

Chapitre 10

**Quelques perspectives  
sur le fédéralisme comparé**

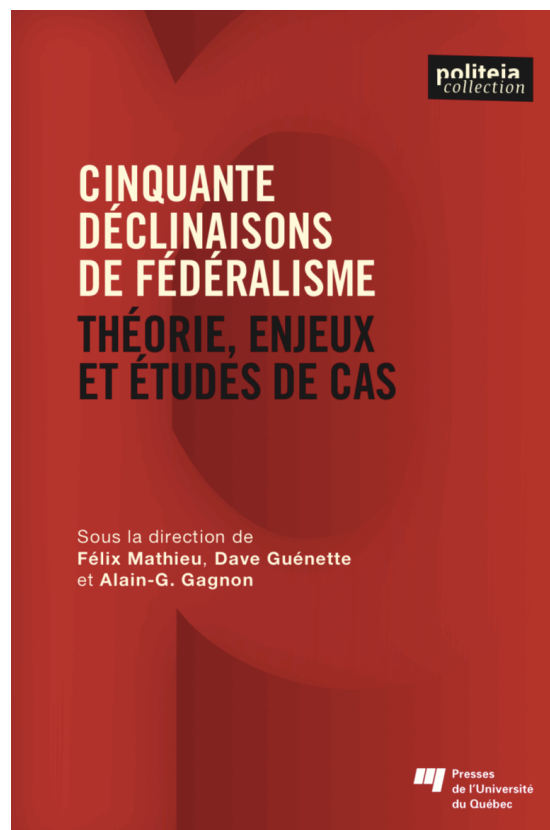
Francesco PALERMO

---

*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 137 à 144

ISBN 978-2-7605-5401-6

---

Pour citer ce chapitre :

Palermo, Francesco (2020). « Quelques perspectives sur le fédéralisme comparé », 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. 137-144.

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 10

---

# QUELQUES PERSPECTIVES SUR LE FÉDÉRALISME COMPARÉ

---

Francesco PALERMO

### *Résumé*

Le nombre de pays ayant adopté le fédéralisme a atteint un sommet historique et le champ des études fédérales a le vent en poupe. Parallèlement, les recherches sur le fédéralisme ont progressivement délaissé la seule quête de clarté conceptuelle – qu'est-ce qui constitue une authentique fédération? – pour se concentrer de plus en plus sur la capacité du fédéralisme à faire face aux défis les plus pressants du constitutionnalisme contemporain. Du fait que le fédéralisme est le plus ancien mécanisme institutionnel de régulation du pluralisme, il représente une source des plus riches pour réfléchir aux modalités permettant l'aménagement de la diversité ethnoculturelle et sociale.

\* \* \*

Francesco Palermo est professeur de droit constitutionnel comparé à l'Université de Vérone, en Italie. Il est aussi le directeur de *Institute for Comparative Federalism* de Bolzano/Bozen, à l'Eurac Research, en Haut Adige, au Tyrol du Sud. Ses intérêts de recherche portent sur le fédéralisme comparé, les droits des minorités, le droit constitutionnel européen, les transitions constitutionnelles et la langue et le droit. Il est l'auteur de nombreuses publications scientifiques, dont *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law* (avec K. Kössler, Hart, 2017). Il a également acquis une riche expérience de terrain dans l'exécution de nombreux mandats au sein d'organisations internationales. Francesco Palermo est aussi Président de l'*International Association of Centers for Federal Studies* (IACFS).

Définir le fédéralisme et procéder à une classification des États fédéraux sont les deux principales tâches auxquelles les spécialistes de la question se sont consacrés pendant des siècles, remplissant les bibliothèques d'une foule d'ouvrages. Néanmoins, il n'existe toujours pas de définition universelle pour saisir ce qu'est le fédéralisme et ce qu'il n'est pas (Gamper, 2005), ni méthode globalement acceptée afin de classer les différents pays fédéraux (Watts, 2008). Or, un consensus scientifique sur un tel objet d'étude risque de ne jamais advenir. À cet égard, si le fédéralisme est une composante essentielle de la théorie et de la pratique propres aux États et aux structures de pouvoir contemporaines, le principe fédéral lui-même est bien plus ancien que l'État moderne (ou même prémoderne) (Burgess, 2006). Plus encore, le fédéralisme est au cœur d'une des problématiques centrales de l'histoire de l'humanité : comment aménager la vie publique et comment limiter, organiser et réguler le pouvoir d'une façon qui garantisse autant la liberté que l'efficacité, l'unité que la pluralité, l'autonomie que la coordination? C'est pour ces raisons, précisément, que le fédéralisme peut être défini de manières radicalement différentes, suivant des angles disciplinaires multiples, en tenant compte de certaines de ses caractéristiques plutôt que d'autres.

