe.
Malaisie :	Dewan Negara (Sénat) : 60 p. cent des membres élus par la législature des États (plus 40 p. cent nommés pour représenter les minorités); représentation égale des États (pour 60 p. cent de tous les sièges); droit de veto suspensif (six mois).
Belgique :	Sénat : combinaison de membres élus directement (40), élus indirectement par les conseils des communautés linguistiques (21) et désignés par cooptation (10); représentation variable précisée pour chaque entité; mêmes compétences que la Chambre des représentants pour certaines questions, mais pour d'autres la Chambre des représentants a des pouvoirs prépondérants.
Espagne :	Sénat : 208 membres élus directement et 44 nommés par les parlements des 17 communautés autonomes; catégories de 4, 3 ou 1 sénateur(s) élus directement, par province (sous-éléments des communautés autonomes), auxquelles s'ajoute un représentant ou plus (en fonction de la population) nommé par chaque parlement autonome; droit de veto suspensif (deux mois).

régional. Lorsqu'ils sont élus indirectement par la législature des États, ils représentent aussi généralement les intérêts régionaux, à la différence que les intérêts des partis politiques régionaux constituent également un facteur important. Comme dans le cas de l'Allemagne, lorsque les membres sont délégués d'office par le gouvernement qui en fait partie, ils représentent d'abord et avant tout le point de vue du gouvernement en question, et indirectement celui de l'électorat. Les sénateurs nommés par le gouvernement fédéral, comme c'est le cas au Canada, sont ceux qui ont le moins de crédibilité en tant que porte-parole des régions, même lorsqu'ils sont résidents de celles qu'ils représentent. Le principe des nominations faites par le gouvernement fédéral permet toutefois d'assurer la représentation de certaines minorités particulières et de certains intérêts, et c'est pourquoi la Constitution indienne prévoit la nomination de 12 personnes, sur un total de 250 représentants à la Rajya Sabha, et celle de la Malaisie prévoit que le gouvernement fédéral nomme 42 sénateurs sur 110. Le mode de sélection mixte des sénateurs en Belgique et en Espagne constitue un compromis politique visant à procurer les avantages des diverses formes de sélection des membres de la deuxième Chambre fédérale.

Le fondement de la représentation régionale

Il est souvent présumé que c'est la norme dans les fédérations que la deuxième Chambre fédérale ait une représentation égale des États. Toutefois, dans les dix fédérations figurant aux tableaux XVI et XVII, seulement deux des deuxièmes Chambres ont une représentation égale des États. Il s'agit des sénats américain et australien. Dans la plupart des autres fédérations, on s'efforce de pondérer la représentation pour favoriser les plus petites entités régionales ou les minorités importantes, tout en tenant compte des conséquences inégales de la représentation égale²⁸. Au Sénat de la Malaisie, les sièges occupés par les sénateurs élus indirectement sont répartis de façon égale entre les États, mais la proportion importante de sièges occupés par des personnes nommées par le pouvoir central n'est pas toujours fondée sur une représentation équilibrée des États, laquelle varie considérablement. Dans la plupart des autres fédérations, la population des entités politiques constitue un facteur dont on tient compte dans sa représentation au sein de la deuxième Chambre, mais, de façon générale, il existe dans la plupart des cas une certaine pondération visant à favoriser les entités moins peuplées. Cette pondération s'exerce à divers degrés. En Suisse, il existe deux catégories de représentation au Conseil des États : vingt cantons sont représentés par deux personnes, et six «demi-cantons» le sont par une seule. En Allemagne, la constitution (article 51) établit quatre catégories de Länder représentés par trois, quatre ou six votes en bloc au Bundesrat. En Inde, en Autriche et en Espagne, les écarts de représentation sont plus importants : par exemple, le rapport est de quatre-vingt-six à douze en Inde et de douze à trois en Autriche. En Belgique, la représentation inégale de chaque communauté et région au Sénat est prescrite par

la Constitution mais pour certaines questions particulièrement importantes, la Constitution (article 43) exige des majorités tant des membres francophones que des membres néerlandophone du Sénat (ainsi que de la Chambre des représentants). Le Canada, dont le Sénat fait l'objet de tant de débats, est un cas unique parmi les fédérations étant donné que la représentation y est établie en fonction de quatre groupes régionaux de provinces comptant vingt-quatre sièges chacun, auxquels s'ajoutent six sièges pour Terre-Neuve et trois pour les territoires.

Les pouvoirs des deuxièmes Chambres relativement à ceux de la première Chambre

Lorsqu'il y a séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, comme dans le cas des États-Unis et de la Suisse, les deux Chambres législatives fédérales ont habituellement des pouvoirs égaux (bien qu'aux États-Unis, le Sénat ait certains pouvoirs supplémentaires à l'égard de la ratification des nominations et des traités). Dans les fédérations dotées d'un exécutif parlementaire, la Chambre qui contrôle l'exécutif (toujours la première) a inévitablement plus de pouvoirs. Dans ce contexte, les pouvoirs de la deuxième Chambre relativement aux projets de loi de finances sont habituellement limités. De plus, en cas de conflit entre les deux Chambres, les dispositions concernant le veto suspensif, les séances mixtes où les membres de la deuxième Chambre sont moins nombreux, ou la double dissolution affaiblissent généralement la deuxième Chambre (voir les exemples dans la troisième colonne du tableau XVI). Ce régime amène parfois les fédérations parlementaires à se demander si le poids régional de la deuxième Chambre influe suffisamment sur le processus décisionnel central. Cette préoccupation est d'autant plus marquée par le caractère strict de la discipline de parti au sein de ces fédérations. Il n'en reste pas moins que certaines deuxièmes Chambres des fédérations parlementaires, comme le Sénat australien et le Bundesrat allemand, réussissent à exercer une forte influence. La composition particulière du Bundesrat et le fait que son droit de veto absolu sur les lois fédérales touchant les fonctions d'administration des Länder se soit appliqué dans la pratique à plus de 60 p. cent de toutes les lois fédérales constituent un facteur important de cette influence.

Le rôle principal de la plupart des deuxièmes Chambres des fédérations faisant l'objet de la présente étude est d'ordre législatif, c'est-à-dire qu'il consiste à revoir la législation fédérale de façon à ce que l'on tienne compte des intérêts et des préoccupations des régions et des minorités. À la différence des autres, le Bundesrat allemand a un rôle supplémentaire et tout aussi important, soit celui de faciliter la collaboration et la coopération intergouvernementales. Il est en mesure de le faire parce que contrairement aux autres deuxièmes Chambres, il est composé de délégués à qui les gouvernements des Länder donnent des instructions précises et parce que son droit de veto suspensif à l'égard de toutes les lois fédérales et son droit de veto absolu sur les lois fédérales touchant les responsabilités législatives et administratives des États lui donnent beaucoup de poids politique. Ce modèle a

largement inspiré les Sud-Africains lorsqu'ils ont conçu la deuxième Chambre nationale dans le cadre de la nouvelle Constitution adoptée en mai 1996, quoiqu'ils y aient apporté d'importantes modifications. Au cours des deux dernières décennies, on a suggéré à quelques reprises de procéder à une réforme du Sénat canadien pour ajouter à son rôle celui de Chambre des provinces. Dans les provinces moins peuplées, on propose plutôt d'instaurer un «Sénat triple E» (élu, égal et efficace) dont le modèle le plus ressemblant serait celui de la fédération parlementaire australienne. Il ressort donc de tout ceci que, de toutes les deuxièmes Chambres fédérales, le Sénat canadien est celui qui a le moins de légitimité aux yeux du public. Mais, si la plupart des Canadiens s'entendent sur la nécessité d'une réforme, leur désaccord sur la façon de procéder ne fait guère avancer les choses.

Chapitre 10

La suprématie de la Constitution en régime fédératif

10.1 LA CONSTITUTION : LOI SUPRÊME

L'une des caractéristiques distinctives des fédérations étant la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre deux ou plusieurs ordres de gouvernement, il est important pour la structure et le fonctionnement efficace de ce régime de garantir la suprématie de la Constitution en tant que source d'autorité gouvernementale pour chaque palier de gouvernement. La reconnaissance de la suprématie de la Constitution sur tous les ordres de gouvernement et une culture politique qui insiste sur l'importance fondamentale du respect de la constitutionnalité sont donc des préalables à la bonne marche de la fédération, sans quoi un ordre de gouvernement risque de se trouver subordonné à l'autre, minant ainsi la coordination constitutionnelle élémentaire qui distingue les fédérations.

C'est pourquoi la Constitution de la plupart des fédérations énonce implicitement ou explicitement la suprématie de la Constitution. Cela permet d'expliquer pourquoi la révision judiciaire (traitée plus loin) est depuis toujours un élément important du fonctionnement des fédérations. D'autres considérations importantes découlent du principe de la suprématie constitutionnelle en régime fédératif. Elles touchent le processus de modification constitutionnelle, le rôle des déclarations des droits dans la Constitution et les dispositions prévoyant la sécession officielle, s'il s'en trouve.

10.2 LE PROCESSUS D'ARBITRAGE CONSTITUTIONNEL ET DE RÉVISION JUDICIAIRE

Comme il y a forcément chevauchement et interdépendance entre les gouvernements au sein des fédérations et donc, vraisemblablement, rivalité et conflit entre les gouvernements, la plupart des fédérations ont estimé qu'il fallait des processus pour trancher les litiges et résoudre les conflits. La question fondamentale qui se pose est de savoir si la consultation électorale ou la révision judiciaire devraient être les moyens privilégiés pour y parvenir. De fait, la plupart des fédérations font appel aux deux méthodes. Au bout du compte, grâce aux élections tenues périodiquement aux deux niveaux de gouvernement dans les fédérations, l'électorat peut en cas de conflit entre les gouvernements faire entendre sa voix et plébisciter ou rejeter tel ou tel parti à chaque palier. Dans le cas de la Suisse, outre les élections à chaque palier de gouvernement, l'électorat a une voix déterminante à l'occasion du référendum législatif. En effet, toute loi fédérale contestée par 50 000 citoyens ou par huit cantons doit être mise aux voix lors d'un référendum. Ce scrutin populaire direct établit donc définitivement la validité des lois fédérales. Effet secondaire intéressant de cette procédure constitutionnelle, les partis se sentent poussés au compromis et à la cohésion au sein du gouvernement et du parlement fédéraux dans le but d'obtenir le plus large éventail possible d'appuis, le but étant de réduire le risque de contestation par voie de référendum législatif.

Outre les élections à chaque niveau de gouvernement, la plupart des fédérations misent aussi sur les tribunaux, qui jouent un rôle important d'arbitre. À ce titre, les tribunaux ont trois fonctions : 1) interprétation impartiale de la Constitution; 2) adaptation de la Constitution à l'évolution des circonstances (surtout lorsqu'il est difficile de procéder à une modification constitutionnelle); 3) règlement des conflits entre gouvernements.

10.3 LES COURS SUPRÊMES ET LES COURS CONSTITUTIONNELLES

On trouve deux catégories de tribunaux ayant le dernier mot en matière constitutionnelle dans les fédérations. Il y a d'abord la Cour suprême, qui sert d'arbitre final pour toutes les lois, y compris la Constitution. C'est le cas de la Cour suprême des États-Unis, du Canada, de l'Australie, de l'Inde, de la Malaisie et de l'Autriche. Il y a ensuite le Tribunal constitutionnel, qui se spécialise dans l'interprétation de la Constitution, et qui est le modèle suivi en Allemagne, en Belgique et en Espagne. Il existe une troisième formule en Suisse qui prend la forme d'un tribunal à compétence limitée. Dans le modèle suisse, unique en son genre, le tribunal fédéral peut se prononcer sur la validité des lois cantonales mais non des lois fédérales. La validité des lois fédérales est déterminée plutôt au moyen du référendum législatif dont il a été question plus haut.

