

**Conférence internationale sur le fédéralisme
Mont-Tremblant, octobre 1999**

Séance 9) Plénière : Rapports thématiques

**RAPPORT DU RAPPORTEUR SUR LE THÈME
« RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES »**

Gary L. Sturgess

**Consultant indépendant; ancien secrétaire de Cabinet et directeur
général
du secrétariat de la Nouvelle-Galles du Sud, Australie**

8 octobre 1999

1. Introduction

En tant qu'ancien secrétaire de Cabinet, je sais ce que c'est que d'être un rapporteur. Il existe un poème burlesque qui nous vient du Cabinet du Royaume-Uni, et que la plupart des secrétaires de Cabinet connaissent par cœur. Vous comprendrez bientôt pourquoi l'auteur est resté anonyme [traduction libre] :

*Maintenant que le Cabinet est parti déjeuner,
Le secrétaire reste et devient de plus en plus maigre,
Se cassant la tête pour enregistrer et rapporter,
Ce qu'il pense qu'ils pensent qu'ils auraient dû penser.*

*[Now that the Cabinet has gone to its dinner,
The Secretary stays and gets thinner and thinner,
Racking his brain to record and report,
What he thinks they think they ought to have thought].*

Ce rapport couvre 9 articles de référence, une plénière thématique et 16 tables rondes. Je dois ici remercier les membres du comité thématique des relations intergouvernementales, les auteurs des articles de référence, et les conférenciers, animateurs de séances, et, surtout, ceux qui ont pris des notes et qui m'ont aidé à rassembler les commentaires des centaines de personnes que nous avons entendues au cours de toutes ces heures d'échanges et de débats.

2. Approche comparative

Pour comprendre ce rapport, il est important de savoir que plusieurs groupes ont

fait appel à l'analyse comparative B comparant les différentes façons pour les différentes juridictions de percevoir des problèmes particuliers, les différentes institutions utilisées pour résoudre les problèmes de RIG, le succès ou l'échec de ces institutions, et les raisons de ces succès ou échecs.

La première chose qu'il faut dire sur cette forme d'échanges, c'est qu'elle était spontanée. Peut-être à cause du grand nombre de praticiens sur place, les participants voulaient savoir comment les autres États réglaient leurs problèmes. Et je crois que nombreux sont les participants qui quitteront cette Conférence avec de nouvelles idées pour résoudre les problèmes qu'ils avaient laissés sur leur bureau.

Mais il y a des limites non négligeables à une telle méthode, surtout quand les séances ne durent qu'une heure ou deux. Les échanges n'atteignent jamais une grande profondeur d'analyse. Peu de tables rondes ont eu le temps d'étudier ces différences et d'en tirer des leçons. C'est quelque chose dont on devra tenir compte dans la planification de conférences futures de même que dans les futures activités de recherche.

3. De quoi parlons nous : de fédérations ou de relations intergouvernementales?

Une autre difficulté B implicite plutôt qu'explicite B dans les échanges sur les RIG était le manque de clarté quant à la catégorie d'institutions que nous étudions.

Les relations intergouvernementales couvrent évidemment un groupe beaucoup plus étendu d'institutions que les fédérations traditionnelles. Et les participants ont souligné que ce n'était pas une simple différence sémantique. Cela influence toute la façon dont nous structurons les relations intergouvernementales. Cela détermine qui est autorisé à s'asseoir à la table, quelles questions il est permis de soulever et quelle langue on peut employer.

On a dit, par exemple, que les fédérations tendaient à avoir une approche verticale ou par « chaîne hiérarchique » face à leurs relations. La table ronde sur l'administration municipale et les villes internationales a mentionné la place importante qu'occupent les villes dans l'organisation de la société moderne, et le rôle que jouent les villes internationales en créant des liens nationaux avec des processus mondiaux. * La mondialisation est au centre de la vie dans les villes. + Et cependant, dans le cadre de la fédération traditionnelle, les villes sont vues comme étant * tout au bout de la chaîne alimentaire +.

Une approche plus large du fédéralisme, selon certains, serait consciemment axée sur la redistribution des chances, la répartition des possibilités, la restructuration des choix démocratiques.

