

Comparaison des régimes fédéraux des années 1990

Ronald L. Watts

Institut des relations intergouvernementales

**Université Queen's
Kingston (Ontario)
Canada K7L 3N6**

Données de catalogage avant publication (Canada)

Watts, Ronald L.

Comparaison des régimes fédéraux des années 1990

Traduction de: Comparing federal systems in the 1990s.

Publi. En collab. avec: École des études en politiques publiques, Université
Queens.

Comprend des réf. bibliogr.

ISBN 0-88911-771-3

1. Fédéralisme. 2. Institutions politiques comparées. I. Queen's University
(Kingston, Ont.). Institut des relations Intergouvernementales. II. Queen's
University (Kingston, Ont.). School of Policy Studies. III. Titre.

JC355.W2814 1998 321.02 C98-930547-3

Table des matières

<i>Tableaux</i>	<i>vii</i>
<i>Avant-propos</i>	<i>ix</i>
<i>Préface et sommaire</i>	<i>xi</i>
<i>Remerciements</i>	<i>xv</i>
1. INTRODUCTION	1
1) La pertinence des comparaisons	1
2) Bref historique du fédéralisme	2
3) La pertinence du fédéralisme dans les années 1990	4
4) Définition des conditions et des principes du fédéralisme	7
5) Questions relatives à la conception et au fonctionnement des fédérations	15
6) Critères de sélection des fédérations examinées dans cette étude	17
2. TOUR D'HORIZON DES FÉDÉRATIONS COMPARÉES DANS CETTE ÉTUDE	21
1) Fédérations établies dans les pays développés	21
États-Unis d'Amérique (1789)	21
Suisse (1848)	22
Canada (1867)	23
Australie (1901)	24
Autriche (1920)	25
Allemagne (1949)	26

2) Fédérations multilingues choisies dans les pays en développement	27
Inde (1950)	27
Malaysia (1963)	28
3) Fédérations de création récente et fédérations naissantes	29
Belgique (1993)	29
Espagne (1978)	30
4) Fédérations bicommunautaires dissoutes	31
Tchécoslovaquie (1920-1992)	31
Pakistan (1947-1971)	32
3. LA RÉPARTITION DES POUVOIRS AU SEIN DES FÉDÉRATIONS	35
1) La réalisation d'un équilibre entre l'unité et la diversité	35
2) Liens entre la répartition des pouvoirs législatifs et celle des pouvoirs exécutifs	36
3) Formes différentes de répartition de l'autorité législative	37
Pouvoirs législatifs exclusifs	37
Pouvoirs législatifs simultanés (partagés)	38
Pouvoirs résiduels	39
4) La portée des pouvoirs législatifs attribués	40
5) Répartition des responsabilités administratives	41
4. LA RÉPARTITION DES FINANCES	43
1) L'importance de l'allocation des ressources financières	43
2) La répartition des pouvoirs en matière de recettes	43
3) Attribution des pouvoirs en matière de dépenses	44
4) La question des déséquilibres verticaux et horizontaux	46
5) Le rôle des transferts financiers	48
6) Transferts conditionnels et inconditionnels	48
7) Transferts de péréquation	50
8) Adaptation des arrangements financiers : processus et institutions	52
5. LA FLEXIBILITÉ ET L'AJUSTEMENT DANS LES FÉDÉRATIONS	55
1) Importance des processus de collaboration intergouvernementale	55
2) Formes et portée des relations intergouvernementales	55
3) La flexibilité et l'ajustement dans la répartition des pouvoirs – autres formules	57
4) Le fédéralisme coopératif et le fédéralisme concurrentiel	58
5) Implications pour le caractère démocratique des fédérations	59

6. SYMÉTRIE ET ASYMÉTRIE DANS LES FÉDÉRATIONS	61
1) La différence entre l'asymétrie politique et l'asymétrie constitutionnelle	61
2) Les cas d'asymétrie politique	61
3) Les cas d'asymétrie constitutionnelle	64
7. RÉGIMES FÉDÉRAUX À NIVEAUX MULTIPLES	67
1) Le fait d'appartenir à des organismes fédéraux supranationaux et ses conséquences	67
2) La place des gouvernements locaux	68
8. DEGRÉS DE DÉCENTRALISATION ET DE NON-CENTRALISATION AU SEIN DES FÉDÉRATIONS	69
1) Notions à prendre en compte en mesurant la décentralisation et l'autonomie relative	69
Décentralisation législative	70
Décentralisation administrative	71
Décentralisation financière	71
Décentralisation vers les organismes non gouvernementaux	72
Limites constitutionnelles	72
La nature du processus décisionnel et fédéral	73
2) Une évaluation comparative par rapport au Canada	73
3) Pouvoirs fédéraux minimums	78
9. LES INSTITUTIONS DE REPRÉSENTATION DES GOUVERNEMENTS FÉDÉRAUX	79
1) Les institutions fédérales partagées : un important catalyseur de l'unité	79
2) Les institutions fondées sur la séparation des pouvoirs ou sur les principes parlementaires	80
3) L'importance de ces formes de relation pour la représentativité et l'efficacité des gouvernements fédéraux	81
4) Les répercussions des systèmes électoraux et des partis politiques	86
5) Le rôle de la deuxième Chambre fédérale	88
Le bicaméralisme au sein des fédérations	88
Sélection des membres	89
Le fondement de la représentation régionale	92
Les pouvoirs des deuxièmes chambres relativement à ceux des premières chambres	93

10. LA SUPRÉMATIE DE LA CONSTITUTION EN RÉGIME FÉDÉRATIF	95
1) La constitution : loi suprême	95
2) Processus d'arbitrage constitutionnel et de révision judiciaire	96
3) Les cours suprêmes et les cours constitutionnelles	96
4) Procédures de modification constitutionnelle	98
5) Le rôle des déclarations de droits dans la Constitution	100
6) Dispositions de sécession en bonne et due forme	103
11. LA PATHOLOGIE DES FÉDÉRATIONS	105
1) Importance de la pathologie des fédérations	105
2) Sources de tensions	106
La répartition et le caractère des divisions sociales intérieures	106
Le rôle des institutions et des structures des fédérations	106
Les stratégies adoptées pour lutter contre la désintégration	108
Polariser les processus politiques	108
3) Le problème particulier des fédérations bicommunautaires	109
4) Processus et conséquences de la désintégration	110
12. CONCLUSIONS	113
1) Le Canada : perspective comparée	113
2) Implications pour l'évolution future de la fédération canadienne	116
ANNEXE A	
La répartition des pouvoirs et des fonctions dans les fédérations : vue d'ensemble comparative	121
NOTES	127
BIBLIOGRAPHIE CHOISIE	129

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 systèmes fédéraux	14
7. Recettes du gouvernement fédéral (avant transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des recettes publiques (tous paliers de gouvernement confondus)	47
8. Dépenses publiques fédérales (après transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des dépenses publiques (tous paliers de gouvernement confondus)	47
9. Transferts intergouvernementaux en pourcentage des recettes de la province ou de l'État	48
10. Arrangements en matière de péréquation	51
11. Tribunes où sont résolues les questions des finances fédérales	53
12. Asymétrie quant à la population entre les composantes à part entière au sein des régimes fédéraux	62
13. Formes d'exécutif et de législatif au sein des fédérations	82
14. Variations dans la sélection, la composition, les pouvoirs et le rôle de la deuxième Chambre au sein des fédérations	90
15. Sélection, composition et pouvoirs de la deuxième Chambre des fédérations	91

Avant-propos

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 Malaysia, 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 aux façons adoptées par ces nations pour composer avec le genre de tensions qui font chaque jour les manchettes au Canada.

Ron Watts est doyen émérite et professeur émérite de science politique de l'université Queen's et chercheur associé de l'Institut des relations intergouvernementales. Il a consacré une bonne partie de sa carrière à l'analyse comparative des régimes fédéraux et est un chef de file de renommée internationale dans le domaine. Il a également agi à titre de conseiller auprès des gouvernements à de nombreuses occasions. En 1978-1979, il était un des commissaires du Groupe de travail sur l'unité canadienne (la Commission Pepin-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, qui constitue le seul centre consacré exclusivement aux études fédérales canadiennes, fournit une tribune pour la recherche et les débats sur les questions cruciales auxquelles les fédérations, canadienne et autres, sont confrontées. La présente étude, qui est un ouvrage connexe 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 exprimées sont cependant 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 et sommaire

Plusieurs observateurs ont fait remarquer que nous semblons arrivés au cœur d'un changement de paradigme. Nous sommes en train de passer d'un monde où les États-nations étaient souverains à un monde où on assiste à une diminution de la souveraineté des États et à une augmentation des unions constitutionnelles fédérées. De fait, vingt-trois pays qui constituent au delà de 40 pour 100 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 indiqué 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 choix qui se présente à nous se limite à accepter soit la structure actuelle de la fédération canadienne, éventuellement remaniée mais fondamentalement inchangée, soit la séparation et par conséquent, un Québec souverain. Envisager uniquement ces deux options revient à nier la multitude d'arrangements et même d'innovations possibles qui peuvent être mis au point à partir des principes fédéraux, tel que nous l'enseignent les expériences tentées ailleurs. Cette étude a pour but d'examiner les caractéristiques importantes d'autres fédérations contemporaines afin d'accroître notre compréhension de la grande gamme de possibilités qui s'offrent dans l'application des principes fédéraux.

