

Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Numéro spécial triple :
Les thèmes de la Conférence
internationale sur le fédéralisme 2002

Sommaire

Le mot d'Arnold Koller et le mot de la rédaction	3
<hr/>	
THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE	
Le Mexique et les États-Unis se disputent au sujet du partage des eaux – Yemile Mizrahi	5
Les états mexicains compliquent la tâche du président Fox dans le conflit prolongé qu'il mène avec les Américains.	
L'expansion de la Fédération russe vers l'ouest : une option réaliste? – Marat Salikov	7
Même si certains voient d'un bon œil l'intégration de la Russie et du Bélarus, la façon de procéder sème toujours la discorde.	
Les relations avec les pays voisins : un défi pour le système fédéral indien – Pran Chopra	9
Plusieurs états de l'Inde partagent leurs groupes ethniques et leurs frontières avec des pays voisins tels le Népal et le Sri Lanka, une réalité que le gouvernement central ne peut ignorer.	
Les provinces jouent un rôle dans la politique étrangère canadienne – Douglas M. Brown	11
Le gouvernement fédéral canadien doit traiter au plan international de bien des sujets qui relèvent des provinces au plan interne.	
La Suisse réforme son régime fédéral : est-elle prête pour l'Union européenne? – Rainer J. Schweizer	13
Les récentes réformes ont revitalisé le régime fédéral suisse en précisant le rôle des cantons et en améliorant les mécanismes de péréquation. Les cantons suisses sont-ils prêts pour autant à franchir la prochaine étape, une union possible avec l'UE?	
Problèmes frontaliers, aspirations régionales et réalisme dans la Fédération russe – Alexei S. Avtonomov	15
Le défi d'instaurer leur propre politique étrangère pourrait s'avérer insurmontable pour bon nombre des quatre-vingt-neuf unités constitutantes de la Russie.	
À propos des auteurs	17
Le programme par pays du Forum des fédérations	18

THÈME II : STRUCTURES ÉTATIQUES DÉCENTRALISÉES ET PRÉVENTION DES CONFLITS

Une Bosnie et Herzégovine fédérale : un centre faible peut-il ouvrir la voie? – Paul Bernd Spahn	19
Là où les dépenses des unités gouvernementales constituent presque 99 pour cent de l'ensemble des dépenses publiques, des problèmes irréductibles de déséquilibre fiscal n'ont rien d'étonnant.	



En Inde, la Constitution joue un rôle crucial dans le règlement des conflits — Ahktar Majeed	21
<i>La plus grande fédération du monde est divisée par la langue, la culture et la tradition, mais une structure politique fondée sur des valeurs communes assure la cohésion du pays.</i>	
Modes de répartition des pouvoirs — Ruth Lapidoth	23
<i>L'imbroglio d'expressions décrivant le partage, la distribution et la décentralisation du contrôle politique serait-elle pertinente pour le Moyen-Orient?</i>	
L'Italie : vers un État fédéral? — Beniamino Caravita	25
<i>La récente réforme constitutionnelle habilite les régions et jette les bases d'une structure fédérée en Italie.</i>	
Le fédéralisme néerlandais, d'hier à aujourd'hui — Bernard Hoetjes	27
<i>Même si les Pays-Bas d'aujourd'hui constituent un État unitaire, les principes du fédéralisme ont joué un rôle clé tout au long de son évolution et de celle de ses colonies.</i>	
La page du PRATICIEN	
Le fédéralisme comme solution au conflit de Mindanao?	29
<i>Le sénateur Aquilino Pimentel des Philippines</i>	
À propos des auteurs	31
Un dialogue mondial sur le fédéralisme au XXI^e siècle : pratiques et perspectives	32
THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER	
Virage pour le fédéralisme en Argentine? — Ernesto Rezk	33
<i>Beaucoup espèrent que de nouvelles règles fiscales encourageront les provinces à faire davantage preuve d'indépendance et de responsabilité.</i>	
Le régime de santé canadien : le fédéralisme fiscal au défi — Harvey Lazar	35
<i>Ce régime de plus de trente ans, cher aux Canadiens, exige un haut niveau de coopération entre les divers paliers gouvernementaux.</i>	
Élections locales ou pas? Les Nigérians règlent la question devant les tribunaux — John A. A. Ayoade	37
<i>Un rendement important de la Cour suprême du Nigeria met fin à une impasse au sujet de la date des élections des conseils locaux.</i>	
La réforme du fédéralisme suisse : qui va payer? — Ulrich Klöti	39
<i>Les propositions actuelles ont des chances de passer au Parlement. Mais passeront-elles le test de la réalité?</i>	
L'Inde décentralise, mais les pauvres en profitent-ils? — Nirmal Jindal	41
<i>Les efforts récents déployés par l'Inde pour décentraliser son système fiscal pourraient exacerber les disparités entre les riches et les pauvres.</i>	
Opinion : Dix propositions de réforme financière pour l'Allemagne — Ulrich Karpen	43
<i>Depuis 1949, la répartition des pouvoirs en Allemagne s'est modifiée au profit du gouvernement fédéral. L'auteur propose un rééquilibrage des pouvoirs.</i>	
À propos des auteurs	45
Conseil d'administration du Forum des fédérations	46
Notes	47

Le Forum des fédérations, un réseau international sur le fédéralisme, s'emploie à renforcer la démocratie par le biais du dialogue sur le fédéralisme et de la mise en lumière de ses valeurs, ses pratiques, ses principes et ses possibilités.

