

Le « vrai » fédéralisme : un système qui s'adapte aux besoins des pays

Le présent numéro de *Fédérations* est le premier structuré selon notre nouveau format : la moitié des articles porte sur un thème de première importance pour les pays fédéraux, tandis que l'autre moitié continue de faire état des actualités dans les pays fédéraux.

Le fédéralisme fiscal en est le thème, un enjeu central et récurrent dans toutes les fédérations. La façon dont les revenus sont perçus, répartis et dépensés est ce qui fait le caractère d'une fédération et en définit la dynamique.



George Anderson

Ces enjeux soulèvent parfois les passions. Mais comment un pays peut-il être réellement certain du type de fédéralisme qui convient le mieux à son contexte particulier, même en s'inspirant des expériences des autres ? J'ai pris conscience de cette réalité lors de mon séjour au Nigeria en novembre dernier. Un âpre débat y faisait rage à propos d'une loi sur la responsabilité fiscale proposée par le gouvernement du président du Nigeria, M. Olusegun Obasanjo. Aux dires de ses opposants, les dispositions de la loi exigeant que les États se soumettent à diverses conditions liées à la transparence fiscale, à la responsabilisation et à une meilleure coordination intergouvernementale en matière macroéconomique ne correspondent pas au « vrai » fédéralisme.

Il est frappant de constater que les différentes visions du « vrai fédéralisme » sont souvent au cœur des débats dans les fédérations. D'un côté comme de l'autre, on affirme que des mesures ne sont pas dans l'esprit du vrai fédéralisme et qu'il faudrait par conséquent s'y opposer ou encore les abolir. Que penser de ces affirmations ? La plupart des experts s'entendent sur le fait que le fédéralisme peut être défini par quelques éléments clés : un régime à deux paliers composé d'un gouvernement central et de gouvernements régionaux, chacun disposant de compétences propres inscrites dans la constitution; la constitution ne peut être modifiée qu'avec l'accord des deux ordres de gouvernement; et il existe un arbitre indépendant pour interpréter la constitution. Certains ajoutent également la présence d'une seconde chambre représentant les intérêts régionaux au sein de l'assemblée législative.

Il n'y a donc pas profusion d'éléments de définition, et ceux proposés ne sont guère limitatifs. En effet, il n'est aucunement fait mention de l'importance des compétences d'un ordre de gouvernement par rapport à l'autre. Un pays pourrait donc être hautement centralisé et tout même répondre aux critères du fédéralisme.

De plus, des pays considérés comme fédéraux par tout un chacun peuvent présenter des caractéristiques non fédérales. Le gouvernement de l'Inde, par exemple, peut assujettir ses États à un régime présidentiel et suspendre temporairement les autorités locales. Le Parlement central peut modifier la Constitution, y compris les dispositions concernant les frontières interétatiques, et ce, sans l'accord des États. De même, le Canada dispose d'un pouvoir déclaratoire et d'un droit de révocation qui lui permet de s'insinuer dans les compétences provinciales.

Les communautés autonomes de l'Espagne ne sont pas établies constitutionnellement. On retrouve des compétences d'urgence permettant de suspendre des règlements constitutionnels ordinaires dans plusieurs fédérations. Il existe nombre d'autres anomalies de ce genre.

Est-ce toujours néfaste pour un système fédéral de présenter des caractéristiques non fédérales ? Les grandes doctrines telles que le libéralisme, le socialisme et le communisme ont toutes été présentées comme des systèmes de croyances et de valeurs universelles. On peut dire la même chose de la démocratie — il ne s'agit pas d'une doctrine, mais elle se veut d'application universelle.

Le fédéralisme n'a toutefois jamais été classé dans la catégorie des véritables doctrines. Il a toujours été considéré comme un système — presque toujours démocratique — qui peut s'avérer approprié dans certains pays ou contextes, mais pas dans d'autres. Les régimes fédéraux ne sont pas universellement supérieurs aux régimes unitaires.

Les arguments pour et contre le fédéralisme sont à la fois normatifs et pragmatiques. On retrouvait déjà des arguments normatifs en faveur du fédéralisme dans les essais fédéralistes des Pères de la constitution américaine. Il existe également des arguments normatifs contre le fédéralisme. Le politologue Alfred Stepan, par exemple, prétend que certaines caractéristiques fédérales — telles que la chambre haute dans laquelle même les États ou provinces les moins peuplées bénéficient d'une représentation égale — limitent la souveraineté populaire. En général, même ces arguments normatifs dépendent du contexte.

La plupart des fédérations sont nées dans des contextes pragmatiques, en se basant sur des considérations politiques et certaines valeurs et principes clés. Elles n'ont que très rarement tenté d'adhérer à un idéal de fédéralisme. Le terme « fédéral », par exemple, ne se retrouve pas dans les constitutions de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de l'Espagne. De même, le Canada s'est donné le nom de « confédération », alors qu'au départ il s'agissait plutôt d'une quasi-fédération centralisée.

Que signifient ces observations pour la façon dont nous évaluons les arrangements dans différents pays fédéraux ? Premièrement, qu'il est peu pertinent de se référer à un idéal de ce que devrait être le vrai fédéralisme puisque les principaux éléments de définition sont eux-mêmes plutôt limités. En outre, les arrangements unitaires et quasi fédéraux ne sont pas intrinsèquement mauvais. Deuxièmement, que le contexte est roi. Il est possible d'utiliser les principes clés pour conclure éloquentement de la pertinence du fédéralisme, ou d'arrangements fédéraux, mais seulement en ce qui concerne un pays ou un contexte en particulier. Évidemment, l'ensemble des ententes liées au fédéralisme conclues dans un pays au cours de son histoire peut être considéré comme un élément de contexte local. On ne parle donc pas ici de vrai fédéralisme, mais bien d'un fédéralisme adapté au contexte local. Enfin, les autres fédérations ont beaucoup à nous apprendre. La mission du Forum consiste précisément à favoriser le partage de connaissances sur le fédéralisme au sein de son réseau. Les démarches des autres doivent inspirer ou inciter à la prudence, et non permettre de déterminer qui a atteint « vrai » fédéralisme. (6)

George Anderson