Pour ce faire, un groupe de onze autres fédérations contemporaines a été sélectionné à des fins de comparaison. Elles ont été choisies en raison de leur situation particulièrement pertinente par rapport aux questions qui dominent présentement la scène canadienne et pour les leçons qu'elles peuvent nous donner. Quatre catégories de fédérations ont été choisies. La première concerne les fédérations des sociétés industrielles développées dont les États-Unis (1789), la

Suisse (1848), l'Australie (1901), l'Autriche (1920) et l'Allemagne (1949). La deuxième catégorie se rapporte à deux fédérations de sociétés développées qui, en dépit de tous leurs problèmes, ont admirablement composé avec leurs populations fortement multilingues, multiculturelles et multiraciales : l'Inde (1950) et la Malaisie (1963). La troisième catégorie est représentée par deux fédérations, l'une de création récente et l'autre naissante, dans les sociétés industrielles de pays développés : 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 générales, dont la pertinence 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 questions reliées à la conception et au fonctionnement des fédérations.

Le deuxième chapitre brosse un tableau des onze fédérations examinées dans cette étude, y compris le Canada, et souligne 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 scrute la relation entre les responsabilités législatives et exécutives ainsi que les variations dans la répartition des pouvoirs de même que l'étendue des responsabilités confiées à chaque ordre de gouvernement dans les différentes fédérations. On retrouve une analyse de la situation sous forme de tableau à l'annexe A. Une constante qui se dégage est la grande variété de fédérations existantes, tant par leur forme que par la répartition des responsabilités précises 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 ouvre ou rétrécit le champ d'action des divers ordres de gouvernement au sein de chaque fédération 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 entre les fédérations, qu'il est nécessaire de corriger par des transferts intergouvernementaux. Le degré d'utilisation des transferts conditionnels ou inconditionnels et des mécanismes de transferts de péréquation varie considérablement d'une fédération à l'autre. L'auteur aborde également un aspect important, soit les processus utilisés et les institutions sollicitées en vue de l'ajustement des arrangements financiers et la diversité de formes que ces ajustements ont pris.

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 entraîner un dysfonctionnement du système. 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 d'intérêts régionaux 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 respectifs de compétence fédéraux et des provinces ou états. Un certain nombre de questions reliées à la place occupée par 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 posé par 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 les relations économiques après la séparation, en pratique, en raison des émotions soulevées au moment de la séparation, 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, chapeautée 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 la valeur des ajustements pratiques supplémentaires. 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

Remerciements

Je tiens à remercier tout particulièrement John McLean de son apport inestimable à la recherche nécessitée, 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 du document et m'ont communiqué des observations utiles. Je suis également reconnaissant à Patti Candido et à Mary Kennedy de leur collaboration, poussée jusqu'à l'interruption de leurs vacances.

*Ronald L. Watts
Décembre 1996*

Chapitre 1

Introduction

(1) LA PERTINENCE DES COMPARAISONS

En ce moment 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 dans les années 1990 pour en tirer des enseignements éventuels.

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 le contexte politique et les problèmes canadiens. La présente étude vise par conséquent à mettre en regard le fonctionnement d'un certain nombre de régimes fédéraux importants des années 1990.

Plusieurs observations s'imposent au départ quant à la pertinence des comparaisons entre fédérations. Premièrement, il n'existe aucun modèle pur et simple 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 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 dépense;

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 fournissent 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.

(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 libres aux 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, fut établie au moment d’une révolte contre l’Espagne. Les confédérations helvétique et néerlandaise furent toutes deux touchées par la Réforme qui exacerbera 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. 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. 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 Indochine (1945), Birmanie (1948), Indonésie (1949), Inde (1950), Pakistan (1956), Malaisie (1948 et 1957) puis Malaysia (1963), et; au Moyen-Orient : par exemple Émirats arabes unis (1971); en Afrique : par exemple Libye (1951), Éthiopie (1952), Rhodésie et Nyasaland (1953), Nigeria (1954), Mali (1959), Congo (1960), Cameroun (1961) et Comores (1978); aux Caraïbes : par exemple 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. La Belgique (1993), l'Afrique du Sud (1996) 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. Les progrès accomplis dans le sens d'une plus grande intégration au sein de 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 positive et libératrice.

(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 actuel. 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 de caractère constitutionnellement fédéral entre États. Il existe actuellement 23 fédérations comptant quelque deux milliards d'habitants, ou 40 p. 100 de la population mondiale, et regroupant environ 480 collectivités, ou États fédérés, comparativement à quelque 180 États politiquement souverains. 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 beaucoup 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 d'exprimer les attaches primaires avec le groupe — 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 le partage du gouvernement à des fins communes 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 socioéconomiques 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 qui favorise l'autonomie des entrepreneurs et les 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'avantagez mutuellement.

Quatrièmement, l'évolution technologique a engendré des modèles d'organisation industrielle nouveaux et plus fédéraux, dotés de «hiérarchies nivélées» 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 certains 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.

(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 la diversité et de tenir compte d'identités distinctes au sein d'une union politique plus grande, ainsi que de protéger et de promouvoir celles-ci. 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, et qui allient des éléments du *partage des pouvoirs* par le truchement d'institutions communes et de *l'autonomie régionale* pour les gouvernements des collectivités qui les composent. Ce grand genre 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 1 une définition de ces expressions). Les tableaux 2, 3, 4, 5 et 6⁷ fournissent des exemples des formes fédératives actuelles. 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 tendu à intégrer certains éléments d'une fédération.

Les «fédérations» représentent, à l'intérieur du genre 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 2 vingt-trois 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 1. 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 «infranationaux» (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 5.
<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. Quelque 23 fédérations existent actuellement dans le monde. On en trouvera des exemples au tableau 2.
<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 3.
<i>Avec les associations de type fédéral</i>	une grande entité est liée à une ou plusieurs entités plus petites, mais celles-ci conservent une autonomie considérable et jouent un rôle minimal dans le gouvernement de la grande, et le lien peut seulement être dissous d'un commun accord. Les liens entre Porto Rico et les États-Unis, et entre le Bhoutan et l'Inde fournissent deux exemples d'associations de type fédéral. On en trouvera d'autres au tableau 4.

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. Les liens entre les États-Unis et les îles Marshall, et entre la Nouvelle-Zélande et les îles Cook fournissent deux exemples d'États associés. On en trouvera d'autres au tableau 4.
<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 leurs membres peuvent s'en retirer unilatéralement. On en trouvera des exemples au tableau 6.
<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 infranationaux voisins, comme le groupement inter-États pour le développement économique intéressant quatre régions d'Italie, quatre <i>Länder</i> autrichiens, deux républiques yougoslaves et un <i>Land</i> 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>	certains systèmes politiques empruntent des caractéristiques à différents genres de régimes politiques. Ainsi, le Canada était essentiellement, à l'origine (1867), une fédération qui comportait certains éléments d'un régime quasi unitaire. Parmi les exemples plus récents figurent l'Afrique du Sud (1996), fédération qui conserve certaines caractéristiques quasi unitaires, et 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 2. Fédérations contemporaines

Nom (composantes)

République argentine (23 provinces + 5 régions + 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 + 2 territoires + organisations autochtones)

République fédérale islamique des Comores (3 îles)

Éthiopie (9 provinces)

République fédérale d'Allemagne (16 *Länder*)

République de l'Inde (25 États + 7 territoires de l'Union + 1 association de type fédéral + 1 État associé)

Malaysia (13 États)

États-Unis du Mexique (31 États + 1 district fédéral)

République fédérale du Nigeria (30 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)

TABLEAU 3. Confédérations contemporaines

<i>Nom (composantes)</i>
Benelux (3 États membres)
Communauté des Caraïbes (14 États membres + 2 membres associés + 6 observateurs)
Communauté d'États indépendants (12 États membres)
Union européenne (15 États membres)

TABLEAU 4. 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
États fédérés de Micronésie (État associé)	États-Unis
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
Macao (État associé)	Portugal
Madère (association de type fédéral)	Portugal
Îles Marshall (État associé)	États-Unis
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
République de Palau (État associé)	États-Unis
Saint-Marin (État associé)	Italie

TABLEAU 5. Unions décentralisées présentant certaines caractéristiques fédérales

<i>Nom (nombre de composantes)</i>
Antigua-et-Barbuda (2 îles)
République populaire de Chine (22 provinces + 5 régions autonomes + 3 municipalités)
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 <i>to-do-fu-ken</i> [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 (1 région autonome)
Vanuatu (îles régionalisées par la Constitution)

TABLEAU 6. Exemples de divers systèmes fédéraux

Union décentralisée	Fédération	Confédération	Association de type fédéral	État associé	Condominium	Ligue
Antigua-et-Barbuda	Argentine	Union économique du Benelux	Danemark-Féroé	France-Monaco	Andorre-France	League arabe
Chine	Australie	Communauté des Caraïbes	Finlande-Aland	Inde-Bhoutan	et Espagne (1278-1993)	Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE)
Colombie	Autriche	Commonwealth	Inde-Cachemire	Italie-Saint-Marin		
Italie	Belgique	d'États indépendants	Portugal-Açores	Pays-Bas-Antilles néerlandaises		
Japon	Brésil	Comores	Portugal-Madère	Nouvelle-Zélande-iles Cook		
Pays-Bas	Canada	Éthiopie	Royaume-Uni-Guernesey	Nouvelle-Zélande-île Niue		
Papouasie-Nouvelle Guinée	Comores	Allemagne	Royaume-Uni-Jersey	Suisse-Liechtenstein	OTAN	
îles Salomon	Inde	Malaisie	Royaume-Uni-Man	États-Unis-îles	Conseil nordique	
Soudan	Tanzanie	Mexique	États-Unis-Marshall	Marshall	Association sud-asiatique de coopération régionale (ASACR)	
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Nigeria	Mariannes du Nord	États-Unis-Micronésie		
Vanuatu	Pakistan	Pakistan	États-Unis-Porto Rico	États-Unis-Palau		
	Russie	Russie				
	Afrique du Sud	Afrique du Sud				
	Espagne	Espagne unis				
	Saint Kitts-Nevis	Saint Kitts-Nevis				
	Suisse	Suisse				
	Emirats arabes	Emirats arabes				
	États-Unis	États-Unis				
	Venezuela	Venezuela				
	Yugoslavie	Yugoslavie				

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, ils ont été modérés à tel point 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 es 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» distincts des composantes principales (Le tableau 2 indique les fédérations qui incluent les territoires).