Le mot d'Arnold Koller

Président du conseil d'administration de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, et ancien président de la Confédération suisse

Quel plaisir de vous accueillir à la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002 et de vous inviter à lire ce numéro spécial triple de *Fédérations* consacré aux thèmes de la Conférence! J'ai travaillé avec le Forum des fédérations et avec le comité organisateur de la Conférence, et je peux affirmer qu'il y a eu entre les deux une coopération fructueuse.

En tant que membre du conseil d'administration du Forum, j'ai personnellement tenu à ce que le travail sur le fédéralisme porte non seulement sur des règles et des mécanismes, mais aussi sur des valeurs fondamentales :

- l'intégration de la diversité dans l'unité, qui assure le respect mutuel,
- une relation plus étroite avec les citoyens et une plus grande participation de leur part,
- et le respect de la liberté humaine sous toutes ses formes.

Les questions qui seront abordées ici à Saint-Gall et dans ces pages tournent pour la plupart autour de notions techniques et légalistes qui sont à la base de la pratique de la gouvernance fédérale. Mais notre but ultime est de faire avancer les valeurs intrinsèques du fédéralisme, des valeurs fondamentalement humaines et démocratiques.



Il y a presque trois ans, à Mont-Tremblant, Québec, Canada, avait lieu la première Conférence internationale sur le fédéralisme à l'ère de la mondialisation, qui rassemblait des praticiens et des chercheurs de six continents. Dans la fraîcheur automnale du Canada, ils ont travaillé et débattu ensemble dans un esprit d'échange franc et ouvert. La Conférence de cette année à Saint-Gall poursuit cet effort. La Suisse a plus de 150 ans d'expérience en fédéralisme et, même s'il s'agit d'un petit pays, elle est aujourd'hui l'un des pays fédéraux les plus décentralisés du monde. Nous espérons approfondir le travail entrepris à Mont-Tremblant, et je sais que tous les participants arrivent ici prêts à s'engager dans des débats sérieux et ouverts, et à apprendre les uns des autres.

C'est à Mont-Tremblant que le Forum s'est acquis un statut permanent, et, depuis lors, il réalise un programme dynamique d'ateliers, de conférences et de publications. J'espère que ce numéro spécial triple de *Fédérations*, qui représente un véritable travail de collaboration entre le comité organisateur suisse et le Forum, mènera à une collaboration encore plus étroite.

Que cette Conférence soit productive et mémorable!

Arnold Koller

Président du conseil d'administration de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, et ancien président de la Confédération suisse

www.federalism2002.ch

Le mot de la rédaction

Voici un numéro triple de *Fédérations – Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf*, la revue bimestrielle du Forum des fédérations sur les enjeux actuels du fédéralisme dans le monde.

Avec la collaboration des organisateurs de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002 qui se déroulera à Saint-Gall, le Forum des fédérations consacre un numéro à chacun des principaux thèmes de la Conférence, et offre aux participants les trois numéros en un seul volume, qui, comme d'habitude, est publié en français et en anglais, et, en cette occasion spéciale, également en allemand.

Nous avons essayé d'ajouter des éléments qui complètent les principales présentations de la Conférence, et de traiter de régions et de questions différentes de celles qui y seront abordées. Nos dix-huit articles traitent d'une variété de cas et de régions, mais étant donné qu'il existe au-delà d'une vingtaine de pays fédéraux, il nous était évidemment impossible de tous les aborder.

Nous vous proposons des articles sur des fédérations « bien établies » comme la Suisse, l'Allemagne, le Canada, la Russie, le Mexique, l'Inde et l'Argentine.

Nous vous proposons des articles sur les fédérations « naissantes » comme le Nigeria et la Bosnie et Herzégovine.

Nous vous proposons un entretien avec un sénateur philippin qui suggère une structure fédérale comme solution partielle aux conflits ethniques et religieux dans son pays.

Et nous vous proposons un article portant sur l'Italie et les changements constitutionnels qui pourraient conduire ce pays à se dorer d'une structure fédérale, ainsi qu'un article sur les Pays-Bas et son passé fédéral.

Ces articles ne prétendent pas offrir une analyse approfondie et définitive des sujets abordés. Il s'agit plutôt de chroniques qui situent les dernières nouvelles dans la perspective de la pratique du fédéralisme.



Le Forum des fédérations est un organisme établi au Canada et qui, à bien des égards, correspond à une initiative canadienne. Mais son orientation est internationale et multilatérale. Le Forum ne cherche pas à exporter le modèle canadien de gouvernance fédérale ou quelque autre modèle que ce soit. Son mandat principal consiste à rassembler des spécialistes sur le fédéralisme et des praticiens du fédéralisme et de servir de centre d'échanges de connaissances, d'expériences et d'expertise dans le domaine de la gouvernance fédérale.