Pour que les tribunaux soient acceptés dans la Fédération comme des arbitres impartiaux et indépendants, deux conditions doivent être réunies : 1) le tribunal doit être à l'abri de toute influence provenant de l'un ou l'autre palier de gouvernement; 2) la composition du tribunal doit respecter la règle de la représentativité proportionnelle. La première condition soulève la question de la méthode de désignation. Dans la plupart des fédérations, la Constitution ou l'usage veulent que les gouvernements constitutifs aient un rôle à jouer dans la désignation des juges qui tranchent les différends constitutionnels. Aux États-Unis, les nominations à la Cour suprême appartiennent en propre au président mais doivent être ratifiées par le Sénat, où les électeurs des États sont représentés en nombre égal. Au Canada et en Australie, d'après la Constitution, le pouvoir de nommer les juges à la Cour suprême appartient exclusivement au gouvernement fédéral mais, selon la convention, les gouvernements des provinces ou des États sont consultés. En Inde et en Malaisie, c'est le Conseil des ministres fédéral qui a le dernier mot dans la nomination des juges de la Cour suprême mais celui-ci est tenu par la Constitution de consulter certains organes avant de procéder aux nominations. En Allemagne, le Bundesrat, qui représente les Länder, désigne la moitié des membres de la Cour constitutionnelle et le Bundestag l'autre moitié. Dans les deux cas, la Constitution exige une majorité des deux tiers (pour le Bundesrat en séance plénière et pour le Bundestag au Comité électoral judiciaire). En Espagne, la Cour constitutionnelle se compose de douze membres dont quatre sont élus par le Congrès, quatre par le Sénat, deux sur proposition du Conseil d'État et deux sur proposition du Conseil général de la magistrature. Par ailleurs, en Belgique, les membres de la Cour d'arbitrage, le tribunal suprême, sont simplement élus par l'assemblée fédérale multipartite.

La question de la proportionnalité dans la composition de ces tribunaux de dernière instance est également une question épineuse dans la plupart des fédérations. Cela est particulièrement le cas au Canada en ce qui concerne la représentation régionale et surtout celle du Québec, avec sa tradition de droit civil, en Suisse, où les trois langues officielles sont représentées, et en Belgique, où existent des contraintes juridiques strictes concernant l'équilibre linguistique des membres de la Cour d'arbitrage.

On pose parfois la question de savoir si la fédération comme forme de gouvernement aboutit en fin de compte au gouvernement par les juges plutôt que par les élus. La question est d'autant plus justifiée lorsque les juges interprètent également un ensemble de droits individuels et collectifs dans la Constitution. Cela a parfois mené certains à réclamer que les juges soient élus ou révoqués par scrutin populaire, même si cela n'a pas encore été appliqué pour les tribunaux constitutionnels de dernière instance au sein des fédérations. Il faut signaler ici l'alternative suisse, évoquée plus haut, soit la tenue d'un référendum législatif pour déterminer la validité des lois fédérales. Selon cette formule, c'est l'électorat qui devient l'arbitre. Il faut aussi signaler que, en règle générale, l'ampleur du rôle arbitral des tribunaux dépend de la mesure dans laquelle les autres méthodes

d'aménagement et de règlement des litiges au moyen d'accords intergouvernementaux, de processus de médiations entre les chambres législatives fédérales (comme aux États-Unis, en Allemagne et en Afrique du Sud), de changements de gouvernement par suite des élections et des modifications en bonne et due forme de la Constitution n'arrivent pas à résoudre les problèmes.

10.4 LES PROCÉDURES DE MODIFICATION CONSTITUTIONNELLE

Dans les fédérations, c'est la Constitution qui définit le pouvoir de chaque ordre de gouvernement, de sorte que ni l'un ni l'autre palier de gouvernement n'est subordonné à l'autre constitutionnellement. Il s'ensuit que la Constitution écrite, pour ce qui est en tout cas des éléments qui définissent et touchent les pouvoirs relatifs des ordres de gouvernement, ne doit pas pouvoir être modifiée unilatéralement par un seul ordre de gouvernement puisque cela pourrait placer un ordre de gouvernement en situation de subordination par rapport à un autre. Mais prévoir une démarche spéciale pour modifier la Constitution soulève le problème de l'équilibre à trouver entre rigidité et souplesse dans l'application de la Constitution. Un certain élément de rigidité est nécessaire pour protéger les garanties accordées aux régions et aux minorités, puisque l'insécurité qu'elles peuvent éprouver tend à miner la cohésion fédérale. Parallèlement, au fur et à mesure que les circonstances changent, il faut que la fédération ait la flexibilité nécessaire pour s'adapter. Une structure constitutionnelle exagérément rigide risque de compromettre gravement la capacité de la fédération de s'adapter aux nouvelles pressions économiques, sociales et politiques internes et à la situation internationale. En régime fédératif, la Constitution doit donc incarner l'équilibre entre rigidité et flexibilité.

Une façon courante d'y parvenir est de prévoir une méthode de modification différente pour les diverses parties de la Constitution, les éléments emblématiques du caractère fédéral exigeant la participation des deux ordres de gouvernement, les autres étant plus souples. Cela est typique de la plupart des fédérations. Adoptant ce modèle, lorsque la *Loi constitutionnelle de 1982* (articles 38-49) a incorporé des méthodes de modification constitutionnelle, cinq formules différentes ont été énoncées selon la partie de la Constitution qui était visée. Elles correspondent à divers degrés de rigidité : 1) la méthode «normale» exigeant l'assentiment du Parlement fédéral et des deux tiers des parlements des provinces contenant au moins la moitié de la population des provinces réunies; 2) une formule exigeant l'assentiment du Parlement et le consentement unanime des parlements provinciaux pour un certain nombre de dispositions constitutionnelles; 3) une formule bilatérale pour la modification des dispositions touchant certaines provinces mais non pas toutes; 4) les modifications uniquement par le Parlement fédéral dans le cas des dispositions ne touchant pas les provinces; 5) les modifications de la Constitution de la province par le parlement provincial.

Dans la plupart des fédérations, l'approbation des modifications aux parties de la Constitution touchant la répartition des pouvoirs et l'intégrité des composantes exige d'ordinaire l'approbation des deux chambres du Parlement fédéral (parfois à la majorité qualifiée comme aux États-Unis, en Inde et en Malaisie, ou encore à la majorité simple comme en Suisse et au Canada). Qui plus est, de telles modifications nécessitent ou bien l'approbation à la majorité qualifiée des assemblées législatives constitutives, comme aux États-Unis et au Canada, ou la majorité des assemblées législatives des États, comme en Inde, ou encore par référendum exigeant la double majorité, c'est-à-dire la majorité d'ensemble et des majorités dans la majorité des composantes, comme en Suisse et en Australie. Dans le cas de la Malaisie, toute modification importante touchant les États de Bornéo requiert l'approbation de ces États.

Certaines particularités doivent être relevées en ce qui concerne la méthode de modification constitutionnelle aux États-Unis, en Australie, en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en Belgique et en Espagne. Les processus de modification constitutionnelle, aux États-Unis et en Australie, se sont avérés assez rigides dans la pratique. Aux États-Unis, après les dix premières modifications effectuées en 1791, il n'y a eu, au cours des deux siècles qui ont suivi, que 17 nouvelles modifications approuvées à la Constitution. En Australie, pendant près d'un siècle, parmi les 42 propositions de modification mises aux voix dans le cadre d'un référendum, seulement 8 ont recueilli la majorité exigée pour être adoptées. En 1891, la Suisse a créé deux méthodes distinctes : une pour la révision intégrale de la Constitution, l'autre pour sa révision partielle. Même si l'on a tenté d'y avoir recours à plusieurs reprises, la première méthode n'a jamais réussi jusqu'à la tentative entreprise en 1999. Cette année-là, en effet, après plus de trente ans d'effort en vue d'entreprendre une révision en profondeur de la Constitution suisse, une révision intégrale a finalement pu être réalisée. Toutefois, pour augmenter les chances d'adoption de la Constitution révisée, celle-ci ne comportait que peu de changements sur le fond et elle était qualifiée, dans le référendum pour son approbation, comme une simple actualisation de la langue de la Constitution. Même dans ces circonstances, les résultats du référendum ont été assez serrés, 59 p. cent de la population s'étant prononcée en faveur et des majorités ayant été obtenues dans 12 des 20 cantons et dans 2 des 6 demi-cantons. Par contre, la méthode adoptée pour la révision partielle s'est révélée remarquablement flexible. Elle a été employée plus de 110 fois depuis 1891. Il existe aussi en Suisse dispositions d'initiatives pour les modifications constitutionnelles.

L'Allemagne exige uniquement des majorités qualifiées dans les deux chambres fédérales pour les modifications constitutionnelles mais le Bundesrat est composé de délégations des Länder qui reçoivent des instructions de vote, si bien que l'appui par la majorité qualifiée au Bundesrat équivaut au consentement correspondant parmi les gouvernements des Länder. En pratique, cette méthode s'est avérée assez flexible, permettant l'adoption de 46 modifications constitutionnelles durant les 50 premières années, dont le renforcement des rôles législatif et financier du gouvernement fédéral en 1967-1969 et la réunification de l'Allemagne en 1990.

En Autriche, les modifications partielles de la Constitution doivent être adoptées à la Chambre basse (Nationalrat) du Parlement fédéral à la majorité des deux tiers pourvu que la moitié au moins des députés soit présente, mais le tiers des membres de l'une ou l'autre Chambre fédérale peut exiger la révision intégrale de la Constitution, accompagnée d'un référendum, qui sera tranché à la majorité des voix de la population.

La formule belge de modification constitutionnelle (article 131) ne fait pas intervenir les régions ou les communautés, mais fait appel à un processus complexe composé d'élections spéciales, de majorités qualifiées dans chaque Chambre fédérale et, dans plusieurs domaines (reliés à des modifications à la répartition des pouvoirs ou de la Cour d'arbitrage), d'une loi spéciale appuyée par la majorité de chacun des deux grands groupes linguistiques au Parlement.

En Espagne, l'initiative des modifications constitutionnelles revient normalement au gouvernement, au Congrès ou au Sénat, même s'il est prévu qu'une assemblée communautaire autonome puisse proposer des modifications constitutionnelles. Elles sont ratifiées à la majorité des trois cinquièmes des membres de chaque Chambre fédérale ou, en cas de désaccord entre les chambres, à la majorité absolue au Sénat et à un vote des deux tiers au Congrès. Si le dixième des membres de l'une ou l'autre Chambre en fait la demande, un référendum suit. La révision intégrale de la Constitution ou la révision partielle de certaines parties précises du texte sont réglées de façon plus rigide, exigeant la majorité des deux tiers à chaque Chambre fédérale et la ratification par voie de référendum.

La plupart des fédérations font un effort spécial pour protéger l'intégrité de leurs composantes en incluant des dispositions dans la Constitution exigeant le consentement de la composante pour toute modification de ses frontières.

Par suite des exigences que l'on vient d'énumérer, la Constitution de la plupart des régimes fédératifs s'avère relativement rigide lorsqu'il s'agit des caractéristiques essentielles de la structure fédérale. L'expérience de la Suisse et de l'Allemagne souligne l'attrait de la révision partielle et progressive par opposition à la révision complète à des fins d'adaptation. C'est ce que vient confirmer l'expérience des trente dernières années au Canada, qui s'est soldée par l'échec de plusieurs efforts de révision constitutionnelle générale. La rigidité de la plupart des Constitutions des fédérations a donné une importance accrue à d'autres formes de révision visant à assurer la souplesse et la faculté d'adaptation. C'est pourquoi, dans la quasi-totalité des fédérations, on fait un grand usage d'autres formes de modification, notamment la révision judiciaire, les modalités de transfert financier ainsi que la collaboration et les ententes entre gouvernements.

10.5 LE RÔLE DES DÉCLARATIONS DE DROITS DANS LA CONSTITUTION

Le régime fédératif est essentiellement une forme territoriale d'organisation politique. La fédération réussit le mieux à protéger les communautés ou les

minorités distinctes lorsque celles-ci sont concentrées dans une région, ce qui leur permet de parvenir à l'autonomie gouvernementale jouissant de la majorité au sein d'un gouvernement régional. C'est le cas des nombreux cantons en bonne partie unilingues et uniconfessionnels de Suisse, de la majorité francophone du Québec au Canada, des diverses majorités linguistiques dans les divers États de l'Inde par suite de la réorganisation des États en fonction de la langue, des populations distinctes des États de Bornéo en Malaisie, des régions d'expression majoritairement flamande et française de Belgique ainsi que des populations des régions historiques du Pays Basque, de la Catalogne et de la Galicie en Espagne. Dans chacun de ces cas, la principale garantie des groupes minoritaires dans la fédération est le pouvoir que leur confère la majorité dans une unité régionale possédant l'autonomie gouvernementale et dotée de pouvoirs constitutionnels garantis à l'intérieur de la fédération.

Toutefois, il est rare dans la réalité que les populations occupent des territoires nettement délimités et étanches. Dans la quasi-totalité des fédérations, il y a des minorités à l'intérieur des composantes régionales. Lorsque cette minorité intrarégionale est importante, trois solutions ont été tentées.

La première a été de redessiner la carte du territoire pour qu'il coïncide mieux avec la présence du groupe linguistique et ethnique. C'est le cas de la séparation du Jura du canton de Berne pour créer un nouveau canton, la redélimitation importante des États de l'Inde en 1956 et les révisions suivantes ainsi que le passage progressif de trois régions à trente États au Nigéria. Même s'il se peut que ces révisions aboutissent à des composantes régionales de gouvernement plus homogènes et cohérentes à l'interne, l'expérience montre bien qu'il est extrêmement difficile de ne pas se retrouver quand même avec des minorités intrarégionales.