(5) 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, et les effets de l'interaction de ces trois facteurs. Ce thème, plutôt que de faire l'objet d'un chapitre distinct, apparaît dans tous les chapitres 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 tous les chapitres de cette étude.

- 3) Questions relatives à la conception des fédérations qui influent sur leur fonctionnement :
 - le nombre, la taille relative et absolue, et la richesse relative et absolue des composantes;
 - la répartition des fonctions des points de vue suivants :
 - la forme de la répartition, y compris l'importance des pouvoirs exclusifs, simultanés (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 les effets différents des unes et des autres;
 - les dispositions particulières prises pour assurer la représentation proportionnelle des membres 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.

(6) CRITÈRES DE SÉLECTION DES FÉDÉRATIONS EXAMINÉES DANS CETTE ÉTUDE

Cette étude comparative s'intéresse principalement aux fédérations plutôt qu'aux confédérations, car l'applicabilité 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. Leslie⁸. 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 4, plus haut, et énumérées au tableau 1. 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 de nom 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 possèdent des pouvoirs officiellement indépendants et 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 plus de trente 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 ont été confronté au 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 maintenant 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 événements y sont très récents.

Une quatrième catégorie, à laquelle on accordera une certaine attention, en particulier dans le chapitre 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 assujetti 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 ce chapitre, 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.

(1) FÉDÉRATIONS ÉTABLIES DANS LES PAYS DÉVELOPPÉS

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 États associés, 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, mais cela ne vaut pas dans le cas des 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, et les institutions présidentielles et du Congrès comportent 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).

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.

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 vont 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 exécuter 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 (*Standerat*).

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 (*Standerat*), 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 siège également aux législatures cantonales.

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 deux territoires septentrionaux. En 1999 suite à la division des Territoires du Nord-Ouest, on en comptera trois. La survie et la vitalité d'une majorité canadienne-française concentrée dans une province constituent une caractéristique particulière de la fédération canadienne. Approximativement 80 p. 100 des Canadiens français vivent au Québec, où ils forment au-delà de 80 p. 100 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 de forts pouvoirs, 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 populaires, 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, plus tard, européens, mais son étendue géographique et la concentration de ses habitants dans des capitales d'États dispersés dont chacun sert son propre arrière-pays ont fait de la fédération une forme naturelle 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 à l'échelon fédéral et 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 du précédent autrichien ainsi que 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 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 Suisse a compétence sur un nombre plus limité de matières. La fédération allemande présente toutefois une différence importante en ce sens que ses *Länder* participent plus directement au processus de décision du gouvernement fédéral, car leurs premiers ministres et leurs ministres principaux 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'étroitesse 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 de l'étroitesse des liens entre le gouvernement fédéral et ceux des États, et de la façon dont le *Bundesrat*, qui est unique, joue un rôle clé dans ces rapports d'interdépendance.

(2) FÉDÉRATIONS MULTILINGUES CHOISIES DANS 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*. 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, une association de type fédéral et un État associé regroupant une population totale de plus de 850 millions d'habitants.

L'Inde est une société multilingue diversifiée. L'hindi est sa langue officielle, mais pas plus de 40 p. 100 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, celle-ci ne l'est en fait que partiellement et regroupe des États puissants en raison du fondement ethnolinguistique de beaucoup de ceux-ci et des forces de régionalisme profondes qui s'exercent dans le sous-continent. La Constitution comporte trois listes exhaustives de pouvoirs législatifs, soit pouvoirs fédéraux exclusifs, provinciaux exclusifs, et 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.

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.

Malaysia (1963)

La fédération de Malaysia 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 Malaysia 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 Malaysia et de ses coutumes sociales constitue une caractéristique politique importante de cette fédération. La population se compose d'environ 59 p. 100 de Malais et d'autres peuples indigènes, de 32 p. 100 de Chinois et de 9 p. 100 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 Malaysia, comme celle de l'Inde, est caractérisée 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 Malaysia 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 malaysiens» particuliers.

La Malaysia 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 Malaysia 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.

(3) FÉDÉRATIONS DE CRÉATION RÉCENTE ET 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 wallone et celle de Bruxelles) dont les conseils sont en grande mesure responsables des questions économiques régionales. Elles sont chevauchées par trois communautés (flamande, 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. 100) et les Belges francophones (41 p. 100). La minorité germanophone représente moins de 1 p. 100 de la population. Le caractère bipolaire de la politique belge a été accentué par la plus grande prospérité de la région flamande (renversement de 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 flamande 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.

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 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 et afin d'équilibrer les intérêts régionaux puissants stimulés par la reprise du nationalisme basque et catalan, elle a procédé à un travail 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 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 s'en est toutefois tenu à 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.

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, fait fonction de corps représentatif des régions de l'Espagne.

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.

(4) 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.

Dans 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 réclamé l'indépendance. Par la suite, une coalition dirigée par les Slovaques a bloqué la réélection du président Václav Havel. Cela a précipité une entente entre les dirigeants tchèque et slovaque — qui voyaient chacun des avantages politiques à agir sans l'autre groupe — touchant un plan 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 près⁹, 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. 100 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

(1) LA RÉALISATION D'UN ÉQUILIBRE ENTRE L'UNITÉ ET LA DIVERSITÉ

La coexistence de motifs puissants de s'associer à certaines fins, et de raisons profondes de disposer de gouvernements régionaux autonomes à d'autres fins, constitue une caractéristique commune à toutes les fédérations mentionnées dans le chapitre précédent. 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 formule 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 la force des 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 tendu à l'emporter 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 propre sphère de compétence hermétique¹⁰. 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 60 p. 100 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 influer 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. 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.

(2) 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 on a adopté le principe de la responsabilité de l'exécutif devant la législature, celle-ci peut seulement exercer un contrôle sur l'organe qui exécute ses lois 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) FORMES DIFFÉRENTES DE RÉPARTITION DE L'AUTORITÉ LÉGISLATIVE

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. Aux États-Unis et en Australie, par contre, les pouvoirs attribués exclusivement au gouvernement fédéral sont beaucoup plus limités et sont pour la plupart désignés comme des pouvoirs

simultanés (partagés). 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 sont inévitables, car il est presque impossible de définir des catégories hermétiques de compétence exclusive.

Pouvoirs législatifs simultanés (partagés)

Étant donné l'inévitabilité des chevauchements et le besoin de partage des compétences et de collaboration 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, et 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 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 et laisse aux *Länder* le soin de légiférer plus en détail dans le domaine en question. 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.

Pouvoirs résiduels

On entend par pouvoir résiduel l'attribution constitutionnelle de la compétence relative aux matières 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 Malaysia 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 Malaysia, 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 Malaysia 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 Malaysia, 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 Malaysia, 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).

(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 où c'est à propos. 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 influer sur la solvabilité des autres

gouvernements en faisant partie. Cela a incité l'Australie à mettre sur pied un conseil intergouvernemental chargé de coordonner les emprunts publics, 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 tendu 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.

(5) RÉPARTITION DES RESPONSABILITÉS ADMINISTRATIVES

Comme on le mentionne au paragraphe (2), précédemment, dans un certain nombre de fédérations, surtout celles qui sont de tradition anglosaxonne (p. ex. États-Unis, Canada et Australie), la répartition des responsabilités administratives visant la plupart des matières correspond 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'Allemagne, 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

(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.

(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 l'adresse du siège de la société n'indique pas nécessairement la provenance géographique de ses 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 ressortir plus directement du 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 principales sources 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 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 Malaysia) 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 bénéfices sont source de recettes publiques. Dans la plupart des fédérations, les deux paliers de gouvernement peuvent recourir à cette source.

(3) 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 dépenser. 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 pas unique à la fédération canadienne. Cependant, 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 le cas lorsque le gouvernement fédéral consacre des fonds à des questions relevant de l'autorité régionale sans y avoir été invité ou décidé 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».

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 de l'Inde et de la Malaisie, plus récentes, conçues à la lumière de la pratique 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 la fin en question 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) 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 7 et 8 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 sociodémographiques de leur population comme la dispersion des habitants, l'urbanisation, la composition sociale et la structure d'âge, ainsi que le coût d'assurer des services influencés par des facteurs tels que l'importance de l'administration publique et la situation matérielle et économique.