Socrate déclarait qu'une vie sans examen ne vaut pas la peine d'être vécue. Les citoyens des pays fédéraux semblent croire la même chose au sujet de leur structure de gouvernement. Dans plusieurs cas, ils semblent contraints d'étudier et d'analyser leur pratique du fédéralisme, parfois au point de s'en tourmenter.

Cette « tendance irrépressible » semble inévitable dans les pays fédéraux. Et il ne s'agit vraisemblablement pas d'une tendance déréglée, mais bien d'une saine reconnaissance du fait que le fédéralisme est avant tout un éternel effort de compromis, de négociation et de conciliation, tout cela dans le cadre de règles constitutionnelles.

Certains articles de ce numéro triple portent sur des pays qui ne sont pas dotés d'une structure fédérale mais où la notion de fédéralisme pourrait receler le germe de fruits futurs. Le sénateur Pimentel, des Philippines, raconte comment ses pourparlers avec les groupes rebelles sur l'île de Mindanao l'ont conduit à envisager une solution fédérale pour son pays.

Et les Philippines ne sont pas le seul pays où une solution fédérale pourrait être appliquée à des conflits qui paraissent insolubles.

Au Sri Lanka, par exemple, beaucoup d'observateurs estiment que seule une structure gouvernementale à paliers multiples permettrait de trouver une solution pacifique à un conflit qui dure depuis trop longtemps.

À vrai dire, certains lecteurs de cette publication pourraient conclure qu'on met l'accent sur les échecs, les lacunes et les promesses non remplies des régimes fédéraux – que ce soit l'incapacité du régime fiscal de l'Inde à s'attaquer à des problèmes fondamentaux d'inégalité, ou la structure inefficace des mesures incitatives de l'Argentine (pour ne donner que deux exemples afférents au fédéralisme fiscal).

Nous ne cherchons pas à associer le fédéralisme à une vision idyllique des choses. Nous cherchons surtout à comprendre comment des structures fédérales peuvent évoluer et s'adapter au changement. Et nous sommes convaincus que nous pouvons tous apprendre à surmonter nos propres obstacles en étudiant la façon dont les autres réussissent à surmonter les leurs.

S'il y a une idée qui inspire presque tous les articles, c'est que le fédéralisme n'est pas et ne sera jamais un système statique et immuable. Quelle que soit la forme qu'il revêt, il vit et possède toutes les caractéristiques d'une réalité humaine.

Nous espérons que vous trouverez dans ces pages des observations utiles.

Nous tenons à remercier M. Arnold Koller, ancien président de la Suisse et président du conseil d'administration de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, M. Raoul Blindenbacher, directeur général de la Conférence, et tous les organisateurs de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002 qui nous ont accordé leur appui et leur collaboration.

Nous tenons également à remercier M. Ronald Watts, membre du conseil d'administration du Forum à qui incombe la responsabilité de passer au crible toutes nos publications; il a lu tous les articles et fait des observations à la fois utiles, savoureuses et perspicaces qui ont permis d'en améliorer la teneur.

Vous trouverez dans ce numéro des renseignements sur le Forum et les divers projets qu'il poursuit, ainsi que des indications sur la façon de s'abonner à *Fédérations* ou d'obtenir nos autres publications.

Le site Internet du Forum, www.forumfed.org, est un lieu permanent d'échanges sur des questions soulevées dans la présente revue ou dans nos autres publications. Si vous désirez faire des observations au sujet de ce numéro, veuillez nous faire parvenir un message électronique et nous l'afficherons sur notre site Internet.

Karl Nerenberg

Rédacteur en chef et directeur des communications
Forum des fédérations

Une publication du Forum des fédérations

700-325, rue Dalhousie, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

Téléphone : (613) 244-3360 • Télécopieur : (613) 244-3372 • www.forumfed.org • forum@forumfed.org

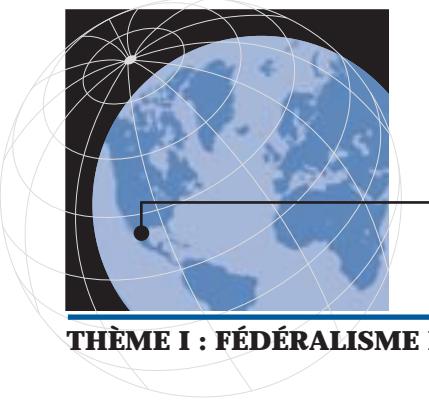
Rédacteur en chef : Karl Nerenberg, Coordinatrice de ce numéro spécial : Christie E. Dennison,

Rédacteurs adjoints : Carl Thomas Stieren et Mahalya Havard, Ajointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne

Traduction en français : Louise Archambault, Richard Bastien, Marylise Chauvette, Marie Desjardins, Pierre Joncas, Yves Lapointe, Marc Nakache et Michelle Thiney

Traduction en allemand : Fox Translations

Nous publions *Fédérations* cinq fois par année. L'abonnement annuel est de 20 \$CAN au Canada et 20 \$US partout ailleurs dans le monde. Nous accueillons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. Veuillez communiquer avec la rédaction. Nous nous réservons le droit de conserver les textes non sollicités qui nous parviennent.