C'était aussi une question très importante à la table ronde des peuples autochtones. Le fédéralisme ne concerne-t-il que les institutions fortement structurées, a-t-on demandé, ou est-ce un état d'esprit? Les peuples autochtones voient les structures formelles fédérales comme encourageant l'exclusion, et si c'est là ce que signifie le fédéralisme, alors ils ne partagent qu'un intérêt limité pour le débat.

Un point clé pour le Forum des fédérations, et pour la planification de conférences futures, sera de décider comment nous devons définir sur quelles institutions doivent porter le débat. Parlons-nous d'abord de fédérations? Ou le défi que nous devons relever est-il de comprendre la riche variété d'institutions à qui l'on confie la tâche de gérer les relations intergouvernementales? S'agit-il de fédérations, de fédéralisme ou d'institutions de type fédéral?

Notre façon de répondre à cette question déterminera qui est autorisé à s'asseoir à notre table et à quelles conditions ils pourront participer à nos échanges.

4. Pas de modèle unique

La plus grande constatation à émaner des tables rondes sur les RIG B et ceci fut fréquemment mentionné B était qu'il n'existe pas de modèle unique qui convienne à tous. Les fédérations sont très différentes. Les différents pays utilisent différemment les instruments du fédéralisme. Dans son article de référence, Brian Opeskin écrivait que * les mécanismes de gestion des relations intergouvernementales peuvent être considérés comme des outils consensuels utilisés au bénéfice mutuel des unités constituantes de la fédération. +

L'une de ces différences se situe au niveau des pays développés et de ceux en voie de développement. Il existe des différences entre les systèmes parlementaires et présidentiels. Une autre différence importante relevée au cours de la Conférence (et nous devons nous y attarder) touche aux juridictions de droit civil par opposition à celles de common law.

Il existe aussi des différences substantielles dans la stabilité des différents États-nations et c'est là l'une des différences dans le rôle du fédéralisme dans différents pays. La Belgique a récemment créé une fédération pour essayer de garder l'État-nation intact. Le Canada cherche à redéfinir son régime fédéral essentiellement pour la même raison. Le ministre Peiris, du Sri Lanka, nous a dit que, dans son pays, certains voient dans le fédéralisme l'amorce de la dissolution de l'État-nation. Dans d'autres pays, on prend généralement le régime fédéral pour acquis. Aux États-Unis, le fédéralisme laisse essentiellement libre jeu à la concurrence verticale. En Australie, le fédéralisme est beaucoup plus une question de bonne gouvernance ou de bonne administration publique.

Il existe encore une différence entre les juridictions où les relations

intergouvernementales sont institutionnalisées dans les institutions du gouvernement central (comme les deuxièmes chambres de l'Allemagne et de l'Autriche), et celles qui cherchent à éviter le chevauchement des pouvoirs entre les différents paliers de gouvernement (comme aux États-Unis, au Canada et en Australie). Dans ce second groupe de pays, la deuxième Chambre ne joue aucun rôle en matière de fédéralisme.

Dans plusieurs groupes, on s'est alors posé la question de savoir pourquoi un modèle unique ne pouvait convenir à tous. Qu'est-ce qui amène les fédérations à être différentes?

Bien sûr, des études ont déjà été faites sur le sujet, et plusieurs articles de référence en ont parlé, surtout celui de Ronald Watts, « Modèles de partage du pouvoir ». Entre autres éléments soulevés au cours des tables rondes, notons la symétrie et l'asymétrie, les institutions formelles et informelles, les grands nombres et les petits nombres, et la profondeur des disparités spatiales, démographiques, culturelles et économiques.

Au cours d'une séance plénière, Will Kymlicka nous a suggéré une façon de voir les choses, et cette idée a été reprise plusieurs fois dans les tables rondes sur les RIG B selon lui, on doit voir le fédéralisme comme une boîte à outils. De ce point de vue, la question est de trouver le bon outil pour faire le travail. Selon le ministre Peiris, nous devons abandonner les étiquettes et la nomenclature. Il y a beaucoup de fédérations hybrides dans le monde. Il nous faut donc comprendre beaucoup plus clairement ce que peut réaliser chaque outil en particulier, ainsi que les conditions dans lesquelles il est le plus efficace.