TABLEAU 7. Recettes du gouvernement fédéral (avant transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des recettes publiques (tous paliers de gouvernement confondus)

	1981	1991
Malaysia	86,4	90,0
Autriche	73,8	72,9
Australie	76,2	71,3
Inde	66,8	67,6
Allemagne	64,3	66,1
États-Unis	65,3	56,5
Canada	49,4	48,2
Suisse	32,0	36,5

Sources : Statistiques financières internationales, Advisory Commission on Intergovernmental Relations (Washington), *Significant features of fiscal federalism*, édition 1984, p. 10, édition 1993, p.12 et Annuaire statistique de la Suisse

TABLEAU 8. Dépenses publiques fédérales (après transferts intergouvernementaux) en pourcentage du total des dépenses publiques (tous paliers de gouvernement confondus)

	1981	1991
Malaysia	82,9	82,2
Autriche	68,8	69,3
Allemagne	58,7	62,4
États-Unis	61,3	53,8
Australie	52,8	50,9
Inde	42,2	45,1
Canada	40,3	40,8
Suisse	23,3	27,4

Sources : Statistiques financières internationales, Advisory Commission on Intergovernmental Relations (Washington), *Significant features of fiscal federalism*, édition 1984, p. 12, édition 1993, volume 2, p.12 et Annuaire statistique de la Suisse

(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 transferts 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 9 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 9. Transferts intergouvernementaux en pourcentage des recettes de la province ou de l'État

	1981	1991
Australie	50,6	45,4
Inde	41,8	43,0
Autriche	43,3	41,2
Malaysia	20,4	25,2
Suisse	25,9	21,7 ¹
États-Unis	25,1	21,4
Canada	20,4	18,3
Allemagne	18,1	16,7

Sources : Statistiques financières internationales, *Annuaire statistique de la Suisse* et Bernard Daflon, *Fédéralisme et solidarité — Étude de la péréquation financière en Suisse*, PIFF Études et colloques No 15, Fribourg, 1995

¹Données pour l'année 1990

(6) TRANSFERTS CONDITIONNELS ET 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. Les données obtenues auprès de diverses sources dans les différentes fédérations indiquent que la proportion de transferts conditionnels va de très élevée aux États-Unis (plus de 80 p. 100) et en Malaisie (68 p. 100) à moins élevée en Australie (34 p. 100), la plupart des autres fédérations se situant entre ces extrêmes. Le chiffre pour le 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 (TSCSPS)), à savoir conditionnels ou inconditionnels. Si on les considère comme conditionnels, le chiffre pour le Canada est de 63,34 p. 100 pour 1991. Si on les considère comme inconditionnels, ce chiffre est de 25,56 p. 100.

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. Dans la plupart des fédérations, les transferts conditionnels constituent entre 10 et 20 p. 100 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 1991 est de 11,86 p. 100 contre 3,99 si on considère ces mêmes transferts comme des transferts inconditionnels, (le chiffre le plus faible de toutes les fédérations)¹¹.

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 à ce sujet 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 au moins 80 p. 100 des transferts fédéraux aux États-Unis.

À l'inverse, on craint dans d'autres fédérations, où on a davantage prêté attention aux subventions conditionnelles 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 il y a fusion des pouvoirs exécutifs et législatifs au niveau des gouvernements régionaux, 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 électorat. 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.

(7) 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 risquait de compromettre la cohésion au sein de cette dernière. C'est la raison pour laquelle les transferts de péréquation ont été baptisés dans la plupart des fédérations européennes «transferts de solidarité».

Les arrangements en matière de transferts de péréquation varient d'une fédération à l'autre et sont résumés dans le tableau 10. 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 le cas de l'Allemagne, la péréquation se fait par le biais de la redistribution au moyen de transferts fédéraux aux composantes régionales de gouvernement.

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 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 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 publiques¹².

Quatrièmement, la forme des transferts de péréquation aux composantes régionales varie. Il y a des transferts calculés d'après une formule convenue, par exemple en Suisse, au Canada, en Allemagne, en Autriche, en Malaisie, en

TABLEAU 10. 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 % 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 %). 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; plus transferts fédéraux (38 %), paiements fédéraux supplémentaires correspondant à 1,5 % 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 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.
Malaysia	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.

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 périodiques 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, entre États, les disparités quant à la capacité de générer des recettes et aux exigences 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 presqu'entièrerie 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.

(8) 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 11 résume les tribunes qui, au sein des différentes fédérations, s'attaquent à ces problèmes. 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 tribune 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 tribune

TABLEAU 11. Tribunes où 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'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 incombe au gouvernement du Canada.
Australie	Fédéralisme exécutif — conférence des premiers ministres et Conseil des prêts. Les décisions ultimes incombe 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.
Malaysia	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 pluripartite 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.

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 distinctions¹³. 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 provinciaux¹⁴.

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 de noter 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 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

(1) 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.

Les relations intergouvernementales comportent deux grandes dimensions : les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des composantes; les relations entre les gouvernements des composantes. Les deux dimensions 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).

(2) FORMES ET 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, section 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 tendent à prévaloir au niveau des deux ordres de gouvernement¹⁵. 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 d'un conseil des gouvernements australiens chargé de surveiller le processus de collaboration et, surtout, de rendre plus efficace le fonctionnement de l'union économique australienne. 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 élaborés, 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 s'exacerbe 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, section 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 d'États ou de provinces régionaux 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 que ceux-ci ou celles-là doivent subir pour autant 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 dans les conditions régissant l'octroi de subventions du gouvernement fédéral¹⁶.

(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 consacrée dans une constitution qui est relativement rigide et difficile à modifier [voir le point 10(4) ci-dessous]. Pareilles circonstances nécessitent le recours à toute sorte 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 quelque palier que ce soit, de pouvoirs à la fois législatifs et administratifs.

La flexibilité est également fonction de l'abstention de l'exercice de certains pouvoirs législatifs ou de la participation à cet exercice. Il y a des exemples à cet égard dans la *Loi constitutionnelle du Canada de 1867*, plus précisément dans l'article 94A qui traite des lois relatives aux pensions de vieillesse et aux prestations aux survivants, et dans l'article 94, qui porte sur l'uniformisation des lois relatives à la propriété et aux droits civils. Les dispositions de l'alinéa 23(1)a) de la Charte des droits et libertés sur certains droits des minorités en matière d'éducation au Québec en constituent aussi un exemple. 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 la constitutionnalisation d'ententes fédérales-provinciales. La notion d'ententes inter-États provient de la Constitution des États-Unis. L'arrangement prévu dans celle-ci permet à 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.

(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 du pouvoir de décision conjoint», qui réduit l'autonomie et la liberté d'action des deux ordres de gouvernement¹⁷. 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 service¹⁸. Breton assimile le «fédéralisme coopératif» à des manœuvres visant à servir les intérêts des gouvernements plutôt que ceux des citoyens. Mais 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) 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, inspirée 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

Symétrie et asymétrie dans les fédérations

(1) LA DIFFÉRENCE ENTRE L'ASYMÉTRIE POLITIQUE ET L'ASYMÉTRIE CONSTITUTIONNELLE

Deux sortes d'asymétrie peuvent influer 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 et le poids des composantes régionales ainsi que sur les relations que celles-ci 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.

(2) LES CAS D'ASYMÉTRIE POLITIQUE

Propre aux 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 richesses. Le tableau 12 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

TABLEAU 12. Asymétrie quant à la population entre les composantes à part entière au sein des régimes fédéraux

Régime fédéral	N° 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 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	0,233 m	0,68%	26,4
Allemagne	16	81,338 m	N. Rhin-Westphalie	17,759 m	21,8%	Brême	0,633 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
Malaysia	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 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, IIe éd.*, (Longman, 1994).

Nota : les chiffres concernant la Tchécoslovaquie et le Pakistan sont ceux dont on disposait à la dissolution de ces fédérations; les chiffres relatifs aux autres fédérations sont les plus récents (1994-1996).

Nota : Pour la Belgique, les trois régions seulement 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.

la fédération, ce qui constitue presque toujours une source 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. 100 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. 100 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 à eux deux 62 p. 100 de la population) et les Nouvelles-Galles du Sud et Victoria en Australie (intervenant à eux deux pour 60 p. 100 de la population).

Ces cas de composantes régionales assez grandes mis à part, comme le montre le tableau 13, 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 retracer les limites 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 composantes ont été redélimitées, 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 compris 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 écarts sont politiquement importants 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 le poids de la composante régionale au sein des institutions fédérales où la représentation est fondée sur la population (comme la première Chambre devant laquelle, dans les fédérations parlementaires, l'exécutif fédéral est responsable).

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, 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, section 7 et le tableau 10 plus haut).

(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 2, beaucoup de fédérations ont des entités dont les rapports avec la fédération sont très différents de ceux des 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 vaut pour l'ensemble des États membres à part entière (p. ex. pour accroître l'autonomie des régions). Toutefois, 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 rendre asymétriques les pouvoirs des États membres. 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 sous les régimes fédéraux. 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 des 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 petits États nouveaux qui comprennent divers groupes ethniques. Le Canada, depuis le commencement, présente une certaine asymétrie, qui est due principalement aux garanties confessionnelles et linguistiques dans l'éducation, à l'usage du français à l'assemblée et devant les tribunaux et au droit civil.

La troisième approche en usage est celle où la Constitution présente une symétrie en accordant des pouvoirs uniformes, mais où elle comprend des dispositions qui laissent aux États membres, dans certains cas, la faculté de les exercer ou pas. Ces dispositions donnent le droit de déléguer ces pouvoirs à un autre gouvernement ou permettent aux gouvernements membres d'accéder au plein exercice de leur autonomie à différentes vitesses. Ces dispositions maintiennent officiellement la symétrie des pouvoirs attribués en vertu de la Constitution, mais permettent de tenir compte à l'intérieur de ce cadre des différences de fait entre les États membres quant à 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, comme 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 au niveau non seulement 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'écart 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 le chapitre 4, section 7 ci-dessus). Ainsi, on s'est servi des transferts pour rendre plus symétriques les ressources financières.

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. Cependant, faire fonctionner un système de gouvernement responsable serait très difficile 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.

L'asymétrie constitutionnelle amène des complications, de toute évidence. Pourtant, des fédérations, notamment la Malaisie, le Canada, l'Inde et la Belgique se sont aperçues que la seule façon de tenir compte de la diversité des pressions pour l'autonomie des régions était de recourir à l'asymétrie dans la répartition des pouvoirs aux termes de la Constitution. Dans certains 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 pour une symétrie, par exemple au Canada et en Espagne, et celles-ci donnent à penser qu'il y a peut-être des limites au-delà desquelles l'asymétrie peut causer des troubles de fonctionnement. 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

Régimes fédéraux à niveaux multiples

(1) LE FAIT D'APPARTENIR 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 les 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 tenir compte au maximum des 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.