Le Mexique et les États-Unis se disputent au sujet du partage des eaux

Les états mexicains compliquent la tâche du président Fox dans le conflit prolongé qu'il mène avec les Américains.

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

PAR **YEMILE MIZRAHI**

En avril 2002, un ancien problème entre le Mexique et les États-Unis au sujet de l'allocation des eaux du Rio Bravo et du Rio Grande a resurgi et s'est transformé, à la mi-juin, en un conflit politique majeur entre les deux pays. Le Mexique, en effet, n'a pas pu honorer les termes du traité du partage des eaux datant de 1944.

Selon ce traité, le Mexique doit transférer aux États-Unis un tiers du débit des eaux rejoignant le principal canal du Rio Grande jusqu'au Rio Conchos et ses cinq petits affluents. Ce transfert doit atteindre au moins 350 000 acre-pieds par année et doit être payé en cycles de cinq ans. De leur côté, les États-Unis se sont engagés à livrer au Mexique une quantité annuelle garantie de 1,5 million d'acre-pieds d'eau du fleuve Colorado ainsi que 200 000 acre-pieds supplémentaires par année.

Le Mexique n'a pas pu transférer sa part des eaux aux États-Unis en grande partie à cause d'une longue et grave sécheresse dans la région bordant le Texas et le Mexique. Depuis 1996, le Mexique a accumulé un déficit de plus de 1,1 million d'acre-pieds d'eau. En septembre 2002, ce déficit devrait atteindre plus de 1,7 million d'acre-pieds.

En dépit du fait que le traité de 1944 avantage nettement le Mexique par rapport aux États-Unis au sujet de l'allocation de l'eau (somme toute, le Mexique reçoit plus de quatre fois la quantité d'eau qu'il livre aux États-Unis), ceux qui profitent de ce traité ne le sont pas de façon équitable le long de la frontière mexicaine.

Conditions de sécheresse

Ce déséquilibre régional n'a pas suscité d'inquiétudes majeures au Mexique tant que le débit du Rio Conchos suffisait à

alimenter en eau les cultivateurs de l'état de Chihuahua (qui consomment plus de 80 pour cent de l'eau en irrigation) et que l'eau réclamée selon le traité était bien transférée aux États-Unis.

que le Mexique doit toujours aux États-Unis 1,12 million d'acre-pieds d'eau, tandis qu'approche la fin du cycle 1997-2002.

En 2002, le gouvernement fédéral du Mexique a déclaré sinistrées 50 des 62 villes de Chihuahua, les rendant par conséquent éligibles à des fonds de secours du fédéral.

Au Texas, en 1996, les cultivateurs ont commencé à subir des restrictions d'irrigation, et ont alors enjoint le gouvernement d'état de régler ce problème. Selon des cultivateurs texans, le Chihuahua accumulait de l'eau pour approvisionner ses propres cultivateurs, et ne remplissait pas, par conséquent, ses obligations internationales.

Le Mexique invoqua la sécheresse pour se justifier et rappela que le traité de 1944 précise que des livraisons moins importantes ne constituent pas une cause de violation dudit traité dans le cas particulier de « sécheresse extraordinaire ». De nombreuses rencontres entre les sections américaine et mexicaine de la commission de l'eau et de la frontière internationale s'ensuivirent pour tenter de régler le problème.

Tentatives d'accords et tensions montantes

En 1998, le Mexique et les États-Unis en sont venus à un accord au sujet du montant total du déficit. Le Mexique a proposé un plan de remboursement de son déficit en autant que la quantité d'eau accumulée grâce aux pluies atteigne un certain niveau. De leur côté, les États-Unis voulaient que le Mexique livre l'eau promise à même ses réservoirs. Le Mexique s'est réclamé des conditions de sécheresse extrêmes et du fait que ses réservoirs n'étaient qu'à 20 pour cent de leur capacité.

Le conflit au sujet de l'allocation de l'eau se mit à grandir, menaçant la stratégie du président Fox de resserrer ses liens avec les États-Unis.

Cependant, au cours des dix dernières années, la sécheresse a complètement transformé cette situation. La rareté de l'eau a conduit le Mexique à réduire considérablement sa capacité d'honorer ses obligations avec les États-Unis. Cela a créé d'énormes tensions, non seulement entre les deux pays, mais également entre l'état de Chihuahua et le gouvernement fédéral mexicain.