Une autre formule a été d'octroyer au gouvernement fédéral la responsabilité particulière de protéger les minorités intrarégionales contre l'éventuelle oppression de la majorité régionale. La *Loi constitutionnelle de 1867* du Canada comporte une disposition de ce genre (paragraphe 93(4) relatif à l'enseignement dans la langue de la minorité). En Inde, le gouvernement fédéral s'est vu accorder un pouvoir plus vaste, celui de donner des instructions aux gouvernements d'État en matière de reconnaissance des langues minoritaires, l'emploi des langues minoritaires dans l'enseignement et la création de comités législatifs et de conseils de développement régionaux. De plus, un agent spécial rend compte au gouvernement de l'Union de l'application des protections des minorités dans les États. La Constitution donne en outre au gouvernement de l'Union le pouvoir de donner des instructions au gouvernement des États au sujet des régions, tribus et castes reconnues. La Constitution de la Fédération malaise (1957), qui a précédé celle de la Fédération de Malaisie, donnait au gouvernement fédéral le pouvoir de donner des instructions au gouvernement des États pour ce qui touchait les peuples autochtones; elle précisait aussi que tout changement concernant les terres réservées aux Malais exigeait non seulement la majorité qualifiée à l'Assemblée de l'État

mais aussi l'approbation à la majorité qualifiée au Parlement fédéral. Avant la partition du Pakistan, le gouvernement fédéral jouait un rôle semblable à celui de l'Inde pour les régions et les tribus reconnues; le pouvoir de déterminer s'il y aurait des électors mixtes ou distincts a été conservé dans la Constitution de 1956, l'Assemblée nationale pouvant prendre une décision après avoir consulté les parlements provinciaux.

La troisième formule, qui est la plus utilisée, est la protection des minorités intrarégionales par l'inclusion dans la Constitution d'un ensemble de droits fondamentaux des citoyens. Telle n'était pas l'intention initiale de la *Déclaration des droits* ajoutée à la Constitution américaine sous la forme des dix premiers amendements ratifiés en 1791; elle visait plutôt à limiter l'action du gouvernement fédéral et, à l'origine, ne s'appliquait pas aux États. Après la Guerre civile de 1861-1865 et l'adoption du 14^e amendement en 1868, les tribunaux, dans l'exercice du contrôle judiciaire, ont élargi l'application de ces garanties des libertés individuelles contre l'intervention des États, assurant ainsi une protection aux minorités intra-États. Dans la forme où elles se trouvent dans la Constitution américaine, toutes ces protections sont des droits individuels et non des droits collectifs.

Un certain nombre de fédérations ont par la suite énoncé dans leurs Constitutions des listes plus longues de droits protégés contre les atteintes du gouvernement fédéral et du gouvernement régional. Dans certains cas — mais non dans tous — on a aussi inclus les droits de groupes particuliers. Parmi les fédérations qui ont inclus dans leur Constitution une liste de droits fondamentaux se trouvent l'Allemagne (1949), l'Inde (1950), la Malaisie (1963), l'Espagne (1978), le Canada (ajoutée en 1982) et la Belgique (1993). De ce nombre, la loi fondamentale de la République fédérale d'Allemagne énumère un grand nombre de droits individuels et quelques droits collectifs touchant les syndicats, les associations de travailleurs et l'autonomie des universités. En revanche, les Constitutions des fédérations multi-ethniques de l'Inde, de la Malaisie, du Canada et de la Belgique prévoient toutes certains droits collectifs.

L'une des fédérations les plus diversifiées sur le plan ethnique et linguistique, l'Inde, prévoit dans sa Constitution non seulement des droits fondamentaux individuels mais aussi la reconnaissance et la protection des minorités linguistiques (y compris de la langue de la minorité et de l'enseignement dans la langue de la minorité), des anglo-Indiens ainsi que des castes et des tribus reconnues. Elle prévoit aussi la nomination d'un «agent spécial chargé des minorités linguistiques» et une Commission nationale d'enquête et de surveillance de toutes les questions relatives aux droits et aux garanties des castes et des tribus reconnues.

De même, la Constitution de la Malaisie énumère des droits individuels et comporte des dispositions particulières pour certains groupes dans les États. On trouve des modalités précises pour les Malais en ce qui concerne les terres qui leur sont réservées, des quotas de permis et des quotas pour l'emploi dans la fonction publique des États. Le but de ces garanties est de protéger les Malais qui,

en raison de leur retard relatif sur le plan de l'éducation et de l'économie, risquent d'être pénalisés par rapport à d'autres groupes raciaux, même dans les États où ils sont majoritaires. Des dispositions semblables existent pour les Autochtones des États de Bornéo; des garanties supplémentaires sont prévues pour divers peuples autochtones des États de Bornéo et ont trait au maintien des langues maternelles et à la protection de la religion musulmane et de l'éducation.

Au Canada, la *Charte canadienne des droits et des libertés*, ajoutée à la *Loi constitutionnelle de 1982*, comporte non seulement un vaste éventail de droits individuels, mais énonce aussi les droits des citoyens de langue minoritaire, des peuples autochtones ainsi que des droits liés au maintien et à la promotion du patrimoine multiculturel».

La Constitution belge énonce des droits et libertés individuels fondamentaux ainsi que des garanties constitutionnelles pour les minorités linguistiques. Pour cette raison, on trouve des garanties légales s'appliquant à l'usage de la langue pour le traitement des affaires administratives et judiciaires, dans les textes de loi, les forces armées, l'éducation, les relations de travail, la capitale bilingue de Bruxelles et dans la région germanophone.

La Constitution espagnole de 1978 énumère une longue liste de droits civils, politiques et socio-économiques, la plupart d'entre eux de type individuel. En ce qui concerne les droits ethno-linguistiques, la Constitution précise que le castillan est la langue officielle de l'Espagne (article 3[1]), mais précise aussi à l'article 3[2] qu'il peut y avoir d'autres langues officielles dans chacune des communautés autonomes, créant ainsi dans le régime linguistique espagnol un certain degré de territorialité *de facto*.

La Constitution suisse portait, jusqu'à sa modification en 1999, surtout sur l'organisation des institutions et la répartition des pouvoirs entre les paliers de gouvernement. La question des droits, individuels ou collectifs, était à peine effleurée. La Constitution reconnaissait bien trois langues officielles et quatre langues nationales et précisait que le tribunal fédéral doit comprendre des représentants des trois langues officielles. Mais si la Constitution était discrète sur les droits, un certain nombre de principes non écrits en matière de droits linguistiques ont fini par revêtir une importance considérable. Trois grands principes ont fini par présider aux droits linguistiques²⁹, à savoir : 1) l'égalité absolue des langues en Suisse; 2) les cantons exercent une compétence générale sur les questions linguistiques, sauf lorsque la Constitution impose des limites précises au profit du gouvernement fédéral; et 3) la primauté du principe de la «territorialité», lequel signifie que «tout canton ou zone linguistique est réputé avoir le droit de préserver et de défendre son caractère linguistique distinct contre toutes les forces extérieures ayant pour effet de l'altérer ou de le compromettre»³⁰. Ce principe est la principale garantie des petits groupes linguistiques et l'on estime qu'il s'agit de la pierre angulaire de la paix linguistique en Suisse. La Constitution suisse révisée adoptée en 1999, bien qu'elle se résumait en grande partie à une modernisation de la formulation de la constitution précédente, renferme toutefois

une liste des droits fondamentaux (articles 6 à 32) ainsi qu'un énoncé des objectifs sociaux (article 33).

En Australie et en Autriche, la Constitution ne définit pas une série de droits fondamentaux. La Constitution de l'Australie ne renferme aucun énoncé général relatif aux droits individuels ou collectifs, même s'il est nommément fait mention de l'acquisition de biens à des conditions justes, de procès devant jury, de libre circulation entre les États, de liberté de culte, de protection contre la discrimination en raison de l'État de résidence et du droit de vote. Des arrêts récents de la Haute cour montrant qu'elle est disposée à «déduire» certains droits en regard des dispositions de la Constitution, ont suscité un large débat.

La Constitution autrichienne ne comporte aucune liste de droits mais il est question de droits collectifs pour les minorités croate et slovène à l'article 7 du *Traité d'État d'Autriche* (1955), signé par les alliés et le gouvernement autrichien au terme de l'occupation de l'Autriche.

10.6 LES DISPOSITIONS DE SÉCESSION EN BONNE ET DUE FORME

Rares sont les fédérations qui ont prévu dans leur Constitution la reconnaissance du droit unilatéral à la sécession ou des dispositions formelles de sécession en bonne et due forme. De fait, la Constitution de l'ex-URSS était unique en son genre puisque c'est la seule Constitution d'une fédération à faire mention du droit unilatéral de sécession. En général, trois raisons sont données pour ne pas inclure le droit unilatéral de sécession dans la Constitution des fédérations. Premièrement, on a craint que le droit de faire sécession n'affaiblisse le tout en donnant aux gouvernements des composantes une arme de coercition politique. Deuxièmement, on a redouté que la possibilité de la sécession n'introduise un élément d'incertitude et de doute dans l'avenir, minant sérieusement les efforts d'unité et de développement économique du gouvernement fédéral. Troisièmement, les théoriciens ont soutenu que le principe fondamental de coordination entre les paliers de gouvernement dans une fédération serait sapé si le gouvernement régional, de son propre chef, avait unilatéralement le droit de quitter la fédération ou si le gouvernement fédéral avait unilatéralement le droit d'expulser une composante régionale. En effet, un ordre de gouvernement serait ainsi subordonné à l'autre.

Implicitement, donc, dans les autres fédérations, la seule méthode constitutionnelle de sécession ou d'expulsion d'une composante est le processus normal de modification constitutionnelle exigeant la sanction du Parlement fédéral et la proportion requise de composantes régionales (voir partie 10.4 plus haut). Les fédérations n'ont jamais été tentées non plus, sauf lors des dernières discussions au Canada à la suite du référendum québécois de 1995, d'envisager publiquement à l'avance les modalités et processus en vertu desquels le reste de la fédération accepterait la sécession de l'une de ses composantes. Ailleurs, on estime que les

discussions de ce genre risquent de faire naître ou d'attiser le sentiment séparatiste et qu'il vaut donc mieux les éviter de peur que ces craintes ne se réalisent.

En août 1998, toutefois, la Cour suprême du Canada a statué à la suite du célèbre renvoi sur le droit du Québec de faire sécession unilatéralement que le Québec avait bel et bien le droit de se séparer du Canada, mais non unilatéralement. La Cour a conclu que si les Québécois indiquaient par une majorité claire en réponse à une question claire qu'ils souhaitaient se séparer (les mesures de la clarté n'étaient pas précisées), le reste du Canada aurait l'obligation de négocier les conditions de la sécession en tenant compte des intérêts de toutes les parties, y compris le Québec, le reste du Canada et les minorités au Québec, ainsi que des principes organisationnels fondamentaux de la Constitution, comme le fédéralisme, la démocratie, le constitutionnalisme et la primauté du droit. Finalement, la sécession exigerait la négociation d'une modification constitutionnelle. L'avis de la Cour a laissé plusieurs questions sans réponses mais en s'efforçant de porter un jugement équilibré qui n'attiserait pas les passions entre fédéralistes et entre sécessionnistes, elle a reconnu la possibilité que soit effectuée, à certaines conditions, une sécession qui ne soit pas unilatérale.

Il importe de souligner le fait que la quasi-totalité des fédérations n'ont pas prévu dans leur Constitution un droit de sécession unilatérale ne signifie pas, toutefois, qu'il n'y a jamais eu de cas de sécession ou d'expulsion unilatérale. Cela signifie simplement que lorsque la chose a été tentée ou s'est produite, le processus a toujours été extra-constitutionnel, reflétant des pressions politiques qui ont cassé le moule constitutionnel. Des exemples sont donnés dans la partie qui suit.

Chapitre 11

La pathologie des fédérations

11.1 L'IMPORTANCE DE LA PATHOLOGIE DES FÉDÉRATIONS

La plus grande partie de la littérature comparée portant sur les régimes fédératifs et les fédérations a été consacrée à leur création et à leur fonctionnement. En outre, il est vrai que la plupart des fédérations continuent d'être remarquablement efficaces et qu'un grand nombre de vieux régimes constitutionnels encore en vigueur aujourd'hui sont des fédérations appliquant leur loi fondamentale d'origine (p. ex. 1789 dans le cas des États-Unis, 1848 pour la Suisse, 1867 pour le Canada et 1901 pour l'Australie). Plusieurs auteurs ont attribué la prospérité, la stabilité et la longévité de ces fédérations à l'efficacité de la fédération comme forme d'organisation politique³¹.