(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 d'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 certains 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, ont essayé de constitutionnaliser la place 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

Degrés de décentralisation et de non-centralisation au sein des fédérations

(1) 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 un agencement de la répartition des pouvoirs aux termes de la Constitution, tandis que le second sous-entend une hiérarchie où le pouvoir prend sa source au sommet ou au centre¹⁹. 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 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 préfectures 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 gouvernements. 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 :

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.
- Doit aussi entrer en ligne de compte l'autonomie du gouvernement dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont assignés par la Constitution. 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 supposent une loi habilitante adoptée par l'État ou la province, ou le consentement des gouvernements des provinces ou États (p. ex. le Canada, l'Allemagne et l'Autriche) ou 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 dans leurs domaines de compétence.

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 fraction 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 de jusqu'à quel point il est tributaire d'un autre pour l'application de ses politiques (tout spécialement là où le gouvernement fédéral dépend des composantes sous ce rapport) et peut donner des directives à cet égard. 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. Là où la responsabilité à l'égard de l'application des lois fédérales est déléguée plutôt qu'imposée par la Constitution, l'autonomie peut être limitée par les termes de l'entente (dont les conditions financières) et les directives fédérales.

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 7 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 8 présente un tableau comparatif des dépenses après transferts des fédérations, par ordre de décentralisation.

- La taille et la nature (conditionnelles ou non) des transferts 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 9 présente un tableau comparatif des transferts exprimés en tant que pourcentage des revenus des provinces ou États, tandis que le chapitre 4 section 6 traite de 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 tenir compte 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.

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 permet aussi de juger du degré de non-centralisation d'un système politique.

Limites constitutionnelles

- Les dispositions constitutionnelles (p. ex. la Charte des droits et libertés) interdisant certaines activités par quelque 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, la participation des divers niveaux de gouvernement au processus décisionnel fédéral (p. ex. le Bundersrat allemand) permet aussi de juger du degré de décentralisation pour ce qui est de l'étendue et de l'autonomie des compétences. 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 est rendue plus difficile par le fait qu'on a du mal à quantifier en mesurant les pouvoirs, les degrés de dépendance, 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.

(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 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 et Allemagne), 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 empiétement 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. Deux fédérations, l'Allemagne dans le Domaine des affaires culturelles 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 large 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 et en Inde, si l'exercice général des pouvoirs législatifs est moins décentralisé, la Constitution autorise les États ou cantons autonomes à appliquer un pourcentage substantiel des lois fédérales (qui se situe à 60 p. 100 environ, 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 8. Celui-ci révèle en effet que, en 1991, les dépenses fédérales exprimées en pourcentage du total des dépenses publiques, étaient plus basses au Canada (40,8 p. 100) que dans les autres fédérations, à l'exception de la Suisse (17,9 p. 100). À ce propos, la comparaison du chiffre des dépenses après transferts pour chaque fédération (fournie au tableau 8) avec le chiffre des recettes comparable avant transferts (donné au tableau 7) 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 7, révèlent aussi que le Canada (48,2 p. 100 en 1991), en ce qui concerne les recettes autonomes des provinces, est plus décentralisé que les autres fédérations à l'exception de la Suisse. De plus, le tableau 9 indique quel pourcentage les recettes des provinces ou États les transferts ont représenté en 1990-1991 dans le cas de la Suisse (21,7 p. 100), des États-Unis (21,4 p. 100), du Canada (18,3 p. 100) et de l'Allemagne (16,7 p. 100), ces quatre fédérations étant proches les unes des autres à l'extrême la plus basse en fait de dépendance par rapport aux transferts. Qui plus est, comme il est mentionné au chapitre 4 section 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 du plein accès aux emprunts nationaux et internationaux, les provinces, comme les composantes de la Suisse, de l'Allemagne, de la Belgique et de l'Espagne et 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 fédérations. Il a quand même représenté, dans le cas du Canada, un contrepoids de taille 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 section 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 des différences existent entre les fédérations quant à la portée des droits fondamentaux définis par la Constitution, et 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 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 de représentation 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 Bundersrat allemand (seconde Chambre fédérale), les délégués des États, se conformant aux consignes de leurs gouvernements, disposent d'un droit de veto absolu sur les lois fédérales qui entrent dans les domaines de compétence simultanée (à peu près 60 p. 100 des lois fédérales) et d'un droit de veto suspensif sur celles qui concernent les domaines de compétence fédérale exclusive. En Suisse, plus d'un cinquième des membres des deux chambres du parlement fédéral siègent aussi aux assemblées cantonales, étant ainsi très 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 et le gouvernement fédéral avant d'entreprendre 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'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, compte, à tout prendre, parmi les fédérations les plus décentralisées, quoiqu'il ne soit sûrement pas la plus décentralisée. Comme nous l'avons déjà mentionné, dans d'autres fédérations, les composantes ont plus de responsabilités et 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 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, qui est confédérale par définition. Par contre, dans certains domaines importants, il est moins décentralisé que la Suisse, la Belgique, l'Allemagne et les États-Unis. Il semble que la Suisse, à tout prendre, est plus décentralisée que le Canada, et 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, le sont moins sous d'autres, et, tout compte fait, ils sont probablement considérés comme 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. 100 du total des recettes fédérales et territoriales²⁰. 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 les plus décentralisées, même s'il ne peut être décrit comme étant la plus décentralisée. En outre, il comporte moins d'éléments de décentralisation que d'autres, eu égard à l'étendue des compétences et à la participation des composantes aux décisions.

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.

(3) 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 cœur, 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 formule précise, c'est au gouvernement fédéral qu'incombe généralement la responsabilité majeure à l'égard de la défense, des relations internationales, de la monnaie et de la dette et de la péréquation, et 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 Malaysia, l'Inde, l'Espagne, la Russie et l'Union européenne) prévoient une asymétrie de fait et même de droit à l'égard des pouvoirs de certaines composantes.

Chapitre 9

Les institutions de représentation des gouvernements fédéraux

(1) LES INSTITUTIONS FÉDÉRALES PARTAGÉES : UN IMPORTANT CATALYSEUR DE L'UNITÉ

La conception et le fonctionnement de toute fédération comportent deux aspect essentiels : la reconnaissance de la diversité par une répartition constitutionnelle des pouvoirs permettant ainsi l'autonomie des composantes dans des sphères de compétence déterminées (comme nous l'avons déjà vu au chapitre 8 section 3), et les institutions partagées du gouvernement fédéral qui permettent une action commune et qui cimentent la fédération (comme nous le verrons dans le chapitre présent). 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, les institutions communes sont composées principalement de représentants élus directement par les citoyens à qui ils doivent d'ailleurs rendre des comptes, et 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.

(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 : 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. D'autre part, la fusion des pouvoirs exécutif et législatif dans les régimes parlementaires est davantage fondée sur l'idée selon laquelle en intégrant l'exécutif au législatif et en l'obligeant continuellement à rendre des comptes à une législature élue 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 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. Dans le cas du modèle suisse, 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 axées sur le principe de la majorité (Westminster), comme dans les cas du Canada, de l'Australie, de l'Inde et de la Malaisie, et celui de tradition européenne (gouvernement de Cabinet) axées sur les coalitions, comme on trouve 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 13, 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.

(3) L'IMPORTANCE DE CES FORMES DE RELATION 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 13. Formes d'exécutif et de 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 bicamérale ou unicaméral</i>	<i>Relation exéc.-légist. de l'Etat/de la province</i>	<i>Chef du gouvernement fédéral</i>	<i>Chef de l'«Etat» régional</i>
Canada	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Monarque (gouv. gén.)	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 : Exéc. collégial à mandat de durée fixe	Prés. du conseil cantonal ⁽⁴⁾	Prés. du conseil cantonal ⁽⁴⁾
Australie	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Monarque (gouv. gén.)	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 héritaire ou Gouverneur ⁽⁹⁾
Belgique	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre	Monarque	Bicamérale	Confondue : exéc. à responsable collégiale	Président de l'exécutif	Président de l'exécutif
Espagne	Confondue : cabinet responsable	Premier ministre ⁽¹⁰⁾	Monarque	Bicamérale	Confondue : conseil responsable	Président du Conseil	Président du Conseil politique

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 héritaires de 9 États malais

⁽⁹⁾ Les chefs héritaires 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 et d'une domination de l'exécutif et 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, il 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 que l'on retrouve 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 cet équilibre, et celui des autres éléments, est plutôt rudimentaire. Le régime collégial suisse, bien qu'il soit limité aux sept membres du Conseil fédéral, offre dans la pratique de bien meilleures occasions 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 modérer ou restreindre la portée de cette éventuelle représentation. 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 pas toujours claire 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 bien en évidence la personne du Président en tant que leader fédéral. De plus, 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 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. Jusqu'à maintenant, le modèle présidentiel parlementaire hybride de la Russie n'a pas vraiment permis d'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 canaux de relations entre le fédéral et les États, canaux grâce auxquels les dirigeants, les fonctionnaires, les législateurs et les organismes ont des interactions non seulement avec leurs vis-à-vis, mais aussi de tous les côtés à la fois. Un chercheur américain a déjà qualifié ce genre de relations de «fédéralisme marbré» (marblecake federalism)²¹. 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 bien précis.

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 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 section 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 de cabinets dominants au sein des deux ordres de gouvernement et d'une discipline de parti stricte rendue nécessaire pour assurer le soutien continu des législatures.

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 position de 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.

(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 en des répercussions sur la représentativité et l'efficacité de ces mêmes institutions. Aux É.-U. 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 Australie, 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 Bundestag 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.