Depuis 1993, une importante sécheresse a frappé le bassin du Rio Grande et du Rio Bravo. Il s'agit de la plus grave depuis 1969. L'état de Chihuahua a particulièrement souffert de précipitations insuffisantes qui ont affecté le débit du Rio Conchos et du Rio Grande. Depuis que les approvisionnements de plus en plus rares en eau ont été principalement récupérés par les cultivateurs de Chihuahua, le Mexique a accusé beaucoup de retard face à ses livraisons d'eau aux États-Unis. Bien que le traité de 1944 stipule que les déficits en eau peuvent être payés au cours d'un prochain cycle de cinq années, il reste



En 2001, à cause de la pression grandissante des cultivateurs du Texas et des plaintes répétées du gouvernement de Chihuahua au sujet du manque d'eau, un accord a finalement été signé entre le Mexique et les États-Unis.

Le 16 mars, les deux pays ont signé un accord intitulé « Minute 307 », qui règle à court terme le conflit grandissant. En février 2002, le Mexique a livré un total de 427 544 acre-pieds sur le montant de 600 000 acre-pieds établi dans l'accord Minute 307. En mars de cette année-là, cependant, alors que la saison d'irrigation devait commencer, les cultivateurs du Texas ont redoublé de pression. Le gouverneur Perry, du Texas, qui tentera de se faire réélire en novembre, a adopté une attitude plus agressive et demandé la livraison immédiate de l'eau.

Le conflit au sujet de l'allocation de l'eau se mit à grandir, menaçant la stratégie du président Fox de resserrer ses liens avec les États-Unis. Le 14 mai 2002, le président Fox promit au président Bush que le Mexique paierait ses obligations sur cette question. Ce geste amical du président mexicain à l'endroit des États-Unis fut très négativement perçu au Mexique. Le Congrès mexicain, dans lequel le parti du président n'a pas la majorité, a approuvé une résolution selon laquelle le Mexique ne livrerait pas d'eau aux États-Unis étant donné les conditions de sécheresse graves, et que les cultivateurs mexicains auraient la priorité dans l'utilisation de toute source d'eau disponible.

Entre-temps, aux États-Unis, le président Bush songeait à imposer des sanctions au Mexique pour avoir manqué à ses engagements face au traité de 1944. Au Mexique, on appréhendait que ces sanctions ne supposent l'arrêt des transferts d'eau du fleuve Colorado, ce qui constituerait un scénario dévastateur pour les états de la Basse-Californie et de Sinaloa.

Enfin, le 28 juin 2002, le Mexique et les États-Unis en sont arrivés à un accord sur cette question brûlante. Le Mexique a accepté de procéder à un transfert immédiat de 90 000 acre-pieds d'eau aux États-Unis. Cette quantité représente toutefois 6 pour cent seulement du déficit total. Si les pluies ne parviennent pas à combler les besoins municipaux des citoyens de Chihuahua, les États-Unis

s'engageraient à transférer la quantité d'eau nécessaire au Mexique.

De plus, les gouvernements, de concert avec la Banque de développement de l'Amérique du Nord, se mirent d'accord pour investir 210 millions de dollars au cours des quatre prochaines années dans des améliorations d'infrastructure d'irrigation et des projets de conservation de l'eau.

Eau et fédéralisme

Sous cette dispute entre le Mexique et les États-Unis se cache un conflit brûlant entre le président Fox, du parti PAN, récemment élu démocratiquement, et les gouvernements d'état, contrôlés par le PRI, le parti autrefois en fonction.

Comme toutes les richesses naturelles du Mexique, l'eau est considérée par la Constitution comme appartenant à la nation — et est totalement contrôlée par le gouvernement fédéral. Cependant, le président Fox n'a pas le pouvoir de décision sur les questions affectant directement les états sans négociations et lobbying avec leurs gouverneurs.

Dans le passé, les présidents mexicains se sont comportés comme « des empereurs de six ans ». Les gouverneurs et les maires obéissaient aux ordres du gouvernement fédéral. Sans compétition politique réelle, l'avenir de leur carrière politique dépendait lourdement des décisions du président.

Jusqu'à ce que les partis commencent à acquérir du pouvoir dans les gouvernements locaux et étatiques, le fédéralisme au Mexique n'était qu'une formalité. Aujourd'hui, la situation est tout à fait contraire. Le parti de Fox, le PAN, contrôle le gouvernement fédéral, alors que la majorité des gouvernements locaux et étatiques le sont par le PRI.

Étant donné cette nouvelle configuration du pouvoir dans le pays, la marge de manœuvre du président a été considérablement réduite. Non seulement le PRI n'a-t-il pas réussi à collaborer avec le PAN au Congrès au sujet d'importantes réformes, mais il a usé de tous les moyens pour s'éloigner du PAN et du président dans un effort de redéfinition de sa nouvelle identité politique. Les relations du Mexique avec les États-Unis sont devenues l'une des

principales questions de ce débat politique.