Mais depuis 1945, on a non seulement assisté à la prolifération des régimes fédéraux et, en particulier, des fédérations, mais aussi à l'échec de certains d'entre eux, notamment la désintégration de la Fédération des Antilles (1962), de la Fédération de Rhodésie et de Nyasaland (1963), de la Yougoslavie (1991) et de l'URSS (1991), la partition du Pakistan (1971) et de la Tchécoslovaquie (1992), l'expulsion de Singapour de la Malaisie (1965) et la guerre civile au Nigéria de 1967 à 1970 à laquelle ont succédé des régimes alternativement civils et militaires. Dans n'importe quelle étude comparative, il faut donc tenir compte de ces échecs, des cas de tension énorme exercée dans les fédérations qui ont survécu ainsi que des documents dans lesquels on étudie les conditions et moyens qui ont conduit à la désintégration de fédérations³². Il faut souligner un point important avant de commencer à étudier les régimes fédératifs : les problèmes qu'ils ont éprouvés ne découlent pas tant de l'adoption dudit régime comme forme de gouvernement mais plutôt de la variante ou variation particulière des arrangements fédéraux qui a été exclusivement la source de leurs difficultés. Il faut aussi préciser que ce n'est pas tant parce que ces pays sont des fédérations qu'ils ont été difficiles à

gouverner mais plutôt parce qu'ils étaient déjà difficiles à gouverner au départ qu'ils ont adopté la fédération comme forme de gouvernement.

11.2 LES SOURCES DE TENSIONS

Quatre facteurs ont contribué aux tensions subies par les fédérations : (1) d'après divisions sociales intérieures; (2) des types particuliers d'arrangements institutionnels ou structurels; (3) les stratégies particulières adoptées pour lutter contre la désintégration; et (4) les processus politiques qui ont polarisé les divisions intérieures.

La répartition et le caractère des divisions sociales intérieures

Les divergences de vues et d'intérêts politiques entre les régions sont typiques de toutes les fédérations : c'est généralement pourquoi ces pays ont adopté la «fédération» comme solution en premier lieu. Mais plusieurs facteurs peuvent aviver ces divergences. La langue, la religion, la structure sociale, la tradition culturelle et la race comptent parmi les forces suscitant les dissensions les plus vives. Dans les pays où plusieurs de ces forces ont joué simultanément comme en Inde, en Malaisie et, en particulier, au Pakistan avant sa partition, au Nigéria, en Rhodésie et Nyasaland, en Yougoslavie et en URSS, les clivages intérieurs ont été accentués. Par opposition, en Suisse, les différences linguistiques, religieuses et économiques entre les cantons ont eu tendance à se tempérer les unes les autres, ce qui a eu pour effet d'atténuer les divisions intérieures. Le niveau de développement économique et de répartition des richesses entre les régions, surtout si celles-ci s'affrontaient déjà sur le plan linguistique, culturel et social, ont aussi contribué à l'âpreté des clivages intérieurs. Dans certains cas, par contre, des facteurs de modération ont accru l'importance de maintenir l'unité, tels le besoin de sécurité contre les menaces extérieures (une motivation cruciale dans l'histoire suisse et canadienne mais dont l'influence s'est estompée dans les deux cas), l'importance du commerce interrégional et la capacité d'exercer une influence sur la scène internationale grâce à une démarche unifiée dans les négociations et les relations avec les investisseurs.

Le rôle des institutions et des structures des fédérations

La capacité d'une fédération de vivre différentes tensions et de les surmonter dépend non seulement de la force et de la configuration des divisions au sein de la société en question mais aussi de la structure institutionnelle de la fédération. La façon dont ces institutions ont canalisé les activités de l'électorat, des partis politiques, des groupes d'intérêt organisés, des bureaucraties et des élites informelles a contribué à atténuer ou à accentuer les conflits politiques. Les

fédérations n'ont pas pour fonction d'éliminer les différences intérieures mais plutôt de préserver les identités régionales dans un cadre uni. Elles n'ont donc pas pour objectif d'éliminer les conflits mais de les gérer de telle façon que les différences régionales peuvent être prises en compte. Mais la mesure dans laquelle on y parvient dans la pratique dépend souvent *de la forme particulière donnée aux institutions* par la fédération.

Quatre facteurs institutionnels ont été particulièrement cruciaux. Premièrement, la très grande disparité entre la population, la taille et la richesse des composantes a invariablement contribué aux tensions, entraînant même dans certains cas la réorganisation des frontières des composantes régionales comme en Inde et au Nigéria. La situation dans une fédération où une composante régionale a dominé parce qu'elle réunissait une majorité de la population a presque toujours été une source d'instabilité. On peut donner comme exemples la Prusse dans la confédération allemande et la fédération ultérieure jusque dans les années 1930, la Jamaïque dans la Fédération des Antilles (1958-1962) qui a échoué, le Nigéria du Nord avant la guerre civile nigérienne, le Pakistan oriental avant sa sécession, la Russie avant l'éclatement de l'URSS en 1991 et la République tchèque avant sa séparation de la Tchécoslovaquie en 1992.

Deuxièmement, lorsque la répartition particulière des pouvoirs n'a pas répondu en tout point aux aspirations à l'unité et à l'autonomie régionale dans une société donnée, des pressions ont été exercées pour que soient rééquilibrés les pouvoirs ou, dans les cas les plus extrêmes, pour qu'on renonce au fédéralisme comme au Pakistan trop centralisé ou dans la peu efficace Fédération des Antilles. C'est pour éviter ce résultat extrême que certaines fédérations comme la Malaisie ont institué et conservé une asymétrie constitutionnelle dans la répartition des pouvoirs.

Troisièmement, le caractère distinct de chaque région constitue un facteur fondamental favorisant l'adoption d'une fédération comme forme de gouvernement, mais pour que cette fédération survive, il faut que les institutions fédérales soient capables de réaliser un certain consensus positif. Est aussi particulièrement importante la façon dont les groupes régionaux sont représentés dans la législature fédérale, l'appareil exécutif, la fonction publique, les partis politiques et la vie de la capitale. Ainsi, parce qu'ils étaient mal représentés et n'ont pu exercer d'influence dans les institutions fédérales, des groupes régionaux comme les Pakistanais de l'Est, les Chinois de Singapour, les Jamaïcains ou les Africains noirs du Nyasaland et de la Rhodésie du Nord, ont créé des mouvements séparatistes. Une situation particulièrement dangereuse est celle où des partis évoluant au niveau fédéral concentrent leur attention sur une région en particulier, au point où il n'y a aucun parti politique servant d'intermédiaire interrégional efficace. Cela a été un facteur qui a beaucoup joué au Pakistan avant sa partition en 1971, au Nigéria avant l'éclatement de la guerre civile en 1967, dans la fédération yougoslave avant sa désintégration ultime en 1991 et en Tchécoslovaquie avant son éclatement en 1992. À cet égard, l'un des signes les plus inquiétants en ce moment dans la fédération belge actuelle est le caractère régional de tous ses

partis politiques évoluant sur la scène fédérale. Cette même tendance, qui commence à se dessiner au Canada en ce qui concerne les partis d'opposition, est donc un signe de danger important.

Quatrièmement, dans la plupart des fédérations multiculturelles, il a fallu officialiser la langue des principales minorités et fournir des garanties constitutionnelles ou politiques des droits individuels et collectifs contre la discrimination. Le refus de certaines fédérations d'officialiser la langue d'une minorité importante a suscité beaucoup d'amertume et de tension. Le Pakistan, le Nigéria, l'Inde et la Malaisie ont fourni des exemples du ressentiment très intense pouvant être ainsi suscité.

Les stratégies adoptées pour lutter contre la désintégration

Quand les tensions existant dans une fédération ont atteint un certain niveau, on commence généralement à s'interroger sur la bonne stratégie de lutte contre la désintégration et maintenir l'unité. Généralement parlant, une des deux stratégies suivantes sont adoptées. L'une vise à renforcer le contrôle et le pouvoir du gouvernement fédéral pour prévenir la désintégration et maintenir l'unité. Cette stratégie, par laquelle on tentait en fait d'imposer l'unité, a de toute évidence échoué au Pakistan, au Nigéria et en Malaisie (Singapour). L'autre stratégie vise à tenir compte des pressions régionales en favorisant une plus grande délégation de pouvoirs. Mais cette stratégie a elle aussi échoué quand on l'a appliquée sans tenter de susciter en même temps une forme de loyauté envers la fédération, comme le démontre la désintégration de la Fédération des Antilles, de la Fédération de Rhodésie et de Nyasaland et de la Tchécoslovaquie. Il semblerait, d'après ces exemples, que ce fut un échec quand on a appliqué *exclusivement* l'une ou l'autre de ces deux stratégies. Les fédérations qui ont réussi à contrer les mouvements de sécession ont utilisé une stratégie combinant à *la fois* des efforts pour renforcer la loyauté envers la fédération *et* la prise en compte des principales préoccupations des groupes régionaux mécontents.

Polariser les processus politiques

Le sondage précédent indique qu'il n'existe pas de condition, de stratégie ou d'arrangement institutionnel qui ait à lui seul suscité des pressions sur les fédérations ou entraîné leur désintégration. Dans tous les cas, les crises ont été le produit d'une série de facteurs. Le dénominateur commun semble l'émergence de processus favorisant la polarisation. Quand différents types de clivages sociaux se sont renforcés entre eux, quand les institutions fédérales n'ont pu atténuer ces clivages ou les ont même exacerbés, quand les stratégies politiques ont insisté sur l'unité fédérale au détriment de la satisfaction des besoins régionaux ou sur la satisfaction des besoins régionaux au détriment de l'unité fédérale et quand les négociations n'ont jamais permis de trouver des solutions, il en est résulté en

général une diminution des compromis et une polarisation politique toujours plus grande au sein de la fédération. Dans de telles situations, le conflit politique a habituellement pris l'allure d'une lutte aux enjeux très élevés dans laquelle, on en est convaincu de part et d'autre, il ne peut y avoir qu'un seul gagnant et ce, au détriment de l'autre partie. Une fois qu'une situation de confrontation émotive et de frénésie a pris naissance, il n'a souvent fallu qu'un seul incident relativement banal pour déclencher une sécession unilatérale ou une expulsion entraînant la guerre civile ou la désintégration de la fédération.

11.3 LE PROBLÈME PARTICULIER DES FÉDÉRATIONS BICOMMUNAUTAIRES

Les systèmes fédératifs et les fédérations ne comprenant que deux composantes présentent un intérêt particulier. Dans le contexte canadien actuel, l'expérience des fédérations et confédérations bipolaires est pertinente, car on a proposé à quelques occasions de convertir le Canada en confédération de deux composantes : le Québec d'une part, une fédération de neuf provinces et «le reste du Canada» de l'autre. Parmi les propositions déjà avancées on retrouve celle du Parti Québécois ayant trait à la souveraineté-association (1979-1980) et celle de l'Alliance tripartite composée du Parti Québécois, du Bloc Québécois de l'Action démocratique du Québec prônant la souveraineté assortie d'un partenariat (1995). Le Canada est actuellement une fédération de dix provinces et de trois territoires mais l'idée de confédération bipolaire découle du caractère bicommunautaire du Canada, qui réunit une majorité francophone et une majorité anglophone, chacune d'elle étant concentrée dans un territoire précis.

Toutefois, l'expérience des systèmes bipolaires ou dyadiques vécue ailleurs n'est guère encourageante. Le Pakistan, avant la sécession du Pakistan oriental en 1971 et la Tchécoslovaquie avant sa partition en 1992 fournissent des exemples des difficultés éprouvées dans ce type de fédération. On peut aussi mentionner la relation bipolaire raciale et idéologique entretenue par la Malaisie et Singapour dans la Fédération de Malaisie, relation qui a entraîné l'expulsion de Singapour deux années plus tard seulement. Dans les trois cas, la fédération a été un échec. Les difficultés des fédérations et unions dyadiques ont en général été bien cernées³³.