Récemment, les chercheurs en études fédérales semblent avoir abandonné l'obsession de développer *une* définition du fédéralisme. Plutôt, ils ont entrepris de réorienter leurs énergies à analyser les diverses manifestations du fédéralisme dans toute leur variété. Il s'agit donc, en quelque sorte, d'une approche qu'on pourrait qualifier de pragmatique, ce qui n'est pas sans rappeler la célèbre définition de l'obscénité, proposée par le juge Potter Stewart dans *Jacobellis c. Ohio*, 378 U.S. 184 (1964) : « Je n'essaierai pas plus de définir aujourd'hui le type de choses qui entrent dans la catégorie qui nous occupe et qui a été sommairement décrite; peut-être même ne serai-je jamais capable de le faire de manière intelligible. Mais je n'en suis pas moins capable de reconnaître de telles choses quand je les vois ».

C'est précisément parce qu'il est impossible de définir le fédéralisme autrement que par la formule générale d'Elazar – selon laquelle on conçoit le fédéralisme comme « la somme de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée » (Elazar, 1987) – que l'attention des chercheurs s'est progressive-

ment redirigée vers les institutions et les procédures fédérales (Halberstam, 2012; Hueglin et Fenna, 2015; Palermo et Kössler, 2017). Au final, pour employer une métaphore, c'est le fonctionnement des machines qui les rend intéressantes; ce n'est pas la définition qu'on en donne.

## 1 Évolution et consolidation des structures fédérales

En nous appuyant sur de telles fondations, ce qui devrait nous préoccuper, c'est de comprendre pourquoi les « machines » fédérales sont devenues plus intéressantes et populaires que jamais pour les États. À l'origine, l'idée fédérale est surtout un concept philosophique et un principe d'organisation politique qui sert une fonction principalement économique et militaire. En termes juridiques, les débuts de l'idée fédérale ont plus à voir avec le droit international que le constitutionnalisme, alors qu'elle visait à rassembler des unités souveraines qui n'étaient plus fonctionnelles ni économiquement ni militairement.

Plus les pays fédéraux apparurent (vers le XIX<sup>e</sup> siècle), et plus ils gagnèrent en nombre (au XX<sup>e</sup> siècle), plus le fédéralisme gagna en intérêt, non seulement auprès des philosophes politiques et des politologues, mais également des juristes constitutionnalistes et des économistes. La cohabitation de ces perspectives méthodologiques facilita ainsi l'étude des diverses façons dont les systèmes fédéraux (ce qui comprend les fédérations classiques et leurs équivalents de type États régionalisés ou décentralisés) fonctionnent dans la pratique, et de faire ressortir les éléments qu'ils ont en commun. On en est également venu à se questionner sur les modalités de leur fonctionnement, en cherchant comment elles peuvent être améliorées et, surtout, en identifiant les institutions et les procédures qui semblent fondamentales au (bon) fonctionnement des États fédéraux.

Depuis l'avènement du XXI<sup>e</sup> siècle, le défi ne consiste plus tant en la création de nouvelles fédérations par l'agrégation de différents États souverains – comme le montrent bien l'Union européenne et les obstacles insurmontables s'opposant à ce qu'elle devienne un véritable État fédéral, à part entière. Même la mise en place de systèmes fédéraux par la décentralisation a perdu progressivement de son intérêt, si nous comparons la situation actuelle à la seconde

moitié du XX<sup>e</sup> siècle (en lien avec la Belgique, l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, l'Afrique du Sud, etc.). L'idée fédérale semble donc avoir été suffisamment « explorée »; ses forces et faiblesses institutionnelles sont bien documentées, tout comme le sont les instruments permettant la coopération entre les différents acteurs (étant donné que le fédéralisme est impossible sans un certain degré de coopération). Or, quels sont les défis qui nous attendent maintenant?