5. Relations formelles et informelles

Au niveau de l'emploi de solutions informelles, les RIG sont plus larges que le fédéralisme traditionnel. David Cameron, dans son article de référence * Structures des institutions intergouvernementales +, a écrit que * les RIG servent d'interface entre ce que prévoit la Constitution et ce qu'exige la réalité concrète du pays. + Dans son article sur « La faculté d'adaptation et le changement dans les fédérations », Richard Simeon parle de RIG * robustes +, et il énumère quelques-unes des caractéristiques d'une coordination et d'une communication efficaces. Et l'on a fréquemment fait mention, dans les tables rondes et les échanges informels, des sept principes du fédéralisme fonctionnel du ministre Stéphane Dion B une liste de praticien, qui contient beaucoup de solutions informelles.

Une étude des RIG informelles ne porte pas seulement sur les structures et les mécanismes, mais aussi sur la structure des processus et le choix du personnel. Comme l'a souligné un participant, les structures de relations intergouvernementales peuvent demeurer intactes, mais cesser de fonctionner

parce qu'un individu a été remplacé. Plusieurs tables rondes ont fait référence à l'importance de la confiance et de la bonne volonté, et l'examen d'aspects informels des RIG a soulevé plusieurs questions sur la façon d'encourager activement la confiance et la bonne volonté entre les joueurs gouvernementaux.

C'est sans aucun doute la présence d'un grand nombre de praticiens qui a suscité cet intérêt pour les RIG informelles, intérêt qui dénote une grande différence par rapport aux conférences antérieures sur le fédéralisme, et qui suggère quelques orientations pour la recherche future, ainsi que quelques thèmes pour la planification de forums futurs.

6. Efficacité et responsabilité

Un autre thème persistant était le conflit entre l'efficacité et la responsabilité (ou la transparence). Plusieurs participants de pays en voie de développement ont souligné que, pour eux, la mondialisation avait un effet centralisateur puisque la Banque mondiale et les exigences du FMI tendent à exiger des institutions centrales plus fortes.

Dans les régimes parlementaires, l'Exécutif peut trouver plus facile de s'engager dans des forums intergouvernementaux, mais ceci a soulevé des questions de responsabilité démocratique.

Il y a été question de réformes institutionnelles qui pourraient mener à un plus grand engagement des législatures dans les relations intergouvernementales. Certains ont mentionné les tentatives de quelques législatures, et quelques institutions assez robustes au niveau de * l'autorité fonctionnelle conjointe +. Mais pour des raisons qui n'étaient pas très claires pour les participants, les législatures ont jusqu'ici refusé de s'engager sérieusement.

7. Que fait le fédéralisme pour les individus?

Une autre préoccupation persistante, et qui n'est pas sans rapport avec la responsabilité, était l'effet des régimes fédéraux sur les gens. Quel est l'effet du fédéralisme sur les citoyens en tant qu'individus?

C'est là un défi pour les fédérations, en partie à cause de leur relative complexité et du manque de transparence relié à cette complexité. D'un autre côté, les régimes fédéraux offrent aux citoyens la capacité de satisfaire leurs besoins dans des forums différents.

La mondialisation crée de nouveaux défis B le soi-disant déficit démocratique B mais plusieurs ont noté que les nouvelles technologies offrent des perspectives de plus grande transparence et de meilleures possibilités pour la participation.

Nous avons aussi parlé de la contribution de la mondialisation et de l'internationalisation à la redéfinition de la « démocratie de la représentation » en tant que « démocratie des droits ». Parce qu'elle a pour effet de responsabiliser les individus (surtout par le mouvement des droits humains internationaux), la mondialisation pose quelques défis aux nations, et en particulier aux fédérations.

8. Résolution de différends

Dans les séances sur la résolution de différends, nous avons fait un bon travail comparatif, et ceci est un autre domaine qui pourrait justifier des travaux de recherche. Il semble y avoir une répugnance générale de la part des praticiens à s'appuyer sur les procédures judiciaires formelles, et ce pour bon nombre de raisons B rigidité, coût et délais, le parti-pris des cours constitutionnelles nommées par le gouvernement fédéral et les risques associés au fait de mettre entre les mains d'avocats des préoccupations largement politiques.

Un bon nombre de mécanismes novateurs de résolution de différends ont été développés dans différentes juridictions B nous avons parlé en détail du Conseil des intérêts communs au Pakistan et du Comité de conciliation en Belgique B sans perdre de vue leurs limites et la spécificité de leurs contextes respectifs, les participants pensaient de toute évidence qu'il y avait des leçons à tirer de ces initiatives.