Leur grand problème en général a été d'insister pour qu'il y ait parité dans tous les secteurs, ce qui habituellement a eu pour effet de déboucher sur des impasses. Il n'y a en effet aucune possibilité de modifier les alliances et les coalitions entre les composantes, une des façons qu'ont les fédérations comportant plusieurs composantes de régler les problèmes. En outre, comme invariablement une des deux composantes est moins peuplée que l'autre (p. ex. le Pakistan occidental et la Slovaquie), l'unité moins favorisée a généralement été très consciente de la nécessité constante d'exercer une influence égale dans le processus fédéral d'élaboration des politiques, tandis que l'unité la plus grande (et dans le cas de la

Tchécoslovaquie, la plus riche), renâcle devant les contraintes qu'elle a à subir pour favoriser son partenaire moins nanti. La bipolarité de plus en plus intense qui s'est ensuivie dans ces fédérations les a finalement condamnées à l'instabilité. Ces tendances sembleraient s'accroître dans une confédération bipolaire, car il est normal dans les confédérations que chaque unité membre ait un droit de veto sur les prises de décisions importantes concernant les politiques. Le droit de veto mutuel, quand il n'y a que deux composantes, est probablement une source d'impasses à répétition contribuant à l'exacerbation des frustrations. Le modèle de Maastricht (Union européenne), en dépit de ses difficultés, répond donc aux besoins d'une confédération de quinze États membres mais donnerait probablement de bien moins bons résultats s'il était appliqué à une confédération de deux composantes³⁴.

11.4 LE PROCESSUS ET LES CONSÉQUENCES DE LA DÉSINTÉGRATION

Les constitutions de presque toutes les fédérations ont, explicitement ou implicitement, interdit la sécession unilatérale par les composantes membres mais cette interdiction constitutionnelle a rarement empêché les groupes régionaux aliénés de prendre eux-mêmes les choses en main et de contourner la Constitution. Quand une unité a déclaré sa propre sécession unilatérale, le gouvernement fédéral est en proie à un dilemme : appliquer la Constitution de la fédération à la région récalcitrante ou simplement accepter la sécession comme un fait politique même si elle est anticonstitutionnelle. Dans le passé, la plupart des fédérations indépendantes (c.-à-d. non coloniales) ont choisi d'appliquer la Constitution car elles craignaient que si elles acceptaient la partition d'une unité, rien n'empêcherait d'autres composantes de se séparer elles aussi ou d'exercer une forme de chantage envers le gouvernement fédéral. Dans plusieurs cas, donc, la déclaration unilatérale de sécession a entraîné une guerre civile à la suite de laquelle le gouvernement fédéral a réussi à imposer une fédération, par exemple les États-Unis (1861-1865), la Suisse (1847) et le Nigéria (1967-1970), ou a échoué à le faire, par exemple le Pakistan (1971) et la Yougoslavie (1991-1995). La désintégration de l'URSS a aussi entraîné certains actes de violence et, au sein de la fédération russe qui lui a succédé, de durs combats ont éclaté en Tchétchénie après que cet État a tenté de se séparer. Il existe toutefois un cas intéressant qui n'a pas suscité de violence et c'est celui de l'Australie-Occidentale qui, insatisfaite de la place qu'on lui réservait dans la fédération, a voté majoritairement en faveur de la sécession lors d'un référendum tenu en 1933. La fédération australienne a toutefois fermement refusé (tout comme le parlement du Royaume-Uni vers lequel s'était ensuite tournée l'Australie-Occidentale en lui présentant une pétition). Sur les conseils d'une commission des subventions du Commonwealth créée en 1933, le gouvernement

fédéral a plutôt répondu aux préoccupations et aux griefs de l'Australie-Occidentale en établissant un système spécial d'aide financière aux États demandeurs.

La plupart des sécessions ont été contestées mais, dans certains cas, elles se sont faites sans heurts³⁵. Deux d'entre elles, qui ont finalement entraîné la désintégration de la Fédération des Antilles (1962) et de la Fédération de Rhodésie et de Nyasaland (1963), sont survenues dans des colonies. Dans ces cas, c'est le gouvernement impérial du Royaume-Uni qui a non seulement accepté la sécession mais aussi veillé à ce que tout se déroule dans la paix. Parmi les fédérations indépendantes, durant la seconde moitié du XX^e siècle, seule la Malaisie et la Tchécoslovaquie ont connu une partition pacifique. Dans le cas de la Malaisie, en 1965, ce ne fut pas vraiment une sécession unilatérale mais plutôt une expulsion unilatérale prononcée par le gouvernement fédéral en réaction à la dynamique politique pénible qui avait suivi l'intégration de Singapour à la Fédération de Malaisie deux années plus tôt. La désintégration de la Tchécoslovaquie, qui a pris effet le 1^{er} janvier 1993, est en fait la seule sécession pacifique qui soit intervenue dans une société industrielle hautement intégrée et contemporaine. Le pays était en effet parvenu au point d'exacerbation d'un processus graduel mais accéléré de polarisation amené par des partis régionaux au sein des deux composantes qui, pour des mobiles politiques, ont choisi la voie de l'antagonisme et de l'affrontement pour réaliser, finalement, la scission de la fédération, sans la tenue d'une élection ou d'un référendum sur la question³⁶.

Ailleurs, l'expérience a démontré qu'après que la séparation d'une unité avait été concédée, d'autres composantes régionales avaient formulé des demandes semblables qui ont entraîné une plus grande désintégration. C'est ce qui s'est passé dans la Fédération des Antilles et dans celle de Rhodésie et de Nyasaland. De plus, le ressentiment qui a commencé à se faire sentir au moment de la séparation ou de la dissolution a eut tendance à persister. Il a empêché longtemps après la création d'une forme d'association plus souple entre les territoires venant de se séparer, car la sécession s'était faite dans un climat de controverse politique aiguë qui était difficile à oublier. De surcroît, l'éclatement de fédérations a exigé la répartition des biens et des responsabilités entre les États nouvellement créés et, rarement y sont-ils arrivés sans ajouter au ressentiment éprouvé de part et d'autre. À cet égard, les exemples les moins négatifs sont l'expulsion de Singapour de la Malaisie et la partition de la Tchécoslovaquie. Mais dans les deux cas, en dépit du désir exprimé de maintenir des liens économiques durables après la séparation, en pratique, les rapports économiques entre les ex-partenaires ont été pendant une très longue période loin des attentes nourries. En général, il est clair que la séparation de membres de fédérations, même quand elle s'est faite dans la paix, a coûté très cher sur le plan économique, diplomatique et défensif, et a suscité une amertume durable entre les groupes en cause.

Chapitre 12

Conclusions

12.1 LE CANADA : UNE PERSPECTIVE COMPARÉE

La présente étude nous permet de présenter sous forme synthétique une perspective comparée du Canada par rapport aux autres fédérations étudiées. À cette fin, il faut tenir compte de deux dimensions : 1) le degré d'efficacité des institutions fédérales à servir les citoyens et 2) la mesure dans laquelle les institutions fédérales fonctionnent ou non pour l'ensemble du régime et pour son maintien.

En raison de son bilinguisme et de son caractère multiculturel, la fédération canadienne se range plutôt dans la catégorie des régimes comme la Suisse, l'Inde, la Malaisie, la Belgique et l'Espagne où ce mode d'organisation a été adopté pour concilier les divers éléments d'une diversité territoriale au sein d'une société essentiellement multilingue et multiculturelle. À cet égard, le Canada se distingue d'autres fédérations comme celles des États-Unis, de l'Australie, de l'Autriche et de l'Allemagne, où la société est plus homogène, mais qui sont riches en enseignement sur la place qu'elles ont su donner à leur diversité intérieure. À cause de sa bipolarité linguistique, le Canada a certaines des caractéristiques politiques de la Belgique, de la Tchécoslovaquie et du Pakistan (avant 1971), même si, contrairement aux deux derniers cas, il comprend plus de deux administrations régionales. Plus que dans la plupart des autres fédérations, et comme l'Australie, la dynamique politique canadienne est fortement influencée par le poids politique prédominant de deux de ses dix provinces en raison de leur population relativement importante.

En ce qui concerne les institutions, la forme de répartition des pouvoirs au Canada est semblable à ce qui existe aux États-Unis et en Australie, où les responsabilités administratives sont normalement confiées au palier de gouvernement qui en a reçu la responsabilité législative (à l'exception du droit pénal). Tel n'est pas le cas en Suisse, en Autriche, en Allemagne, en Inde et en Malaisie où le

transfert constitutionnel de pouvoirs administratifs est plus important. Toutefois, en ce qui concerne les compétences simultanées, le Canada se distingue des États-Unis, de l'Australie, de l'Allemagne, de l'Inde et de la Malaisie. L'éventail de compétences simultanées attribuées par la Constitution est très étroit au Canada, la plupart des pouvoirs étant attribués exclusivement à l'un ou l'autre palier de gouvernement. À cet égard, le Canada se rapproche davantage de la Belgique et de la Suisse. En ce qui concerne la liste des pouvoirs provinciaux, le Canada se distingue des États-Unis, de l'Australie et de l'Allemagne, où les compétences fédérales simultanées sont énumérées dans la Constitution et où les pouvoirs des États sont constitués des compétences résiduelles non spécifiées. Au Canada, comme en Inde, en Malaisie et en Belgique, les pouvoirs des provinces sont explicitement énumérés dans la Constitution, modalité aux visées centralistes à l'origine mais qui, paradoxalement, avec le temps, a mieux protégé l'éventail des pouvoirs provinciaux soumis à la révision judiciaire.

En ce qui concerne les responsabilités relatives à la répartition des recettes et des dépenses ainsi que des efforts pour les mettre en équilibre, le Canada a eu plus de succès que la plupart des fédérations puisqu'il a réussi à ne pas saper l'autonomie des provinces. Il y est arrivé en ayant moins recours aux transferts intergouvernementaux, si l'on examine le pourcentage qu'ils représentent dans l'ensemble des recettes des provinces (tableau IX), et en ayant davantage recours aux transferts inconditionnels que dans d'autres fédérations. Même si la plupart des fédérations emploient un mécanisme quelconque de péréquation pour corriger les déséquilibres horizontaux, le Canada, à l'instar de l'Allemagne et de l'Australie, est l'un des pays où la péréquation est la plus forte, même si le programme de péréquation du Canada, par rapport à celui de l'Australie, met l'accent sur l'équilibrage de sa capacité fiscale et ne tient pas compte de la variation dans les nécessités de dépenses.

Toutes les fédérations se sont dotées de modalités et d'institutions intergouvernementales pour faciliter la consultation et la collaboration dans les cas inévitables de chevauchement de compétences. Au Canada, comme ce fut le cas dans toutes les fédérations parlementaires, ces modalités ont pris la forme de «fédéralisme exécutif», sans atteindre toutefois l'ampleur formelle que l'on retrouve en Australie ou en Allemagne.

Même si l'asymétrie politique entre les éléments constitutifs caractérise toutes les fédérations, le Canada se range parmi la minorité de fédérations comprenant la Malaisie, l'Inde, la Belgique et l'Espagne où une certaine mesure d'asymétrie constitutionnelle a aussi été adoptée afin de concilier diverses pressions régionales en faveur de l'autonomie. C'est depuis trente ans une question litigieuse dans le débat constitutionnel canadien, mais le degré d'asymétrie constitutionnelle au Canada n'a pas encore atteint celui qui existe en Malaisie ou en Espagne, par exemple.

Nous avons souvent observé, suite à la double pression exercée sur les fédérations du monde contemporain les enjoignant, d'une part, à s'unir à des régimes

supra-fédéraux de grande envergure et, d'autre part, à accorder davantage d'importance aux gouvernements locaux, une tendance, ailleurs dans le monde, aux arrangements fédéraux à volets multiples. La fédération canadienne n'échappe pas à ces mêmes pressions, comme en témoigne entre autres son adhésion au libre-échange nord-américain.

Ces arrangements fédéraux internes à paliers multiples prennent également un sens particulier au Canada, à savoir la proposition visant à répondre aux aspirations autochtones à l'autodétermination par l'établissement d'un «troisième ordre de gouvernement». La vision traditionnelle des fédérations qui se réfère uniquement à deux ordres constitutionnels de gouvernement et l'interaction entre ces deux paliers de gouvernement risquent d'empêcher une résolution efficace de la question de l'autonomie gouvernementale des Autochtones. L'ouverture du Canada aux régimes fédéraux à paliers multiples lui permettrait probablement de trouver des pistes de solutions à une de ses questions politiques et constitutionnelles fondamentales. Mais même si les régimes fédéraux à paliers multiples offrent de nouvelles pistes de solutions aux problèmes, ils pourraient entraîner une complexité inutile, nuisible à la responsabilité démocratique et coûteuse dont il y a lieu de se prémunir.

Le degré comparatif de décentralisation et de non-centralisation dans diverses fédérations, une question souvent débattue en termes vagues, est difficile à mesurer. Néanmoins, il est clair que même si dans certains domaines comme celui de la réglementation de l'union économique le Canada est le plus décentralisé, il est moins décentralisé que d'autres fédérations dans d'autres domaines de compétence spécifiques. Dans l'ensemble, le Canada peut être considéré comme l'une des fédérations les plus décentralisées qui soient, mais non pas clairement comme la plus décentralisée.