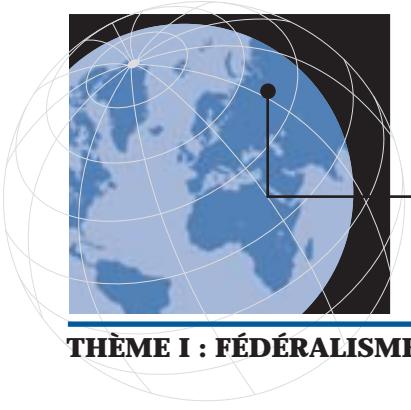
Depuis son entrée en fonction, le président Fox a décidé d'établir des relations plus étroites et moins ambiguës avec les États-Unis, s'éloignant par conséquent de la traditionnelle position « neutre » du Mexique en matière d'affaires internationales, et s'éloignant également de pays non démocratiques comme Cuba. La dispute de l'eau entre le Mexique et les États-Unis, doublée de la volonté du président Fox d'en arriver à un accord, a fourni aux gouverneurs et aux législateurs une excellente occasion de montrer leurs différences avec le président et de s'opposer au gouvernement fédéral.

La réaction négative, voire explosive du Congrès et des gouverneurs d'état, au moment où le président Fox a promis au président Bush que le Mexique honorerait le traité de l'eau de 1944, a persuadé le président Fox de négocier d'abord avec les gouverneurs d'état avant de faire une offre quelconque aux États-Unis.

Le 5 juin, le gouvernement fédéral et les gouverneurs d'état ont signé un accord pour maximaliser l'usage de l'eau et coordonner leurs actions pour régler la dispute. Cet accord a jeté les bases d'un accord final signé par le Mexique et les États-Unis le 28 juin 2002.

Même si la dispute entre le Mexique et les États-Unis semble réglée, la crise qu'elle a engendrée a montré clairement les failles d'un traité du partage des eaux datant de 1944, alors que les conditions économiques et démocratiques de la région frontalière du Texas étaient complètement différentes.

Mais encore : la crise a révélé les limites d'un contrôle extrêmement centralisé des richesses naturelles. Sans un enjeu à l'égard de la propriété de l'eau et de son contrôle, les gouvernements d'état n'avaient aucune raison de promouvoir un usage plus efficace de l'eau. Alors que le Mexique émerge définitivement de son passé centralisé et autoritaire, la majeure partie de sa charpente constitutionnelle et légale demeure un héritage de cette période. ☠



L'expansion de la Fédération russe vers l'ouest : une option réaliste?

Même si certains voient d'un bon œil l'intégration de la Russie et du Bélarus, la façon de procéder sème toujours la discorde.

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

PAR *MARAT SALIKOV*

En décembre dernier, la Russie adoptait une loi fédérale ayant pour but de réglementer la procédure d'acceptation et d'incorporation de nouvelles entités au sein de la Fédération de Russie [cf. encadré]. Pourtant, le seul candidat plus ou moins susceptible de se joindre à l'heure actuelle est le Bélarus – une ancienne république de l'Union soviétique.

Même si les deux pays en cause ont clairement manifesté leur intérêt à s'unir, il reste à régler une série de problèmes et à préciser les liens qui les unissent.

Depuis une dizaine d'années, la politique étrangère russe a toujours penché en faveur de l'intégration avec son voisin de l'ouest. De fait, la Fédération de Russie et le Bélarus ont signé une convention en ce sens, adopté une charte et établi des entités conjointes, soit un Soviet suprême (l'instance exécutoire) et une assemblée parlementaire (l'instance législative).

En outre, on compte instituer, dans un proche avenir, un mode d'élection directe de l'assemblée parlementaire. Il existe actuellement une version préliminaire d'une supposée « Loi constitutionnelle » – la quasi-constitution de l'Union de la Russie et du Bélarus – qui prévoit une plus grande intégration, de même que l'établissement d'une monnaie commune, etc. On compte adopter cette loi en organisant un référendum dans chacun des deux pays.

Des vues différentes sur l'union

Depuis quelque temps, la notion d'une union a vivement alimenté le débat et

donné lieu à des propos plutôt acerbes de la part des deux présidents quant à la nature et aux modalités d'intégration.

« Il ne faut pas oublier que l'économie bélarussienne représente 3 pour cent de l'économie russe », rappelle le président de la Russie, Vladimir Poutine. La Fédération russe compte actuellement 89 membres. Selon le président Poutine, le Bélarus pourrait bien devenir la 90^e entité à s'y joindre.

L'option d'un parlement uniifié doté de pouvoirs élargis et d'un mécanisme de mise en oeuvre incompréhensible n'est carrément pas réalisable.

Appelé à commenter la proposition du président Poutine, le président du Bélarus, A. Lukashenko, affirmait :

« Le Bélarus est un État indépendant qui affiche tous les attributs d'une nation souveraine. Nous n'avons aucune intention de devenir le territoire du nord-ouest ou du nord-est de quelque pays que ce soit. »

Selon Lukashenko, Poutine n'offre au Bélarus qu'un rôle proportionnel au sein du pays uni. Puisque la population du Bélarus est 15 fois plus petite et son économie 30 fois plus faible que celles de la Russie, sa part proportionnelle ne serait donc pas très importante.