Dans les deux tables rondes, il a été question d'éviter les différends, et c'est en ce sens que nous avons abordé le rôle de la bonne volonté et de la confiance entre les gouvernements. Voilà un autre domaine où les différences entre les pays développés et les pays en voie de développement sont très marquées.

9. Rôle du secteur privé

Le fédéralisme n'est pas nécessairement un système plus efficace pour les affaires, et la mondialisation a donné aux gouvernements subnationaux une plus grande place dans les relations internationales, ce qui a eu pour effet de réduire encore le potentiel de coordination dans l'élaboration de politiques. Les affaires ont besoin de stabilité, de clarté et de consultation.

D'un autre côté, les gouvernements subnationaux sont devenus plus internationaux dans leur façon de voir les choses et ainsi plus engagés et, avec le temps, plus efficaces à élaborer des politiques à ce niveau. Aujourd'hui, les gouvernements subnationaux doivent collaborer avec les gouvernements nationaux pour élaborer avec eux des positions politiques conjointes. Il est plus difficile pour eux de cheminer seuls.

Le changement de rôle du gouvernement quant à l'élaboration de politiques était considéré particulièrement important dans cette séance, de même que les occasions de plus en plus fréquentes qu'ont les organismes du secteur privé de participer à l'élaboration des politiques. Le gouvernement n'a plus désormais le monopole de l'élaboration des politiques, même si le monde des affaires doit participer à l'élaboration de politiques touchant aux préoccupations des autres partenaires et tenir compte de leurs intérêts. Pour conserver un équilibre entre la centralisation et la décentralisation, le monde des affaires doit travailler avec le gouvernement (et vice versa).

10. Peuples autochtones

J'ai déjà fait mention de la différente perception des participants autochtones face aux institutions fédérales. La façon de procéder est particulièrement importante, et un régime fédéral manque d'intérêt si les peuples autochtones ne sont pas capables d'y prendre part.

Reconnaître la diversité est particulièrement important. Le processus doit y être intégrant. Il doit être organique et il doit être continu. Et il doit y avoir communication entre tous les niveaux de gouvernement. Il ne sert pas à rien de procéder à une consultation spéciale au cours du processus si on exclut par la suite les partenaires du développement et de la mise en application des politiques.

Une suggestion concrète portait sur la création, à l'intérieur de chaque État-nation, d'un forum pour parler des différences de traditions intellectuelles entre les autochtones et les communautés principales. Ceci exigerait que les communautés autochtones étudient leurs traditions. L'objectif visé, c'était la création d'un forum pour rapprocher les deux parties, et trouver un terrain d'entente.

11. Organismes non gouvernementaux

Il existe toutes sortes d'ONG, et ils ont des relations différentes avec le gouvernement (par exemple, les sociétés de bienfaisance et les groupes de pression).

Les changements dans le rôle du gouvernement, et le retrait de celui-ci de fonctions qu'il avait traditionnellement prises en charge, ont créé le besoin que les ONG participent à l'élaboration des politiques. De plus en plus, ce sont les ONG qui ont cette expertise. Encore une fois, on a reconnu la différence des pays en voie de développement, où les ONG sont souvent en conflit avec les gouvernements, ce qui rend la collaboration impossible.

Les régimes fédéraux de gouvernement exigent que les ONG adoptent une structure fédérale, et il est devenu nécessaire d'étendre ce processus vers le haut, en réaction au déplacement du pouvoir de décision vers l'arène internationale. Ici aussi, les points de vue sur la participation d'ONG internationaux à l'élaboration de politiques internes diffèrent à l'intérieur des gouvernements nationaux et subnationaux.

Comme le monde des affaires, les ONG craignent la perspective de se voir renvoyés d'un gouvernement à l'autre, et ne considèrent pas toujours les régimes fédéraux comme les plus efficaces. Mais ces derniers leur donnent la possibilité de ré-ouvrir un dossier politique lorsqu'un palier de gouvernement ne réagit pas.

12. Administration municipale et villes internationales

Le rôle de l'administration municipale dans les régimes fédéraux est revenu un bon nombre de fois dans les tables rondes, de même que l'effet différentiel de la mondialisation sur les régions urbaines et régionales/rurales. La croissance des agglomérations urbaines aura aussi une influence sur les fédérations. Si les fédérations ne tiennent pas compte du nouveau rôle de la ville à l'intérieur des systèmes économiques et politiques nationaux, alors les structures fédérales risquent de devenir moins pertinentes et moins efficaces.