En ce qui concerne les institutions représentatives du gouvernement fédéral, le Canada appartient aux fédérations qui ont combiné fédéralisme et institutions parlementaires. De fait, le Canada a fait oeuvre de pionnier en la matière. Comme dans d'autres fédérations parlementaires, telles l'Australie, l'Autriche, l'Allemagne, l'Inde, la Malaisie, la Belgique et l'Espagne, ceci a eu un effet sur les processus générateurs de cohésion fédérale, l'inclusion des vues de la minorité dans le processus décisionnel fédéral et le caractère exécutif dominant des relations intergouvernementales. Le gouvernement de type parlementaire a aussi limité le rôle et l'influence potentiels du Sénat canadien comme organe représentatif des régions dans le processus de prise de décision fédéral. La forme particulière du Sénat canadien «non réformé» est toutefois unique en son genre, même parmi les fédérations parlementaires, en raison de son manque de légitimité politique comme organe représentant les intérêts des régions au niveau fédéral. À cause de la nature du Sénat, mais aussi de la façon dont le régime parlementaire et les partis fédéraux et provinciaux ont fonctionné, le Canada a moins de mécanismes formels permettant de représenter et de faire participer les gouvernements provinciaux aux décisions fédérales que la quasi-totalité des autres fédérations examinées ici.

C'est ce qui a contribué à la vigueur des pressions en faveur des processus de fédéralisme exécutif dans les relations intergouvernementales.

Par l'insistance accordée à la suprématie de la Constitution, à la révision judiciaire comme mécanisme majeur d'arbitrage des litiges intergouvernementaux et à diverses méthodes de modification constitutionnelle (depuis 1982), dont la plupart exigent la participation des provinces et du gouvernement fédéral, le Canada est caractéristique du fonctionnement de la majorité des fédérations. L'inclusion de la Charte des droits et libertés à la Constitution en 1982, qui comporte non seulement des *droits individuels* mais *certaines droits collectifs précis*, est similaire aux fédérations où règne une diversité linguistique et culturelle interne marquée comme l'Inde, la Malaisie et la Belgique. Cela contraste toutefois avec d'autres fédérations plus homogènes qui ont soit adopté une liste de droits fondamentaux exclusivement individuels, comme l'Allemagne et les États-Unis, ou qui n'ont aucune liste de droits fondamentaux, comme l'Australie et l'Autriche. La Suisse est la seule de toutes les fédérations multilingues et multiculturelles à ne pas avoir énoncé de droits fondamentaux individuels ou collectifs dans sa Constitution avant 1999, même si dans la pratique ils sont largement respectés.

Aucune fédération, sauf l'ex-URSS, n'a adopté de disposition constitutionnelle permettant la sécession unilatérale de ses composantes. Aucune n'a non plus formulé à l'avance les conditions officielles nécessaires à la sécession. La Constitution du Canada à cet égard est typique de toutes les fédérations. Comme on se préoccupe actuellement au Canada d'établir à l'avance les conditions constitutionnelles de la sécession, il convient de signaler que dans les autres fédérations où la sécession a été tentée ou réalisée, elle a toujours été perçue, au bout du compte, comme un acte ouvertement politique plutôt que comme un acte conforme à la Constitution.

L'examen de la pathologie des fédérations qui ont connu de graves tensions, ou même la désintégration, montre que le Canada connaît certaines des pressions sociales et politiques ainsi que certains échecs institutionnels que l'on rencontre dans d'autres fédérations en difficulté. L'une des plus graves est la tendance accrue à la bipolarisation. Un signe avant-coureur déterminant de la désintégration des autres fédérations a été le remplacement en politique fédérale des partis politiques qui transcendent les intérêts régionaux par des partis politiques à vision essentiellement régionale. La politique fédérale canadienne, depuis 1990, s'est engagée en partie mais non encore à fond dans cette direction.

12.2 LES IMPLICATIONS POUR L'ÉVOLUTION FUTURE DE LA FÉDÉRATION CANADIENNE

Lorsque l'on cherche à dégager les implications de cette analyse comparative pour l'avenir de la fédération canadienne, il faut avoir présentes à l'esprit les observations du début à propos des avantages et des limites de la comparaison

avec d'autres fédérations. Les comparaisons permettent d'attirer l'attention sur des questions cruciales et des solutions possibles grâce à l'expérience d'autres fédérations. Mais il faut aussi reconnaître les limites de l'applicabilité des comparaisons et surtout de la transférabilité des institutions dans des circonstances et des contextes différents. Par-dessus tout, il faut reconnaître que ce n'est pas tant dans les exemples de diverses structures institutionnelles des fédérations que dans la compréhension de l'interaction entre conditions sociales, économiques et politiques, institutions fédérales et processus politiques que la comparaison peut aboutir à des conclusions utiles.

La leçon que nous pouvons tirer des fédérations qui ont réussi, c'est qu'il est une chose plus importante que leur structure formelle, soit l'acceptation par la population des valeurs et des processus fondamentaux qu'exige le régime fédératif. Figure parmi eux la reconnaissance explicite d'identités et de loyautés multiples — et les aménagements que cela exige — à l'intérieur d'une finalité et d'objectifs communs. Les efforts pour nier ou supprimer les identités multiples dans une société diversifiée ont presque toujours abouti à des dissensions, à la sécession ou à la guerre civile. Un élément essentiel de toute fédération embrassant une société diverse a toujours été l'acceptation de la valeur de la diversité et de la possibilité de loyautés multiples exprimées par la création de composantes de gouvernement dotées de véritable autonomie gouvernementale dans les domaines qui comptent le plus pour leur identité distincte. Tout aussi importante a été la reconnaissance des avantages que procurent une finalité et des objectifs communs à l'intérieur d'une société même diversifiée, jetant ainsi la base de processus parallèles de pouvoir partagé.

La présente étude comparative montre bien qu'à l'intérieur de la catégorie générale des régimes politiques fédéraux et même à l'intérieur de la catégorie plus restreinte des régimes fédératifs, il existe une grande diversité de modèles de conditions sociales auxquelles on a su s'adapter, et un immense éventail de modalités institutionnelles et de processus politiques retenus. Tous ces systèmes ont tenté, plusieurs avec un succès considérable, de combiner des mesures d'autonomie gouvernementale pour certaines composantes dans des domaines précis et de partage des pouvoirs ailleurs, afin de concilier à la fois diversité distincte et unité d'action. Mais les variantes qui existent entre elles montrent bien qu'il n'y a pas de forme idéale pure et unique de fédération applicable universellement. Les fédérations varient beaucoup dans leur conception institutionnelle et dans leur fonctionnement afin de s'adapter aux conditions et au contexte qui leur sont propres. Ce que cela signifie pour l'évolution future de la fédération canadienne, c'est qu'il faut éviter de se laisser enfermer par des arrangements ou des théories traditionnelles du fédéralisme et envisager plutôt des façons créatrices et novatrices d'appliquer de façon pragmatique l'esprit du fédéralisme de manière à combiner unité et diversité. Les autres fédérations pourront peut-être pour cela servir de modèles ou de sources d'inspiration, surtout pour repérer les dangers à éviter, les objectifs à conserver ainsi que les moyens adéquats et inadéquats d'atteindre ces

objectifs. Mais, en dernière analyse, tout en gardant ces éléments à l'esprit, pour que l'évolution future de la fédération canadienne soit efficace et durable, des efforts devront être faits pour s'adapter de façon pragmatique aux conditions et réalités particulières du Canada. Néanmoins, à la lumière des comparaisons avec d'autres fédérations, il semblerait qu'il y ait place au Canada, dans le cadre d'un régime fédératif, pour un rééquilibrage des compétences fédérales et provinciales reposant sur la décentralisation plus poussée de certaines fonctions reliées à des domaines précis et pour l'amélioration de la représentation des régions à l'intérieur des institutions fédérales d'établissement des politiques.

Dans cette hypothèse, il semble opportun de dire un dernier mot à propos du processus d'adaptation de la fédération canadienne. Depuis trente ans, les Canadiens débattent de propositions en faveur d'une restructuration constitutionnelle en profondeur. Pour répondre aux préoccupations de citoyens du Québec et de beaucoup d'autres Canadiens qui repoussent à la fois le *statu quo* constitutionnel et la séparation, nous avons traversé quatre séries de débats mégaconstitutionnels intenses. Chaque fois, en 1968-1971, 1976-1982, 1987-1990 et en 1990-1992, le but était de trouver une entente sur une restructuration constitutionnelle globale qui soit préférable aussi bien au *statu quo* qu'à la séparation. Tout ces efforts, toutefois, n'ont produit aucune entente durable sur une solution satisfaisante. Au contraire, l'exaspération s'en est trouvée accrue. Le référendum de 1992 sur l'accord de Charlottetown a démontré de façon probante combien il est difficile d'obtenir l'adhésion populaire à une réforme constitutionnelle globale. En conséquence, à l'heure actuelle, la moindre suggestion de tenir encore une autre série de négociations constitutionnelles est accueillie par de la résistance et de l'hostilité à l'extérieur du Québec et par du cynisme au Québec. Il semble donc, en apparence au moins, que les perspectives de trouver un terrain d'entente sur l'évolution future de la fédération sont sérieusement compromises.

Le Canada est-il donc réduit, comme certains l'ont conclu, à l'alternative radicale de la fédération statique ou de l'indépendance du Québec? Ce n'est le cas que si nous faisons l'erreur de croire que le seul changement majeur possible du régime fédéral est un changement constitutionnel généralisé. En effet, l'expérience dans un grand nombre d'autres fédérations, comme la Suisse, l'Australie, les États-Unis et l'Allemagne, montre que les efforts de réforme constitutionnelle détaillée et d'envergure ont toujours été extrêmement pénibles et ont habituellement échoué. À la place, des changements considérables et même des transformations en profondeur ont été réalisés dans chacune de ces fédérations grâce à des ajustements constitutionnels graduels et surtout encore grâce à une adaptation politique pragmatique³⁷.

Ce que nous avons connu ici au Canada le démontre. Ce n'est qu'au cours des trente dernières années que les Canadiens se sont tournés vers des changements constitutionnels détaillés pour essayer de résoudre tous leurs problèmes politiques. Dans les cent quinze ans de notre histoire comme fédération avant 1982, plusieurs ajustements dans le sens de la décentralisation et de la centralisation furent le

résultat de mesures politiques plutôt que constitutionnelles. Pendant cette période, certains pouvoirs du centre, comme le pouvoir de réserve, de désaveu et le pouvoir déclaratoire, devinrent caducs. En outre, la plus grande place occupée par les provinces, d'une part, et la délicate répartition constitutionnelle des pouvoirs réalisée par suite du recours par Ottawa à son «pouvoir de dépenser», d'autre part, ont transformé la fédération canadienne sans qu'il ait été besoin de recourir à une modification de la Constitution. De plus, au cours des dernières décennies, des changements profonds de la structure et du fonctionnement de la fédération canadienne ont résulté de la situation des finances publiques et de l'interaction normale des politiques des gouvernements fédéral et provinciaux, plutôt que d'une modification formelle de la Constitution.

Dans une large mesure, il est donc possible de répondre aux préoccupations des Canadiens, y compris celles des Québécois, autrement que par une modification constitutionnelle. En raison de l'état des finances publiques, il faudra redéfinir les programmes fédéraux-provinciaux et les accords de cofinancement, ce qui refaçonnera forcément de fond en comble la fédération canadienne et conduira à un certain rééquilibrage. Des progrès importants sur de nombreux fronts, y compris le rééquilibrage tant attendu des rôles du fédéral et des provinces et la réduction des dédoublements, peuvent être réalisés au moyen de mesures législatives et administratives ordinaires et grâce à des ententes intergouvernementales. Qui plus est, une adaptation non constitutionnelle progressive comme celle-là a des chances d'être beaucoup plus facile à réaliser en l'absence de dynamique méga-constitutionnelle, où les enjeux sont beaucoup plus risqués. L'histoire de la plupart des fédérations, y compris de la nôtre, montre qu'il s'agit d'une forme de gouvernement essentiellement pragmatique et évolutive plutôt que statique. La tension ne cessera vraisemblablement de s'intensifier si l'on ne parvient pas à s'adapter à l'évolution des circonstances et des besoins, mais l'enseignement que l'on peut tirer de l'exemple des autres fédérations est qu'on y parviendra vraisemblablement mieux par l'adaptation politique progressive conjuguée, là où cela est nécessaire, à des ajustements constitutionnels précis, plutôt que par des efforts visant à modifier la Constitution en profondeur.