« Le Bélarus ne serait qu'une des 90 entités de la Fédération russe », expliquait le président Lukashenko lors d'une conférence de presse le 18 juin dernier. « Cette proposition constitue donc une insulte aux yeux des Bélarusiens. »

Le président Lukashenko n'appuie pas plus l'alternative proposée par Poutine, à savoir une union entre les deux pays « calquée sur le modèle de l'Union européenne ». Selon lui :

« Nous n'avons pas besoin d'une telle union. Nous sommes habitués à cohabiter et à coopérer avec l'Union soviétique. C'est justement sur cette expérience qu'il faudrait miser. »

Le 24 juin dernier, les correspondants russes et étrangers étaient conviés à une grande conférence de presse. Le président Poutine profitait de l'occasion pour préciser sa position quant à l'état des relations entre la Russie et le Bélarus. En réponse à une question lui demandant de clarifier la nature de la mésentente avec le président bélarussien, Vladimir Poutine répondait :

« Il n'y a aucune mésentente. Il s'agit d'un processus de travail relativement efficace. Simplement dit, nous devons arrêter de ressasser les vieux arguments, décider si nous voulons aller de l'avant ou non, et établir précisément ce que nous comptons accomplir. »

Des options en faveur d'un parlement uniifié

Selon le président russe, en plus d'être sans fondement, l'ancienne division en deux États distincts s'est avérée également nuisible aux citoyens russes et bélarussiens. Par conséquent,



l'unification de ces deux nationalités doit être inconditionnelle et se faire dans l'optique d'un État unique. Poutine précise qu'il ne faut pas établir une Douma russe, un parlement du Bélarus ou un gouvernement quelconque de Russie ou du Bélarus, mais bien un parlement uniifié au sein d'un gouvernement unique à la barre d'un pays unique.

Alors que les débats antérieurs portaient sur la création d'une union des deux États et, plus tard, sur deux États entièrement unis, l'énoncé de Poutine témoigne clairement de sa préférence envers l'intégration complète du Bélarus et de la Russie.

Quoiqu'il en soit, au moment d'évaluer la version préliminaire de la Loi constitutionnelle d'un pays uniifié et, particulièrement, d'y enchâsser des principes comme la souveraineté du Bélarus, l'intégrité territoriale et le droit de veto, Poutine a déclaré qu'il fallait respecter les opinions des Bélarussiens car ils avaient clairement à cœur les intérêts de leur pays.

Mais en même temps, la Russie doit protéger sa propre souveraineté, sa propre intégrité territoriale et son propre droit de veto. Pour ce faire, elle peut recourir à un mécanisme qui a servi à unifier l'Europe. Quand le Parlement européen prend une décision, cette dernière doit être approuvée par le parlement national de chaque pays membre de l'Union européenne et signée par le chef d'État de ce pays, avant de devenir une loi nationale. Dans un tel cas, cette loi nationale aura le même poids qu'une loi proposée par le Parlement du pays.

L'option d'un parlement uniifié doté de pouvoirs élargis et d'un mécanisme de mise en oeuvre incompréhensible n'est carrément pas réalisable.

Comme l'explique le président russe :

« Je crains simplement que si nous optons pour ce parlement uniifié en

Comment adhérer à la Fédération de Russie

L'acceptation d'une nouvelle entité au sein de la Fédération russe relève d'une procédure qui permet de modifier les règles d'appartenance à la Fédération russe advenant le cas où un pays étranger ou une partie d'un pays décide de s'y joindre. En vertu de cette loi, l'expansion de la Fédération s'effectue en plusieurs étapes qui sont subseqüemment remplacées par des conventions mutuelles conformes aux ententes internationales.

Si la Fédération russe intègre une nation étrangère entière comme nouvelle entité, cette nation devient une république, quoiqu'elle puisse parfois jouir d'un autre statut à titre de « krai » (territoire) ou de « oblast » (province ou région), par suite d'une entente internationale.

Il revient au pays étranger intéressé d'amorcer le processus d'intégration en soumettant une demande en ce sens à la Fédération russe. Une fois que le président de la Fédération russe a pris connaissance de cette demande, il doit en aviser les chambres de l'assemblée fédérale (la Douma d'État et le Conseil de la Fédération), le gouvernement, et organiser, au besoin, des consultations avec eux.

Une entente internationale peut prévoir une période transitoire qui donnera le temps à la nouvelle entité de s'ajuster aux systèmes économique, financier, juridique et de crédit de la Fédération, ainsi qu'à ses divers organismes. On a également prévu une procédure qui permet au Tribunal constitutionnel de vérifier la concordance entre la Constitution fédérale et l'entente internationale en question.

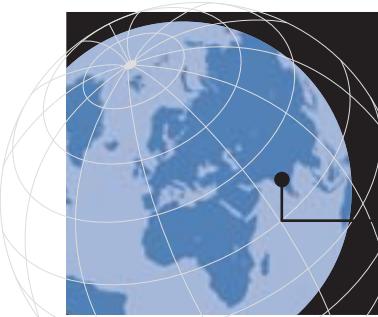
S'il est établi que l'entente internationale est conforme à la Constitution, cette dernière est soumise à la Douma pour ratification. En même temps, on dépose le projet de loi constitutionnelle fédérale sur l'intégration de la nouvelle entité au sein de la Fédération russe. Le texte de cette loi doit préciser le nom, la situation et les frontières de la nouvelle entité, ainsi que la durée de la période de transition envisagée.