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, et la stabilité relative des gouvernements. Dans les fédérations dotées de systèmes électoraux pluralistes à représentation simple, la surreprésentation inhérente des tendances de l'électorat 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 à la fois. Toutefois, la surreprésentation inhérente aux pluralités se manifeste au détriment de la représentativité des partis minoritaires. De plus, dans certains cas, comme l'Inde, l'importante diversité sociale sous-jacente a rendu nécessaires les gouvernements de coalition. Par contre, les fédérations ayant recours aux systèmes électoraux proportionnels 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, et 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 par les caractéristiques des institutions, notamment la relation entre l'exécutif et le législatif, et le système électoral, et également par la nature et les traits distinctifs de la diversité de la société sous-jacente. Quatre aspects des partis politiques peuvent influer 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 américains et particulièrement suisses sont généralement constitués de 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 couches 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 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 une place aux intérêts des régions et des minorités, le plus possible dans le secret du caucus, de manière à faire voir 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 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, le cheminement habituel des carrières politiques consiste à passer des instances locales ou cantonales, ou encore de celles de l'État, 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.

(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 populaires.

Depuis, la plupart des fédérations qui ont vu le jour ont adopté un régime fédéral bicaméral. En fait, les dix fédérations figurant au tableau 13 sont, sans exception, à caractère bicaméral. Actuellement, parmi les vingt-trois fédérations figurant au tableau 2, les seules qui ne sont pas bicamérales sont l'Éthiopie et les Émirats arabes unis.

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 14 expose les différences entre les divers éléments qui composent la deuxième Chambre. Le tableau 15 fait brièvement état des combinaisons de variables propres à chaque deuxième Chambre des fédérations examinées dans la présente étude.

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 seconde 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. 100 des sièges du Sénat sont pourvus par des élections indirectes tenues dans la législature des États, alors que les 40 p. 100 qui restent sont nommés par le pouvoir central. En Belgique, quarante sénateurs sont élus directement, vingt-et-un indirectement et dix autres font l'objet d'une cooptation. Le Sénat espagnol compte 208 membres élus directement et 49 représentants régionaux.

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

TABLEAU 14. 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, Malaysia 40% 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. De nature législative seulement (ex. : Canada, É.-U., Suisse, Australie, Autriche, Inde, Malaysia)
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% du Sénat de Malaysia)	2. Droit de veto absolu sur l'utilisation par le fédéral de pouvoirs parallèles et droit de veto suspensif sur les pouvoirs exclusifs fédéraux (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. : Malaysia, Espagne)	
4. Élection indirecte par les législatures des États (ex. : É.-U., 1789-1912, Inde, Malaysia 60% des sièges Autriche)	4. Représentation pondérée de l'État : trois 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 de l'État : 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. : Malaysia, Inde)	6. Impasse résolue par double dissolution, puis séance conjointe (ex. : Australie)	
7. Choix du mode d'élection laissé aux cantons (ex. : Suisse)		7. Projets de loi de finances : bref droit de veto suspensif (ex. : Inde, Malaysia, Allemagne)	
8. Hybride (ex. : Malaysia, Belgique, Espagne)			

TABLEAU 15. Sélection, composition et pouvoirs de la deuxième Chambre 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 : Vote unique transférable) + 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 + représentation pondérée (3 à 6 par État) + droit de veto suspensif sur les pouvoirs fédéraux exclusifs (40 % des lois fédérales), neutralisation par une majorité correspondante de la Chambre basse, et veto absolu sur les pouvoirs simultanés (60 % des lois) à ceux des 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
Malaysia :	Dewan Negara (Sénat) : 60% des membres élus par la législature des États (les autres étant nommés pour représenter les minorités) + représentation égale des États (pour 60 % de tous les sièges) + droit de veto suspensif (six mois)
Belgique :	Sénat : combinaison de membres élus directement (40), élus indirectement (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 49 représentants régionaux + catégories de 4, 3 ou 1 sénateur(s) auxquelles s'ajoute une représentation en fonction de la population + droit de veto suspensif (deux mois)

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 résidants 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 Malaysia 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

Dans les dix fédérations figurant aux tableaux 14 et 15, seulement deux des deuxièmes chambres ont une représentation égale des États. Il s'agit des sénats américain et australien. Au Sénat de la Malaysia, 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 il existe dans la plupart des cas une certaine pondération visant à favoriser les entités moins populeuses. 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. L'Allemagne compte trois catégories de *Länder* représentés par trois, quatre ou six membres au Bundesrat, selon leur population. 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. 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 deux pour les Territoires du Nord-Ouest.

Les pouvoirs des deuxièmes chambres relativement à ceux des premières chambres

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 14). 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 qu'il se soit prévalu dans plus de la moitié des cas de son droit de veto absolu sur toutes les lois fédérales dans les secteurs de compétences simultanées 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 intergouvernementale. Il est en mesure de le faire parce que contrairement aux autres, 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. 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 populeuses, 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

(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 comme source de pouvoir de 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.

(2) 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 peut 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.

(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. En Espagne, la Cour constitutionnelle se compose de douze membres dont quatre sont élus par le Congrès, quatre par le Sénat et 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 le cas de la formule suisse, évoquée plus haut, 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 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.

(4) 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), ou bien l'approbation à la majorité qualifiée des assemblées législatives constitutives, comme aux États-Unis, au Canada, en Inde et en Malaisie, ou par référendum exigeant la double majorité, c'est-à-dire la majorité d'ensemble et la majorité dans la plupart des composantes, comme en Suisse et en Australie.

Certaines particularités doivent être relevées en ce qui concerne la méthode de modification constitutionnelle en Suisse, en Allemagne, en Autriche, en Belgique et en Espagne. 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, mais la seconde a été employée plus de 110 fois depuis 1891. Il existe aussi en Suisse un référendum d'initiative populaire 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 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 régions (pour ce qui est des modifications à la répartition des pouvoirs ou de la Cour d'arbitrage), il faut 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 quarts 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'un 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 constitutionnelle progressive et partielle 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 dans les fédérations a rendu encore plus importantes d'autres formes de révision par souci d'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 modifications, notamment la révision judiciaire, les modalités de transfert financier ainsi que la collaboration et les ententes entre gouvernements.

(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 néerlandaise 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, et le passage progressif de trois régions à trente États au Nigeria. 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* 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 dans les États 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 destinées aux 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 inscrites. La *Constitution de la Malaisie* (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, et précisait aussi que les changements aux terres réservées aux Malais exigeaient 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 inscrites; le pouvoir de déterminer s'il y aurait des électorats mixtes ou distincts a été conservé dans la Constitution de 1956, l'Assemblée nationale pouvant décider après avoir consulté les parlements provinciaux.

La troisième formule, et la plus utilisée, est la protection des minorités intrarégionales par l'inclusion dans la Constitution d'un ensemble de droits fondamentaux. Telle n'était pas l'intention originale de la Déclaration des droits ajoutée à la Constitution américaine sous la forme des dix premières modifications ratifiées en 1791; leur but était plutôt de limiter l'action du gouvernement fédéral et ne s'appliquait pas à l'origine aux États. Après la Guerre civile de 1861-1865 et l'adoption de la 14^e modification en 1868, les tribunaux, dans l'exercice du contrôle judiciaire, ont élargi l'application de ces garanties aux 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 inclu des droits collectifs. Parmi les fédérations qui ont inclu dans leur Constitution une liste de droits fondamentaux se trouvent l'Allemagne (1949), l'Inde (1950), la Malaysia (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 mais aucun droit collectif. En revanche, les Constitutions des fédérations multi-ethniques de l'Inde, de la Malaysia, du Canada et de la Belgique prévoient tous 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 Malaysia 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 «l'objectif de promouvoir le maintien et la valorisation 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 ethnolinguistiques, 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*.

En Suisse, en Australie et en Autriche, toutefois, la Constitution n'inclut pas un ensemble de droits fondamentaux. La Constitution suisse porte surtout sur l'organisation des institutions et la répartition des pouvoirs entre les paliers de gouvernement. La question des droits, individuels ou collectifs, est à peine effleurée. La Constitution reconnaît bien trois langues officielles et quatre langues nationales et précise que le tribunal fédéral doit comprendre des représentants des trois langues officielles. Mais si la Constitution est discrète sur les droits, un certain nombre de principes non écrits en matière de droits linguistiques ont fini par revêtir une importance considérable. Avec le temps, trois grands principes ont fini par préside aux droits linguistiques²². Ils sont : 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) le principe de la territorialité, lequel signifie que «tout canton ou zone linguistique est réputé avoir le droit de protéger et de défendre son caractère linguistique distinct contre toutes les forces extérieures ayant pour effet de l'altérer ou de le compromettre»²³. 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 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 prête à «déduire» certains droits 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 (1955), signé par les alliés et le gouvernement autrichien au terme de l'occupation de l'Autriche.

(6) 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 crain que le droit de faire sécession n'affaiblisse le tout en donnant aux

gouvernements des composantes une arme de coercition politique. Deuxièmement, on redoute 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 politicologues 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 de la proportion voulue de composantes régionales (voir section 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 d'attiser le sentiment séparatiste et qu'il vaut donc mieux les éviter de peur que ces craintes ne se réalisent.

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 le chapitre qui suit.

Chaptire 11

La pathologie des fédérations

(1) IMPORTANCE DE LA PATHOLOGIE DES FÉDÉRATIONS

Bon nombre des documents comparatifs des régimes fédératifs et des fédérations ont porté sur leur création et 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 politique²⁴.

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 Nigeria de 1967 à 1970 à laquelle ont succédé des régimes alternativement civils et militaires. Dans n'importe quel examen comparatif, il faut donc tenir compte de ces échecs, des cas de tension énorme exercé 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 fédérations²⁵. Il faut souligner un point important avant de commencer à étudier les régimes fédératifs. Ainsi, les problèmes éprouvés par ceux-ci 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.