Annexe A

La répartition des pouvoirs et des fonctions dans les fédérations : vue d'ensemble comparative

Est présentée ici une vue d'ensemble comparative de la répartition constitutionnelle des pouvoirs dans les douze fédérations examinées dans la présente étude. Ce tableau est une version révisée de tableaux publiés initialement par Ronald L. Watts dans *Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme* (Ottawa : Information Canada, 1971) et par Dwight Herperger dans *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux* (Ottawa : ministre des Approvisionnement et Services, 1991). L'information contenue dans ce tableau provient de la consultation de textes constitutionnels, de textes d'interprétation universitaires et d'autres sources. Le tableau indique si l'autorité législative pour un domaine donné appartient au palier fédéral (F), provincial (P), ou s'il s'agit de compétence simultanée (C). Lorsque des aspects différents d'un domaine sont attribués exclusivement aux gouvernements fédéral et de la province, la mention FP est employée. La légende au bas de chaque page explique les mentions lorsqu'il y a des variantes ou des exceptions à ces catégories. Un espace vierge signifie qu'il n'est pas explicitement fait mention de la question dans la Constitution ou que le pouvoir de légiférer dans ce domaine est un pouvoir résiduel, ce qui est indiqué à la première ligne du tableau. Le contenu et l'attribution de certains domaines sont souvent plus complexes que ne le laisse entendre le tableau et il convient de se reporter aux documents constitutionnels eux-mêmes pour obtenir des précisions.

La répartition des pouvoirs et des fonctions dans les régimes fédéraux : Vue comparative

	Canada (1867)	États-Unis (1789)	Suisse (1848/1999)	Australie (1901)	Allemagne (1949)	Autriche (1929)	Inde (1950)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
CARACTÉRISTIQUES DE BASE												
Pouvoir résiduel	F	P	P	P	P	P	F	P	F	FP*	P	P
Énumération des pouvoirs provinciaux	OUI	NON	CERTAINS	NON	NON	OUI	OUI	OUI*	OUI*	OUI*	NON	NON
Délégation du pouvoir législatif	NON	NON	OUI	OUI	OUI	NON	OUI	OUI	OUI	OUI		OUI
ÉTENDUE DES POUVOIRS												
Finances et fiscalité												
Impôt et taxes												
Douanes/Accise	F	F/C	F	F	F	F	F/FP	F ^a	C	F	F	F
Sociétés	FP	C	F	C	C	F	F	F	C	F	F	F
Revenu personnel	FP	C	FP	C	C	F	FP	F	C	FP ^b	F	FP
Ventes	FP	C	F	C	C	F	FP	F ^a	C	F	P	F
Autres			FP							FP ^a		
Péréquation	F		F		FP				Pr		F	
Dette et emprunt									F			
Dette publique de la fédération	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
Emprunt à l'étranger	FP	FP	FP	C	FP	F	F	F	FPc,r	FP	FP	FP
Emprunt au pays	FP	FP	FP	C	FP		FP	FP	FPc,r	FP	FP	FP

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État, canton, Land/communauté autonome)

C = compétence simultanée (primaauté du fédéral sauf s'il y a la mention C^p, qui indique la primaauté du provincial)

c = pouvoir communautaire

r = pouvoir régional

* = dans 5 des 17 ordres de gouvernement sous-nationaux, ceux-ci conservent les pouvoirs résiduels tandis que dans les autres cas ceux-ci reviennent au palier fédéral

^a = application asymétrique des pouvoirs[†] = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces

La répartition des pouvoirs et des fonctions (suite)

	Canada (1867)	États-Unis (1789)	Suisse (1848/1999)	Australie (1901)	Allemagne (1949)	Autriche (1929)	Inde (1950)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
Relations internationales												
Défense	F	FP	F	FP	F	F	F	F	F		F	F
Mise en oeuvre des traités	F(1)	F	FP	F	FP	F(1)	F(2)	F(2)P	Pc,rF	F	F	F(2)
Citoyenneté	F	F	F	F	F	FP†	F	F ^a	F	F	F	F
Immigration (dans la fédération)	C	C	C	C	F	F	F	F ^a	F	F		F
Migration (interrégionale)					C†		F	C ^a				
Fonctionnement de l'Union économique												
Commerce extérieur et échanges commerciaux	F	F	F	F	C†	F	F	F	Pc	F	F	F
Commerce extérieur	F	F	F	C	F	F	F	F ^a	Pr	F	C	F
Commerce interprovincial	F	F	F	C	C		F	F ^a		F		F
Commerce intraprovincial	P	P		P	C		PC	F ^a				
Monnaie	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
Banques	FP(3)	C	F	C	C†	F	F	F	F	F	C	FP
Faillite	F	FP		C		F	C	F	F	F		
Assurances	FP	FP	FP	C		F	F	F ^a	F	F		FP

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État/canton, Land)

C = compétence simultanée (primauté du fédéral sauf s'il y a mention CP qui indique la primauté du provincial)

c = pouvoir communautaire

r = pouvoir régional

a = application asymétrique des pouvoirs

† = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces

Uniquement pour cette page :

(1) = exige la mise en application de la législation ou le consentement du gouvernement de la province ou État

(2) = exige une consultation non exécutoire des gouvernements des États

(3) = le domaine des banques est exclusivement fédéral mais ceux de l'épargne et des coopératives d'épargne et de crédit sont provinciaux

La répartition des pouvoirs et des fonctions (suite)

	Canada (1867)	États-Unis (1789)	Suisse (1848/1999)	Australie (1901)	Allemagne (1949)	Autriche (1929)	Inde (1950)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
Transports et communications												
Ponts et chaussées	P	FP	FP	FP	FC†	FP	FP	F ^a	Pr	PF		
Chemins de fer	FP	FP	F	FP	C†	F	F	FP	F	P		P
Aviation	F	F	F	FP	FC†	F	F	F	Pr	PF		F
Télécommunications	FP	FP	F	C	F	F	F	F	F	F	C	F
Poste	F	F	F	C	F	F	F	F	F	F	C	F
Radiodiffusion	F	F	F	C	PC†	F	F	F	Pc	F	C	F
Agriculture et richesses naturelles												
Agriculture	C	P	FP	PC	C†	F†	PC	PC ^a		P	C	
Pêches	FP	P	F	FP	C†	F	FP	FP ^a	Pr	P*F		FP
Ressources minières	FP	P	P	P	C†	F	FP	FP	Pr	F	F	
Energie nucléaire	F	FP	F	C	C	F	F	F	F	F	C	F

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État, canton, Land)

C = compétences simultanées (primauté du fédéral sauf s'il y a la mention C^r) qui indique la primauté du provincial)

c = pouvoir communautaire

r = pouvoir régional

a = application asymétrique des pouvoirs

* = pêches dans les eaux intérieures

† = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces

Note : L'italique désigne une distribution *de facto* des pouvoirs et des fonctions

La répartition des pouvoirs et des fonctions (suite)

	Canada (1867)	États-Unis (1789)	Suisse (1848/1999)	Australie (1901)	Allemagne (1949)	Autriche (1929)	Inde (1950)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
Affaires sociales												
Éducation et recherche												
Enseignement primaire et secondaire	P	P	C†P	P	P	FP	CP	F ^a	Pc	FP*	P	
Enseignement postsecondaire	P	FP	FC†P	FP	C†**	F	FCP	F ^a	Pc	F		
Recherche-développement		FP	F	FP	PC†	FP	FCP	F ^a	FPc			FP
Santé												
Hôpitaux	PF	PF	P	FP	C†	C†	P	F	Pc	FP*		
Santé et hygiène publiques	P	P	C†	P	C†	FP	P	F ^a	Pc	P		
Main-d'oeuvre et services sociaux												
Assurance-chômage	F	FP	C†	C	C		P	F	F		C	
Sécurité du revenu	FP		FC	C	C	F	CP	F ^a	F	F		
Services sociaux	PF	PF	C†	C	C†	P	CP	C	Pc	FP		C
Pensions	C ^a	C	C†	C	C†P	F	C	F ^a P		F	F	FP

Légende :

- F = pouvoir fédéral
P = province (État, canton, Land)
C = compétence partagée (primaauté du fédéral sauf mention s'il y a la C^p qui indique la primaauté du provincial)
c = pouvoir communautaire
r = pouvoir régional
a = application asymétrique des pouvoirs
* = 6 des 17 ordres de gouvernement sous-nationaux ont juridiction en matière d'enseignement et de santé
** = pouvoir d'adopter une loi-cadre, ce qui signifie que le gouvernement fédéral ne peut énoncer que des principaux généraux
† = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces

Note : L'italique représente une distribution *de facto* des pouvoirs et des fonctions

La répartition des pouvoirs et des fonctions (suite)

	Canada (1867)	États-Unis (1789)	Suisse (1848/1999)	Australie (1901)	Allemagne (1949)	Autriche (1929)	Inde (1950)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
La loi et l'ordre												
Droit civil	P	P	F	FP	C [†]	FP*	C	F ^a P	F	F		
Droit pénal	F	P	F	P	C [†]	FP*	C	F				
Organisation des tribunaux	FP	FP	P	FP	C [†]	F	FP	F ^a	F	FPa	C	FP
Sécurité intérieure	FP	FP	C	PF	C [†] P	FP	FP	F	F	FPa		P
Prisons	FP	FP	P	P	C [†]	F	P	F		F		
Autres domaines												
Langue	FP		FP				FP	F		FP		
Culture	FP		C [†]				FP	FP	FPc	FP		
Affaires autochtones	F	F		C			FP	C	Pc	FCP ^a	P	
Environnement	FP	FP	F ^a P	FP	C [†]	FP	FP	F ^a	Pr	C		FP
Affaires municipales	P	P	P	P	P	P	P	F ^a P	FP ^r	FP		

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État, canton, Land)

C = compétence simultanée (primaauté du fédéral sauf s'il y a la mention C^p qui indique la primaauté du provincial)

c = pouvoir communautaire

r = pouvoir régional

a = application asymétrique des pouvoirs

† = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces; en Allemagne, primaauté du fédéral pour ce qui est des lois touchant le droit criminel et l'organisation des tribunaux

* = les provinces peuvent légiférer dans le domaine du droit pénal et du droit civil si nécessaire pour régler une question relevant de leur domaine de compétence législative (article 15, paragraphe 9)

Notes

1. Daniel J. Elazar, *Federalism: An Overview*, Pretoria, HSRC, 1995, p. 19.
2. E.A. Freeman, *History of Federal Government in Greece and Italy*, rev. par J.B. Bury, Londres et New York, MacMillan and Co., 1893.
3. Daniel J. Elazar, *op. cit.*, p. 20.
4. Thomas J. Courchene, «Glocalization: The Regional/International Interface», dans *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 18, n° 1, été 1995, p. 1-20.
5. Pour compliquer encore davantage les choses, le Benelux, dont un des membres est lui-même une fédération (la Belgique), représente une confédération au sein de l'Union européenne confédérale.
6. Daniel J. Elazar, *op. cit.* p. 2-7 et p. 16, et Elazar, réd., *Federal Systems of the World*, 2° éd., Harlow, Longman Group Limited, 1994, xvi.
7. Ces tableaux ont été adaptés à partir de l'ouvrage de Daniel J. Elazar, *Federalism*.
8. K.C. Wheare, *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1946, chap. 3. Voir aussi du même auteur, «Federalism and the Making of Nations», dans A.W. Macmahon, réd., *Federalism Mature and Emergent* New York, Russell and Russell Inc., 1955, p. 28-43.
9. W.S. Livingston, *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 1-2.
10. A. Cairns, «The Governments and Societies of Canadian Federalism», dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 10, n° 4, décembre 1977, p. 695-725; D.V. Smiley, *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Ltd., 1987, p. 3-11.
11. Peter M. Leslie, *Le modèle de Maastricht : point de vue canadien sur l'Union européenne*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, document de recherche n° 33, 1996.
12. J. Kincaid, «From Cooperative to Coercive Federalism», dans *Annals of the American Academy of Politics*, n° 509, p. 139-152.
13. Josep M. Colomer, «The Spanish State of Autonomies: Non-Institutional Federalism», dans P. Heywood, éd., *West European Politics*, vol. 21, n° 4, octobre

- 1998, numéro spécial intitulé «Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different?», p. 40-52.
14. On en trouvera une analyse complète dans Robert A. Young, *The Breakup of Czechoslovakia*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, document de recherche n° 32, 1994.
 15. Voir, par exemple, K.C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd., Londres, Oxford University Press, 1963, p. 14.
 16. Pour une analyse plus approfondie du pouvoir de dépenser dans les régimes fédéraux, consulter l'ouvrage de Ronald L. Watts, *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999.
 17. Voir Douglas M. Brown, *Equalization on the Basis of Need in Canada*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, document de réflexion, n° 15, 1996.
 18. Richard M. Bird, «A Comparative Perspective on Federal Finance», dans *The Future of Fiscal Federalism*, Keith G. Banting, Douglas M. Brown, Thomas J. Courchene, Kingston, School of Policy Studies, Institut des relations intergouvernementales, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Université Queen's, 1994, p. 304-305.
 19. Richard M. Bird, *A Comparative Perspective*, p. 305.
 20. Pour une étude plus approfondie de ce phénomène, se référer à Ronald L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, document de recherche n° 20, 1989.
 21. Pour l'exemple d'une telle proposition au Canada, voir Thomas J. Courchene, *Convention sur les systèmes économiques et sociaux du Canada*, document de travail préparé pour le ministère des Affaires intergouvernementales de l'Ontario, 1996.
 22. F. Scharpf, «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», dans *Public Administration*, vol. 66, automne 1988, p. 238-278.
 23. Albert Breton, «Commentaires», dans *Rapport. Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada* (Commission Macdonald), Rapport, Approvisionnement et Services Canada, 1985, vol. 3, p. 554-600.
 24. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 34-36.
 25. Ronald L. Watts, *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999, p. 56-58.
 26. Ronald L. Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 375.
 27. Morton Grodzins, «The Federal System», revu par A. Wildavsky, publié dans *American Federalism in Comparative Perspective*, Boston: Little Brown, 1967, p. 257.