## 2 Le fédéralisme et la gestion du pluralisme

Le défi le plus important est celui de la gestion efficace du pluralisme, en tenant compte de sa complexité inhérente. Le fédéralisme est l'outil constitutionnel le plus développé pour gérer, dans les sociétés contemporaines, la pluralité des intérêts, des acteurs, des institutions et des procédures. Cet outil permet alors de s'attaquer aux multiples enjeux qui accompagnent l'aménagement du pluralisme. Pour remplir cette tâche, toutefois, le fédéralisme ne peut plus seulement être compris comme un agencement institutionnel, ou comme un système permettant d'accommoder la coexistence d'institutions évoluant au sein de différents ordres de gouvernement. C'est-à-dire que notre compréhension du fédéralisme doit inclure la façon dont il fonctionne (ou dont il pourrait fonctionner) en pratique, tenir compte de sa valeur ajoutée, et de comment il peut être développé et mis en place. Les aspects institutionnels ne représentent qu'une seule des facettes des modalités que le fédéralisme peut apporter pour faire face aux défis contemporains. Ce sont certes les aspects du fédéralisme qui ont bénéficié des plus grands développements historiques, et qui sont donc en mesure de servir de matrice pour le développement de nouveaux instruments; mais ils ne suffisent pas à rendre le fédéralisme pleinement pertinent pour le XXI<sup>e</sup> siècle.

Parmi les domaines qui pourraient bénéficier le plus des conseils et de l'expertise qui découlent des études fédérales, le plus important de tous consiste en la gestion du *pluralisme*, tel qu'il se manifeste territorialement, ethnoculturellement ou d'autres manières encore. Bien que ce domaine ait toujours fait partie des priorités des systèmes fédéraux, l'histoire récente rappelle que tous les pays qui s'engagent dans la décentralisation le font spécialement pour

surmonter des défis liés à la gestion du pluralisme ethnoculturel (Choudhry, 2008; Broschek, 2013 : 101). Les développements institutionnels que des pays comme l'Éthiopie, le Soudan du Sud, le Kenya, le Népal, Myanmar et même les Philippines ont récemment connus, corroborent cette lecture. Il en va ainsi pour la situation de plusieurs pays européens, où les problématiques ethnoculturelles contribuent largement à façonner les dynamiques fédérales. On pourrait donc être tenté de conclure que, de nos jours, le fédéralisme représente principalement un instrument permettant d'accommoder les revendications émanant des groupes minoritaires. Si tel est le cas, nous devrions alors porter une plus grande attention aux instruments juridiques qui permettent d'amoindrir le principe du contrôle exclusif d'un territoire par *un* groupe (Kössler, 2015).

Un autre défi de taille est celui de la *participation*. L'enjeu de la participation figure aussi comme un élément essentiel de la boîte à outils fédérale. Néanmoins, les formes institutionnelles classiques pour la participation (territoriale) ne suffisent plus à mettre en place des systèmes fonctionnels et dynamiques, comme le montre la crise actuelle des secondes chambres dans les systèmes fédéraux et régionaux (Gamper, 2018). Or, les modalités de la participation sont essentiellement procédurales, déterminant, entre autres, qui peut participer, comment, à quelles conditions, en exerçant quels droits, et quelles peuvent être les conséquences de l'inclusion ou de l'exclusion au sein d'un processus décisionnel – par exemple, savoir si ceux et celles qui sont exclus desdits processus ont tout de même le droit de contester les décisions en ayant recours aux tribunaux. Cependant, aujourd'hui, les appels à la mise en œuvre de processus décisionnels plus démocratiques et plus participatifs engagent à dépasser la simple participation institutionnelle, pour faire place à des formes de participation sociétale novatrice (Palermo et Alber, 2015). Ainsi, la quête pour l'inclusion des acteurs non-institutionnels dans les processus décisionnels, par exemple, pourrait être accommodée en ayant recours aux instruments fédéraux.