(2) 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; (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 Nigeria, 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, les facteurs de modération soulignant l'importance de préserver l'unité ont été le besoin de sécurité contre les menaces extérieures (une motivation cruciale dans l'histoire suisse et canadienne, mais pesant maintenant moins lourd dans les deux cas), et 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 dans un cadre uni. Elles n'ont donc pas pour objectif d'éliminer les conflits, mais de gérer ceux-ci de telle façon que les différences régionales peuvent être prises en compte. Mais dans quelle mesure on y parvient dépend en pratique 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 Nigeria. 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 Nigeria du Nord avant la guerre civile, le Pakistan oriental avant sa partition, 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 tous points 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 Nigeria avant l'éclatement de la guerre civile en 1967, en Yougoslavie 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 Nigeria, 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. 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. Cette stratégie, par laquelle on tentait en fait d'imposer l'unité, a de toute évidence échoué au Pakistan, au Nigeria 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, par exemple, la Fédération des Antilles, la Fédération de Rhodésie et de Nyasaland et la Tchécoslovaquie, qui se sont désintégrées. 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, quand les négociations n'ont jamais permis de trouver des solutions, il en est résulté en général une diminution des compromis et il s'est ensuivi 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 d'où, on en est convaincu de part et d'autre, qu'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.

(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 faites on retrouve en 1979-1980, le Parti Québécois qui a proposé la souveraineté-association et, en 1995, le Parti Québécois, le Bloc Québécois et l'Action démocratique du Québec qui ont conjointement proposé la souveraineté assortie d'un partenariat. Le Canada est actuellement une fédération de dix provinces et de deux 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 cernées²⁶.

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 populeuse que l'autre (p. ex. le Pakistan occidental

et la Slovaquie), l'unité moins favorisée a généralement été très consciente de la nécessité continue d'insister sur la capacité 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'il 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'accentuer dans une confédération bipolaire, car il est normal dans les confédérations que chaque unité membre ait un droit de veto concernant les principales décisions de principe prises. Le droit de veto mutuel quand il n'y a que deux composantes est probablement la source des impasses à répétition contribuant à l'exacerbation des frustrations. Donc, le modèle de Maastricht (Union européenne), lequel, en dépit de ses difficultés, répond aux besoins d'une confédération de quinze États membres, donnerait probablement de bien moins bons résultats s'il était appliqué à une confédération de deux composantes²⁷.

(4) PROCESSUS ET 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, p. ex. les États-Unis (1861-1865), la Suisse (1847) et le Nigeria (1967-1970), ou a échoué, p. ex. 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 provoqué de guerre et c'est celui de l'Australie-Occidentale qui, insatisfaite de la place qu'on lui réservait dans la fédération, a voté majoritairement en 1933, dans un référendum, pour la sécession. 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 heurts²⁸. 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. Et 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 Malaysia et la Tchécoslovaquie ont connu une partition pacifique. Dans le cas de la Malaysia, 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 peu commode qui avait suivi l'intégration de Singapour à la Fédération de Malaysia 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 parvenu en effet 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 et de procéder à la scission de la fédération, sans la tenue d'une élection ou d'un référendum sur la question²⁹.

Ailleurs, en général, 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 commençait à se faire sentir au moment de la séparation ou de la dissolution avait 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 Malaysia 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 étaient 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

(1) LE CANADA : PERSPECTIVE COMPARÉE

La présente étude nous permet de présenter sous forme synthétique une perspective comparée du Canada par rapport aux autres fédérations étudiées.

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 Malaysia, 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 du transfert constitutionnel plus important de pouvoirs administratifs en Suisse, en Autriche, en Allemagne, en Inde et en Malaysia. 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 Malaysia. 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 les compétences résiduelles. Au Canada, comme en Inde, en Malaysia 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 9), 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 des méthodes de production des recettes et ne tient pas compte de la variation entre 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, ces modalités, comme c'est le cas de façon caractéristique dans toutes les fédérations parlementaires, 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 Malaysia, 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 Malaysia 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 prennent également un sens particulier au Canada avec la proposition de réponse aux aspirations autochtones à l'autodétermination en établissant un «troisième ordre de gouvernement». La vision traditionnelle des fédérations comme concernant uniquement deux ordres de gouvernement en vertu de la Constitution et l'interaction entre ces deux paliers de gouvernement risquent d'empêcher une résolution efficace du litige. L'ouverture du Canada aux régimes fédéraux à volets 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 volets multiples offrent de nouvelles 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, dans divers autres domaines précis de compétences, moins décentralisé que d'autres fédérations. 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 œuvre de pionnier en la matière. Comme dans d'autres fédérations parlementaires, telles que l'Australie, l'Autriche, l'Allemagne, l'Inde, la Malaysia, 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 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 unique en son genre, toutefois, 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 *certains droits collectifs précis* des fédérations où règne une diversité linguistique et culturelle interne marquée, comme l'Inde, la Malaisie et la Belgique. Cela contraste toutefois avec ce qui existe dans 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, même si dans la pratique ils jouissent d'un grand respect.

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, il s'est toujours agi au bout du compte d'un acte ouvertement politique plutôt que d'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.

(2) 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, beaucoup avec un succès considérable, de combiner des mesures d'autonomie gouvernementale pour certaines composantes dans certains domaines et de partager 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, vu les 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 grâce auquel la fédération canadienne s'adapte. 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 cet effort, toutefois, n'a 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 le 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 générale 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 pragmatique³⁰.

Ce que nous avons connu ici au Canada le montre. 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, beaucoup d'adaptations 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 en règle 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 dans le sens de la décentralisation. 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 mégaconstitutionnelle, 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 un effort de transformation constitutionnelle détaillée.

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 déjà publiés 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 Approvisionnements 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)	Australie (1901)	Allemagne Autrichie (1949)	Inde (1929)	Malaisie (1950)	Belgique (1953)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1993)	Pakistan (1962)
CARACTÉRISTIQUES DE BASE											
Pouvoir résiduel	F	P	P	P	P	P	P	F	FP*	P	P
Énumération des pouvoirs provinciaux	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON
Délégation du pouvoir législatif	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	NON	OUI	OUI	OUI
ÉTENDUE DES POUVOIRS											
Finances et fiscalité											
Impôt et taxes											
Douanes/Accise	F	F/C	F	F	F	F	FP	F ^a	C	F	F
Sociétés	FP	C	F	C	C†	F	F	F	C	F	F
Revenu personnel	FP	C	FP	C	C†	F	FP	F	C	FP ^a	FP
Ventes	FP	C	F	C	C†	F	FP	F ^a	C	F	P
Autres									Pr ^a		F
Périspécation	F		F			FP		F			
Dette et emprunt											
Dette publique de la fédération	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
Emprunt à l'étranger	FP	FP	FP	C	FP	F	F	FP(c,r)	FP	FP	FP
Emprunt au pays	FP	FP	FP	C	FP	FP	FP	FP(c,r)	FP	FP	FP

Légende :

F = pouvoir fédéral

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

C = compétence simultanée (primauté du fédéral sauf mention C^a, qui indique la primauté du provincial)

(c) = pouvoir communautaire

(f) = 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)	Australie (1901)	Allemagne Autrich. (1949)	Inde (1929)	Malaysia (1963)	Belgique Espagne (1993) (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
Relations internationales										
Défense	F	FP	F	FP	F	F	F	F	F	F
Mise en oeuvre des traités	F(1)	F	F	FP	F(1)	F(2)	F(2)P	P(c,r)F	F	F
Citoyenneté	F	F	F*	F	FC†	FP†	F	F	F	F(2)
Immigration (dans la fédération)	C	C	C	C	C†	F	F	F	F	F
Migration (interrégionale)					C†	F	F	C*	F	F
Fonctionnement de l'Union économique										
Commerce extérieur et échanges commerciaux	F	F	F	C	F	C†	F	P(c)	F	F
Commerce extérieur	F	F	F	C	F	F	F	P(r)	F	C
Commerce interprovincial	F	F	F	C	F	F	F	F	F	F
Commerce intraprovincial	P	P	P	P	F	F	F	PC	F	F
Monnaie	F	F	F	F	F	F	F	F	F	F
Banques	FP(3)	C	F	C	C†	F	F	F	F	F
Faillite	F	FP	FP	C	F	C	F	F	C	FP
Assurances	FP	FP	FP	C	F	F	F	F	F	FP

Legende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État/canton, Land)

C = compétence simultanée (primauté du fédéral sauf dans le cas de la mention C* qui dénote la primauté du provincial)

(c) = pouvoir communautaire

(r) = pouvoir régional

* = application asymétrique des pouvoirs

a = application asymétrique des pouvoirs
† = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces*Uniquement pour cette page :*

(1) = exige une loi habilitante ou le consentement du gouvernement de la province

(2) = exige des consultations (non contraignantes pour les gouvernements provinciaux)

(3) = les banques relèvent exclusivement du pouvoir fédéral mais les caisses d'épargne et les caisses populaires relèvent des provinces

* = les gouvernements canadiens sont libres de fixer des normes à l'intérieur des limites imposées par la loi fédérale

La répartition des pouvoirs et des fonctions (suite)