28. Pour en savoir davantage sur les répercussions de la représentation égale au Sénat américain, consulter l'ouvrage de Frances E. Lee et Bruce I. Oppenheimer, *Sizing up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
29. Kenneth D. McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983, p. 21.
30. *Ibid.*, p. 122.
31. J.R. Pennock, «Federal and Unitary Government – Disharmony and Reliability», dans *Behavioral Science*, vol. 4, n° 2, 1959, p. 147-157; Martin Landau, «Federalism, Redundancy and System Reliability», dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 3, n° 2, 1973, p. 173-195.
32. Voir, par exemple, Thomas Franck, *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation*, New York, New York University Press, 1966; Ronald L. Watts, «The Survival and Disintegration of Federations», dans R. Simeon, éd., *Must Canada Fail?*, Montréal, McGill-Queen's Press, 1977, p. 42-60; Ursula K. Hicks, *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study*, London, Macmillan, 1978; Robert A. Young, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Montréal et Kingston, McGill-Queen's Press, 1995, chapitres 10 et 11.
33. Voir, par exemple, Ivo Duchacek, «Dyadic Federations and Confederations», dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 18, n° 2, 1988, p. 5-31.
34. Peter M. Leslie, *Le modèle de Maastricht*.
35. Pour une analyse poussée de ces cas, voir Robert A. Young, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, chapitres 10 et 11, et aussi Young, *The Breakup of Czechoslovakia*.
36. Robert A. Young, *The Breakup of Czechoslovakia*, p. 145.
37. C'est l'un des grands thèmes ressortis lors d'une conférence internationale sur la redéfinition de l'État et la dynamique politique des mégachangements constitutionnels, tenue à l'Université nationale d'Australie à Canberra, du 27 au 29 juillet 1994. Les documents de la conférence n'ont pas encore été publiés.

Bibliographie choisie

- AGRANOFF, Robert, éd., «Federal Evolution in Spain», dans *International Political Science Review*, vol. 17, n° 4, 1996, p. 385-401.
- ALEN, André et R. Ergec, *Federal Belgium after the Fourth State Reform of 1993*, Bruxelles, Ministère des affaires étrangères, 1993.
- BAKVIS, Herman et William M. Chandler, éd., *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- BEER, Samuel H., *To Make a Nation: The Rediscovery of American Federalism*, Cambridge, MA, Belknap Press, Université Harvard, 1993.
- BIRD, Richard A., *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto, L'Association canadienne d'études fiscales, 1986.
- _____ «A Comparative Perspective on Federal Finance», dans K.G. Banting, D.M. Brown, T.J. Courchene, éd., *The Future of Fiscal Federalism*, Kingston, School of Policy Studies, Institut des relations intergouvernementales, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Université Queen's, 1994, p. 293-322.
- BROWN-JOHN, C. Lloyd, éd., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, London, University Press of America, 1988.
- BURGESS, Michael et Alain-G. Gagnon, éd., *Comparative Federalism and Federation: Competing Trends and Future Directions*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- BURGESS, Michael, éd., «Federalism and the European Union», dans *Publius: The Journal of Federalism*, numéro spécial, vol. 26, n° 4, 1996.
- BZDERA, A., «A Comparative Analysis of Federal High Courts: A Political Theory of Judicial Review», dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 26, n° 1, 1993, p. 3-29.
- CAIRNS, Alan, «The Governments and Societies of Canadian Federalism», dans *Canadian Journal of Political Science*, vol. 10, n° 4, 1977, p. 695-725.
- COLOMER, Josep M. «The Spanish State of Autonomies: Non-Institutional Federalism», dans Paul Heywood, éd., *West European Politics*, vol. 21 n° 4, 1998, numéro spécial intitulé «Politics and Policy in Democratic Spain: No Longer Different?», p. 40-52.

- COMITÉ SUR L'UNITÉ NATIONALE, *A Future Together: Observations and Recommendations*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1979.
- DE VILLIERS, Bertus, éd., *Evaluating Federal Systems*, Cape Town, Jutta & Co., 1994.
- DUCHACEK, Ivo, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, nouv. éd., Lanham, University Press of America, 1987, éd., «Biocommunal Societies and Politics», dans *Publius: The Journal of Federalism*, numéro spécial, vol. 18, n°2, 1988.
- _____, éd., «Biocommunal Societies and Politics», dans *Publius: The Journal of Federalism*, numéro spécial, vol. 18, n° 2, 1988.
- ELAZAR, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987.
- _____, éd., «Communal and Individual Liberty in Swiss Federalism», dans *Publius: The Journal of Federalism*, numéro spécial, vol. 23, n° 2, 1993.
- _____, éd., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements*, 2^e éd., Harlow, Longman Group Limited, 1994.
- _____, *Federalism: An Overview*, Pretoria, HSRC, 1995.
- _____, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1994.
- _____, éd., «New Trends in Federalism», dans *International Political Science Review*, numéro spécial, vol. 17, n° 4, 1996.
- FORSYTH, Murray, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981.
- _____, éd., *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.
- FRANCK, T., *Why Federations Fail: An Inquiry into the Requisites for a Successful Federation*, New York, New York University Press, 1966.
- FRIEDRICH, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.
- GALLIGAN, Brian, *A Federal Republic: Australia's Constitutional System of Government*, Oakleigh, Melbourne, Cambridge University Press, 1995.
- HAMILTON, Alexander, John Jay et James Madison, *Le Fédéraliste*, 1788.
- HERPERGER, Dwight, *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux*, Ottawa, Approvisionnement et Services Canada, 1991.
- HICKS, Ursula K., *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study*, London, Macmillan, 1978.
- JEFFERY, C., éd., *Recasting German Federalism*, Londres et New York, Pinter, 1999.
- KINCAID, John, «From Cooperative to Coercive Federalism», dans *Annals of the American Academy of Politics*, n° 509, 1990, p. 139-152.
- KING, Preston, *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982.
- KNOP, K., S. Ostry, R. Simeon et K. Swinton, éd., *Rethinking Federalism: Citizens, Markets and Governments in a Changing World*, Vancouver, UBC Press, 1995.
- LALANDE, Gilles, *Pourquoi le fédéralisme : Contribution d'un Québécois à l'intelligence du fédéralisme canadien*, Montréal, Hurtubise HMH, 1972.

- LANDAU, Martin, «Federalism, Redundancy and System Reliability», dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 3, n° 2, 1973, p. 173-195.
- LEE, Frances E. et Bruce I. Oppenheimer, *Sizing Up the Senate: The Unequal Consequences of Equal Representation*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- LESLIE, Peter M., *Le modèle de Maastricht : point de vue canadien sur l'Union européenne*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1996.
- LISTER, F.W., *The European Union, the United Nations and the Revival of Confederal Governance*, Westport, C., Greenwood, 1996.
- LIVINGSTON, W.S., *Federalism and Constitutional Change*, Oxford, Clarendon Press, 1956.
- MILNE, David, «Equality or Asymmetry: Why Choose?», dans R.L. Watts et D.M. Brown, éd., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991, p. 285-307.
- NATHAN, R.P., «Defining Modern Federalism», dans H.N. Scheiber, éd., *North American and Comparative Federalism: Essays for the 1990s*, Berkeley, University of California Press, 1992.
- OLSON, David M. et C.E.S. Franks, éd., *Representation and Policy Formation in Federal Systems*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993.
- ORBAN, E., *Le fédéralisme : super état fédéral? Association d'états souverains?*, Québec, Hurtubise HMH Ltée, 1992.
- OSTROM, Vincent, «Can Federalism Make a Difference», dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 3, n° 3, 1974, p. 197-238.
- _____, *The Political Theory of a Compound Republic*, Lincoln, University of Nebraska Press, 1986.
- PENNOCK, J.R., «Federal and Unitary Government – Disharmony and Reliability», dans *Behavioural Science*, vol. 4, n° 2, 1959, p. 147-157.
- RIKER, William H., «Federalism», dans Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, éd., *Handbook of Political Science: Governmental Institutions and Processes*, vol. 5, Reading, Massachusetts, Addison Wesley, 1975.
- RUSSELL, Peter H., *Constitutional Odyssey: Can Canadians Become a Sovereign People?*, Toronto, University of Toronto Press, 1993.
- SAUNDERS, Cheryl, *The Constitutional Framework: Hybrid Derivative but Australian*, Melbourne, Centre for Constitutional Studies, University of Melbourne, 1989.
- _____, «Constitutional Arrangements of Federal Systems», dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 25, n° 2, 1995, p. 61-79.
- SAWER, Geoffrey, *Modern Federalism*, London, CA Watts, 1969.
- SCHARPF, F., «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», dans *Public Administration*, vol. 66, 1988, p. 238-278.
- SHARMAN, Campbell, éd., *Parties and Federalism in Canada and Australia*, Canberra, Federalism Research Centre, Université nationale d'Australie, 1994.

- SIMEON, Richard et Robinson, I., *State, Society and the Development of Canadian Federalism*, Toronto, University of Toronto Press, 1990.
- SMILEY, D.V., *The Federal Condition in Canada*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson Limited, 1987.
- SMILEY, Donald V. et Ronald L. Watts, *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*, Ottawa, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, 1986, ch. 4.
- STEVENSON, Garth, *Unfulfilled Union: Canadian Federalism and National Unity*, 3^e édition, Toronto, Gage, 1989.
- STEWART, W.H., *Concepts of Federalism*, New York, University Press of America, 1984.
- TARLTON, C.D., «Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation», dans *Journal of Politics*, vol. 27, n° 4, 1965, p.861-874.
- VERNEY, Douglas V., «Federalism, Federative Systems and Federations: The United States, Canada and India», dans *Publius: Journal of Federalism*, vol. 25, n° 2, 1995, p. 81-97.
- VIJAPUR, A.P., éd., *Dimensions of Federal Nation Building*, New Delhi, Manok Publications Ltd., 1998.
- WATTS, Ronald L., *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966.
- _____, *Les sociétés pluriculturelles et le fédéralisme*, Études de la Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme, n° 8, Ottawa, Information Canada, 1970.
- _____, «Federalism, Regionalism and Political Integration», dans D. Cameron, éd., *Regionalism and Supranationalism*, Montréal, Institut de recherche en politiques publiques, 1981, p. 3-19.
- _____, «Divergence and Convergence: Canadian and US Federalism», dans H.N. Scherber, éd., *Perspectives on Federalism: Papers from the First Berkeley Seminar on Federalism*, Berkeley, Institute of Governmental Studies, Université de Californie, Berkeley, 1987, p. 179-213.
- _____, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1989.
- _____, *Étude comparative du pouvoir de dépenser dans d'autres régimes fédéraux*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999.
- WATTS, Ronald L. et Douglas M Brown, éd., *Options for a New Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1991.
- WEAVER, R.K., éd., *The Collapse of Canada?*, Washington D.C., Brookings Institution, 1992.
- WHEARE, K.C. *Federal Government*, 4^e éd., London, Oxford University Press, 1963.
- YOUNG, Robert A., *La sécession du Québec et l'avenir du Canada*, Sainte-Foy, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1995.
- ZIMMERMAN, J.F., *Contemporary American Federalism: The Growth of National Power*, Leicester, R.-U., Leicester University Press, 1992.