

Chapitre 1

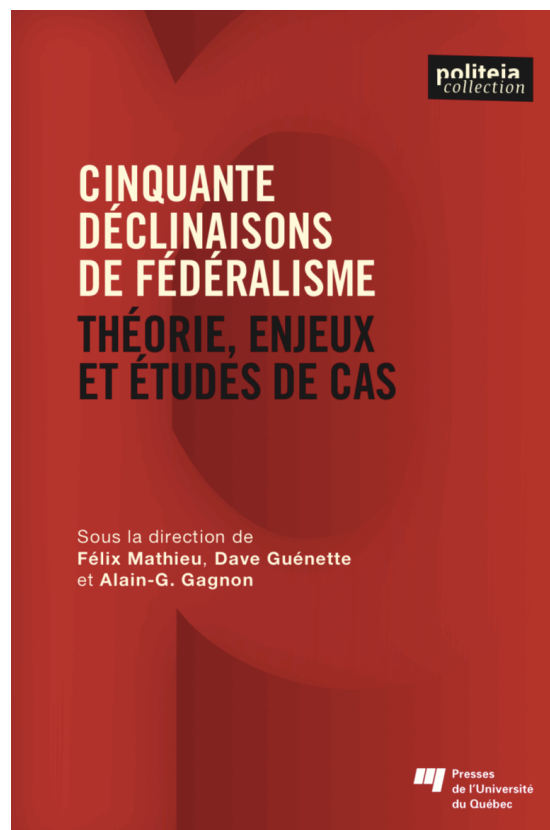
**Fédéralisme et fédération : dissiper les
malentendus**

Michael BURGESS

*Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux
et études de cas*, 714 p.

Sous la direction de Félix MATHIEU, Dave
GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON

Presses de l'Université du Québec
Collection *Politeia*



Dans « Partie 1 – Les fondements théoriques du fédéralisme »
Aux pages 25 à 34

ISBN 978-2-7605-5401-6

Pour citer ce chapitre :

Burgess, Michael (2020). « Fédéralisme et fédération : dissiper les malentendus », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Coll. Politeia, pp. 25-34.

Pour accéder au livre PDF en libre-accès : <<https://www.puq.ca/catalogue/livres/cinquante-declinaisons-federalisme-3988.html>>

Pour découvrir les autres titres de la collection *Politeia* :
<<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-politeia-66.html>>

politeia
collection

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

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

 Presses
de l'Université
du Québec

Chapitre 1

FÉDÉRALISME ET FÉDÉRATION : DISSIPER LES MALENTENDUS

Michael BURGESS

Résumé

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

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

* * *

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

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

1 Clarification conceptuelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2 Le fédéralisme et la démocratie

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

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

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

3 Le fédéralisme : une histoire d'incompréhension?

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

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

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

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

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

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

Lectures suggérées

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

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

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

Références

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

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

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

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

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

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

Alors que plus de 40 % de la population mondiale vit au sein d'États fédéraux et qu'on ne compte plus le nombre d'États unitaires ayant intégré une certaine dose de fédéralisme à leur schème de gouvernance, il importe, plus que jamais, de mieux comprendre les multiples ressorts du fédéralisme et ses répercussions sur la manière dont les démocraties et les peuples vivent la modernité politique. Adoptant une posture résolument multidisciplinaire (science politique, droit, philosophie, histoire, sociologie, économie), cet ouvrage scientifique rassemble cinquante brèves contributions de spécialistes internationaux jetant un nouvel éclairage sur l'état du fédéralisme et des fédérations.

Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas propose un apport d'une grande ampleur tout en se voulant le plus exhaustif possible. Il s'agit d'un ouvrage de référence qui expose clairement les concepts que les chercheurs en études fédérales mobilisent, les cadres d'analyse qu'ils emploient ainsi que les spécificités sociopolitiques qu'on observe dans les diverses structures fédérales existantes. Ce livre comprend également un glossaire constitué de cinquante notions clés, toutes définies de manière simple et usuelle. Faisant le point sur les débats contemporains, il a pour vocation d'initier les étudiants, les décideurs et le grand public à ce champ d'études en pleine effervescence.

Félix Mathieu, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Dave Guénette est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

Alain-G. Gagnon est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

Avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson.