Enfin, les études fédérales doivent nécessairement s'intéresser davantage aux *mesures politiques*, notamment la manière dont elles sont aménagées sur le plan juridique, et comment elles sont interprétées par les tribunaux (Palermo et Kössler, 2017). Seule une



telle analyse peut apporter des éclaircissements pour mieux s'y retrouver dans les tendances qui se dessinent dans les schèmes de gouvernance impliquant une pluralité d'acteurs; comme c'est le cas pour les domaines liés à l'environnement, l'éducation, la finance, l'immigration, etc. En effet, ces enjeux forcent lesdits acteurs à développer des dynamiques et des procédures de coopération plus efficaces. Formulé autrement, il est nécessaire de développer l'horizon des études fédérales de telle manière qu'elles puissent apporter des réponses aux défis contemporains qui sont liés à une gouvernance toujours plus complexe, devant réguler des phénomènes également toujours plus variés, dans des sociétés elles-mêmes de plus en plus complexes.

## Conclusion

On peut s'attendre à ce que l'étude minutieuse des aspects soulevés dans ce chapitre soit au cœur du développement prochain des études fédérales. Ils représentent certains des défis les plus importants auxquels le constitutionnalisme contemporain fait face. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle de plus en plus de chercheurs s'intéressent au fédéralisme. La diversification des dynamiques fédérales au sein d'une même architecture constitutionnelle témoigne également de la possibilité d'élaborer des options sur-mesure pour favoriser, par exemple, l'expérimentation institutionnelle et une plus grande participation. Cela incite aussi à consolider les acquis de la démocratie, en divisant mieux et en partageant de manière plus équitable les compétences et le pouvoir politique au sein de l'État. Il revient à la communauté scientifique de relever un tel défi et d'y apporter des réponses fondées sur une lecture contemporaine, dynamique et pragmatique du fédéralisme.

## Lectures suggérées

Birch, A., 2006, « Approaches to the Study of Federalism », *Political Studies*, 14 (1) : 15-33.

Hueglin, T., 2003, « Federalism at the Crossroads: Old Meanings, New Significance », *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 36 (2) : 275-294.

Gagnon, A.-G., S. Keil et S. Mueller (dir.), 2015, *Understanding Federalism and Federation. Essays in Honour of Michael Burgess*. Farnham, Ashgate.

Kincaid, J. (dir.), 2011, *Federalism*, Anthologie en 4 volumes. Londres, Sage.

## Références

Bröschek, J., 2013, « Between Path Dependence and Gradual Change: Historical Institutionalism and the Study of Federal Dynamics », dans A. Benz et J. Bröschek (dir.), *Federal Dynamics: Continuity, Change and the Varieties of Federalism*. Oxford, Oxford University Press, pp. 93-113.

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

Choudhry, S., (dir.), 2008, *Constitutional Design for Divided Societies*. Oxford, Oxford University Press.

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Gamper, A., 2005, « A “Global Theory of Federalism”: The Nature and Challenges of a Federal State », *German Law Journal*, 6 (10) : 1297-1318.

Gamper, A., 2018, « Representing Regions, Challenging Bicameralism: An Introduction », *Perspectives on Federalism*, 10 (2) : I-IX.

Halberstam, D., 2012, « Federalism: Theory, Policy, Law », dans M. Rosenfeld et A. Sajó (dir.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford, Oxford University Press, pp. 576-608.

Hueglin, T. et A. Fenna, 2015, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Deuxième édition. Toronto, University of Toronto Press.

Kössler, K., 2015, « Conclusions: Beyond the Illusion of Ethno-culturally Homogenous Territory », dans T. Malloy et F. Palermo (dir.), *Minority Accommodation Through Territorial and Non-Territorial Autonomy*. Oxford, Oxford University Press, pp. 245-272.

Palermo, F. et E. Alber (dir.), 2015, *Federalism as Decision-Making*. Leiden et Boston, Nijhoff et Brill.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart.

Watts, R. L., 2008, *Comparing Federal Systems*, Troisième édition. Montréal et Kingston, McGill-Queen's 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.