J'ai déjà mentionné quelques-unes des questions soulevées lors de la table ronde sur l'administration municipale et les villes internationales. Il paraissait particulièrement important de détruire une certaine mentalité de * chaîne hiérarchique + associée aux fédérations traditionnelles. La notion d'une * charte des droits + pour le fédéralisme a fait surface.

Les villes peuvent faciliter la responsabilisation et l'engagement démocratique. D'un autre côté, les méga-villes s'avèrent être un terrain beaucoup moins propice à l'engagement démocratique, et la mondialisation tend à entraîner une polarisation sociale entre les villes. Les villes sont elles aussi aux prises avec les inégalités que crée la mondialisation.

Certains se sont inquiétés de voir transférer des responsabilités aux administrations municipales sans les ressources appropriées.

13. Mondialisation

Il y a eu des divergences d'opinions quant à savoir jusqu'à quel point les aspects économiques de la mondialisation ont affecté l'autorité des gouvernements. Il est clair que l'on s'inquiète, surtout dans le monde en voie de développement, de certains aspects de la mondialisation, et particulièrement de ses effets sur ce

qu'on peut appeler l'équité. Il y a aussi des gagnants et des perdants à l'intérieur même des États-nations. La mondialisation aura des effets différents selon les pays. Encore une fois, l'influence centralisatrice des programmes du FMI et de la Banque mondiale a été soulignée.

Quelques groupes se sont dit préoccupés par le fait que la mondialisation pourrait entraîner un affaiblissement du pouvoir parmi les paliers inférieurs de gouvernement, mais tout le monde n'était pas d'accord sur le palier de gouvernement qui pourrait être le mieux placé pour bénéficier de la mondialisation. B. Quelques-uns en ont bénéficié et d'autres y ont perdu.

Les tables rondes sur la mondialisation ont débattu de la présence internationale grandissante des gouvernements subnationaux. Cette tendance était perçue comme importante, et la preuve a maintenant été faite qu'il s'agit d'un phénomène mondial, et non d'un simple sous-produit des dynamiques particulières à l'Europe.

Plusieurs tables rondes ont soulevé la question des * guerres fiscales + entre gouvernements subnationaux pour attirer l'investissement étranger. Mais personne n'avait de véritables réponses.

La mondialisation exacerbera la disparité économique entre les régions, et ceci rend l'égalisation fiscale à l'intérieur des fédérations encore plus importante. Nous avons la preuve que les fédérations, autant dans les pays développés que dans les pays en voie de développement, ne font pas un très bon travail en matière d'égalisation fiscale. Encore une fois, ceci pourrait constituer un thème d'étude.

La mondialisation privilégie les fédérations en * gâteau marbré + par rapport à celles en « gâteau à étages ». La communication entre les différents paliers de gouvernement (y compris l'administration municipale) se fait de plus en plus importante. Les structures institutionnelles qui facilitent le dialogue prennent de plus en plus d'importance. Bref, les RIG deviennent plus importantes avec la mondialisation. Nous allons voir apparaître de nouvelles formes de coordination et de collaboration qui auront pour effet de brouiller les responsabilités.

Il nous a semblé que l'État-nation serait probablement le mieux placé pour s'occuper des questions de redistribution. Et pour plusieurs, l'union sociale est encore plus importante pour les fédérations si les gouvernements subnationaux participent à l'économie de différentes régions du monde.

14. Adaptabilité et changement

Le fédéralisme a fait la preuve qu'il pouvait s'adapter. Il a changé avec le temps. C'est pourquoi il est vital que les personnes participent aux processus fédéraux et

aux changements qui s'opèrent.

Les régimes fédéraux permettent aux sociétés de s'adapter. Ils tendent à être * institutionnellement riches +, et cela suggère un avantage comparatif dans le marché global pour la bonne gouvernance. Ils semblent avoir une grande capacité d'expérimentation en matière de structures de gouvernance, et ils facilitent le changement.

De la même manière que nous avons appris à apprécier l'importance de la biodiversité écologique, les régimes fédéraux nous enseignent les avantages de la diversité culturelle et institutionnelle. Il n'est pas recommandé de placer tous ses oeufs dans le même panier.

Forum of Federations / Forum des fédérations
forum@forumfed.org