	Canada (1867)	États-Unis (1789)	Suisse (1848)	Australie (1901)	Allemagne Autriche (1949)	Inde (1950)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1993)	Pakistan (1968)	Pakistan (1992)
Transportation et communications												
Ponts et chaussées	P	FP	P	FP	FP	FC†	FP	FP	FP	P(f)	PF	
Chemin de fer	FP	FP	F	FP	FP	C†	F	F	F ^a	F	P	
Aviation	F	F	F	FP	FP		F	F	F	P(f)	PF	
Télécommunications	FP	FP	F	C	F		F	F	F	F	F	
Poste	F	F	F	C	F	F	F	F	F	C	F	
Radiodiffusion	F	F	C	FC†		F	F	F	F	C	F	
Agriculture et richesses naturelles												
Agriculture	C	P	FP	PC	C†	F†	PC	PC ^a	P	C	PP	
Pêches	FP	P	FP	FP	C†	FP	FP	P(r)	P*F	C	PP	
Ressources minières	FP	P	F	P	F	FP	FP	P(r)	F	F		
Énergie nucléaire	F	FP	C	C	F	F	F	F	F	F	F	

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État, canton, Länd)

C = compétences simultanées (primauté du fédéral sauf mention C*)

(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)	Australie (1901)	Autriche (1949)	Inde (1929)	Malaisie (1963)	Belgique (1993)	Espagne (1978)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
Affaires sociales											
Éducation et recherche											
Enseignement primaire et secondaire	P	P	C†P FC†P	P	P	FP	CP	F ^a	P	P(C)	F
Enseignement postsecondaire	P	PP	C†	PP	C†	FP	FCP	F ^a	P	P(C)	FP(C)
Recherche-développement		PP				FP	FCP	F ^a			FP
Santé											
Hôpitaux	PF	PF	P	FP	C†	C†	P	F	P ^a	P(C)	FP*
Santé et hygiène publiques	P	P	C†	P	FP	FP	P	FC	P(C)	P(C)	P
Main-d'œuvre et services sociaux	F	FP	C†	C	C†	F	P	F	F	C	
Assurance-chômage	FP		FC	C	C†	F	CP	F ^a	F	F	
Sécurité du revenu	PF	PF	C†	C	P	CP	C	CP	F	F	
Services sociaux	CP	C	C†	C	C†	F	C	FP	F	F	
Pensions											FP

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État, canton, Land)

C = compétence partagé (primaute du fédéral sauf mention C^b)

(C) = pouvoir communautaire

(t) = pouvoir régional

^a = application asymétrique des pouvoirs^b = 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 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)	Australie (1901)	Allemagne Autrichie (1949)	Inde (1929)	Malaisie (1950)	Belgique Espagne (1993)	Tchécoslovaquie (1968)	Pakistan (1962)
La loi et l'ordre										
Droit civil	P	P	F	FP	C [†]	FP*	C	FP	F	F
Droit pénal	F	P	F	P	C [†]	FP*	C	F		
Organisation des tribunaux	FP	FP	P	FP	C [†]	F	FP	F ^a		
Sécurité intérieure	FP	FP	P	FP	C [†] P	FP	FP	F		
Prisons	FP	FP	P	P	F	P	P	F		
Autres domaines										
Langue	FP		P			FP	FP	FP(c)	FS	
Culture	FP		C [†]				C	P(c)	FCPa	P
Affaires autochtones	F	F		C		FP	FP	F ^a		
Environnement	FP	FP	C [†]	FP	C [†]	FP	FP	P(r)	C	
Affaires municipales	P	P	P	P	P	P	P	FP(r)	FP	

Légende :

F = pouvoir fédéral

P = province (État, canton, Land)

C = compétence simultanée (primauté du fédéral sauf mention C[†])

(C) = pouvoir communautaire

(r) = pouvoir régional

^a = application asymétrique des pouvoirs[†] = la loi fédérale dans ce domaine est administrée par les provinces^{*} = 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*, rév. par J.B. Bury, Londres et New York, MacMillan and Co., 1893.
3. Ibid.; Elazar, *Federalism*, p. 20.
4. Thomas J. Courchene, «Glocalization: The Regional/International Interface», dans *Canadian Journal of Regional Science*, vol. 18, n° 1, 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. Elazar, *Federalism*, p. 2-7 et p. 16, et Elazar, réd., *Federal Systems of the World*, 2^e éd., Harlow, Longman Group Limited, 1994, xvi.
7. Ces tableaux ont été adaptés à partir de l'ouvrage de Elazar, *Federalism*.
8. Peter M. Leslie, *Le modèle de Maastricht : point de vue canadien sur l'Union européenne*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, document de recherche n° 33, 1996.
9. On en trouvera une analyse complète dans R. Young, *The Breakup of Czechoslovakia*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University document de recherche n° 32, 1994.
10. Voir, par exemple, K.C. Wheare, *Federal Government*, 4^e éd., Londres, Oxford University Press, 1963, p. 14.
11. Les chiffres pour le Canada proviennent de l'Association canadienne d'études fiscales, *Provincial and Municipal Finances*, 1991.
12. Voir Douglas M. Brown, *Equalization on the Basis of Need in Canada*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, Reflections Paper N° 15, 1996.
13. R. Bird, «A Comparative Perspective on Federal Finance» dans *The Future of Fiscal Federalism*, K.G. Banting, D.M. Brown, T.J. Courchene, Kingston, School of Policy Studies, Institute of Intergovernmental Relations, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1994, p. 304-5.

14. Bird, *A Comparative Perspective*, p. 305
15. Pour une étude plus approfondie de ce phénomène, se référer à Ronald L. Watts, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institut des relations intergouvernementales, Queen's University, document de recherche n° 20, 1989.
16. 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 par le ministère des Affaires gouvernementales de l'Ontario), 1996.
17. F. Scharpf, «The Joint Decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration», *Public Administration*, vol. 66, automne 1988, p. 238-278.
18. 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.
19. Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, University of Alabama Press, 1987, p. 34-36.
20. Ronald L. Watts, *New Federations: Experiments in the Commonwealth*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 375.
21. Morton Grodzins, «The Federal System» revue par A. Wildavsky, publié dans *American Federalism in Comparative Perspective*, Boston, Little Brown, 1967, p. 257.
22. Kenneth D. McRae, *Conflict and Compromise in Multilingual Societies: Switzerland*, Waterloo, Wilfrid Laurier University Press, 1983, p. 21.
23. Ibid., p. 122.
24. 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.
25. 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», in R. Simeon, ed., *Must Canada Fail?* Montreal, McGill-Queen's press, 1977, p. 42-60; Ursula K. Hicks, *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study*, London, Macmillan, 1978; R.A. Young, *The Secession of Quebec and the Future of Canada*, Montreal et Kingston, McGill-Queen's Press, 1995, chapitres 10 et 11.
26. Voir, par exemple, Ivo Duchacek, «Dyadic Federations and Confederations» dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 18, n° 2, 1988, p. 5-31.
27. Peter M. Leslie, *Le modèle de Maastricht*.
28. 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*.
29. Young, *The Breakup of Czechoslovakia*, p. 145.
30. C'est le grand thème qui est apparu 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.

Bibliographie choisie

- Bakvis, Herman & William M. Chandler, eds., *Federalism and the Role of the State*, Toronto, University of Toronto Press, 1987.
- Bird, Richard A., *Federal Finance in Comparative Perspective*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1986.
- _____, «A Comparative Perspective on Federal Finance» dans K.G. Banting, D.M. Brown, T.J. Courchene, eds. *The Future of Fiscal Federalism*, Kingston, School of Policy Studies, Institute of Intergovernmental Relations, John Deutsch Institute for the Study of Economic Policy, Queen's University, 1994, p. 293-322.
- Brown-John, C. Lloyd, ed., *Centralizing and Decentralizing Trends in Federal States*, London, University Press of America, 1988.
- Burgess, Michael & Alain-G. Gagnon, eds., *Comparative Federalism and Federation, Competing Traditions and Future Directions*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf, 1993.
- De Villiers, Bertus, ed., *Evaluating Federal Systems*, Cape Town, Jutta & Co., 1994.
- Duchacek, Ivo, *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*, rev. ed., Lanham, University Press of America, 1987.
- Elazar, Daniel J., *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, AL, University of Alabama Press, 1987.
- _____, ed., *Federal Systems of the World: A Handbook of Federal, Confederated and Autonomy Arrangements*, 2^e ed., Harlow, Longman Group Limited, 1994.
- _____, *Federalism: an Overview*, Pretoria, HSRC, 1995.
- _____, *Federalism and the Way to Peace*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University, 1994.
- Forsyth, Murray, *Unions of States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester, Leicester University Press, 1981.
- _____, ed., *Federalism and Nationalism*, Leicester, Leicester University Press, 1989.
- Friedrich, Carl J., *Trends of Federalism in Theory and Practice*, New York, Praeger, 1968.

- Hamilton, Alexander, John Jay et James Madison, *Le Fédéraliste*, Paris, R. Pichon & R. Durant-Auzias, 1957.
- Hicks, Ursula K., *Federalism: Failure and Success: A Comparative Study*, London, Macmillan, 1978.
- Herperger, Dwight, *Répartition des pouvoirs et fonctions dans les régimes fédéraux*, Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1991.
- King, Preston, *Federalism and Federation*, London, Croom Helm, 1982.
- 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», *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 3, n° 2, 1973, p. 173-195.
- Olson, David M. & C.E.S. Franks, ed., *Representation and Policy Formation in Federal Systems*, Berkeley, Institute of Governmental Studies Press, 1993.
- Ostrom, Vincent, «Can Federalism Make a Difference» dans *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 3, n° 3, 1974, p. 197-238.
- 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», Fred I. Greenstein and Nelson W. Polsby, ed., dans *Handbook of Political Science*, vol. 5: Governmental Institutions and Processes, Reading, Mass, Addison Wesley, 1975.
- Sawer, Geoffrey, *Modern Federalism*, London, CA Watts, 1969.
- Smiley, Donald V. & 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.
- 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, 1971.
- _____, *Executive Federalism: A Comparative Analysis*, Kingston, Institute of Intergovernmental Relations, 1989.
- 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*, Québec, Les Presses de l'Université Laval, 1995, ch. 10 et 11.