Une fois qu'on a adopté la Loi fédérale sur la ratification de l'entente internationale et la Loi constitutionnelle fédérale sur l'intégration de la nouvelle entité, il faut modifier l'article 65(1) de la Constitution de la Fédération de Russie qui en décrit la composition.

misant sur cette option et ces documents, ce dernier votera des lois qui ne seront appliquées ni au Bélarus, si les Bélarussiens ne les aiment pas, ni en Russie, si elles déplaisent également aux Russes. Ceci aurait pour effet de discréditer le concept même de l'unification. »

Compte tenu du caractère inexorable des déclarations bélarusses, il y a fort à

parier que la mise en oeuvre d'une nouvelle loi russe visant à intégrer une nouvelle entité à la structure de la Fédération sera remise aux calendes grecques. ☺



Les relations avec les pays voisins : un défi pour le système fédéral indien

Plusieurs états de l'Inde partagent leurs groupes ethniques et leurs frontières avec des pays voisins tels le Népal et le Sri Lanka, une réalité que le gouvernement central ne peut ignorer.

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

PAR [PRAN CHOPRA](#)

En matière de politique étrangère, l'Inde doit miser sur deux chevaux. Dans le premier cas, il s'agit de l'« Union indienne », pour citer le nom au complet de la fédération indienne, tel qu'il est inscrit dans la Constitution. Le second élément présente un caractère collectif, s'agissant des unités constitutantes de la fédération. L'un met en valeur son esprit unitaire, mais l'autre, d'esprit fédéraliste, a également commencé à s'affirmer.

Ces deux chevaux sont complémentaires lorsque l'un et l'autre tendent dans la même direction. Mais tel n'est pas toujours le cas, ce qui complique plusieurs aspects des affaires publiques indiennes, dont la politique étrangère. Cela s'est confirmé au cours des dernières semaines : d'abord, lorsque le roi du Népal, voisin septentrional de l'Inde, a fait appel à New Delhi; puis, à l'extrême opposée, dans les rapports que l'Inde entretient avec son voisin du sud, le Sri Lanka.

Cette situation présente plusieurs aspects d'une grande complexité. Mais l'un des faits les plus pertinents est que le fédéralisme et la démocratie se développent avec une rapidité qui dépasse la capacité de l'Inde à gérer sa vitesse de maturation. Les unités constitutantes font valoir leurs droits constitutionnels avec plus de vigueur à mesure que les partis politiques au niveau étatique atteignent une maturité politique, à la faveur d'un scrutin universel qui permet à quelque 600 millions d'Indiens d'âge adulte d'exercer leur droit de vote.

Prédominance régionale et irrédentisme rampant

La géographie de l'Asie méridionale est un autre facteur déterminant qui explique les problèmes éprouvés par une fédération démocratique puissante. Il en

Les similitudes occasionnent des complications supplémentaires

Comme si les écarts entre les pays de cette région ne suffisaient à compliquer la politique étrangère de l'Inde, leurs similitudes ajoutent encore à ces complications. Jusqu'à 1940 environ, soit durant presque 200 ans, tous les pays de l'Asie méridionale étaient rattachés à l'empire britannique, et ceux qui ne lui appartenaient pas jouissaient d'une indépendance toute symbolique. Pendant longtemps, dans un passé lointain, ils avaient tous fait partie d'une mosaïque d'une grande densité culturelle et démographique, appelée l'Inde. Ils étaient liés l'un à l'autre par une économie alimentée par des fleuves partagés par plusieurs d'entre eux. En conséquence, les frontières politiques séparant un pays de l'Asie méridionale d'un autre constituaient davantage des lignes arbitraires, tracées en fonction de l'endroit où l'avance d'une armée était contrée par l'autre. Les mêmes peuples vivent de part et d'autre de presque chacune des frontières séparant l'Inde d'un voisin de la SAARC.

est de même de la carte culturelle de l'Asie méridionale et de l'histoire qui a déterminé cette carte. L'Inde forme à peu près les trois quarts du territoire et de la population de l'Association sud-asiatique de coopération régionale (SAARC). Il s'agit de la seule organisation fonctionnelle à vocation politique dans une région qui a la taille d'un continent et qui domine les routes maritimes vitales reliant la région du Golfe, en Asie occidentale, aux économies les plus prospères de l'Asie orientale.

Tous les pays membres de la SAARC ont une frontière terrestre ou maritime commune avec l'Inde, mais aucun ne partage de frontière avec un autre membre. Cette situation donne à l'Inde une centralité géographique au sein de la SAARC, position par ailleurs magnifiée par la taille du pays. Sur les plans de la superficie et de la population, l'Inde dépasse d'au moins six fois le second pays en importance parmi ses voisins de la SAARC, tandis qu'elle est au minimum 20 fois plus vaste et plus populeuse que

la plupart de ses voisins les plus petits. On pourrait comparer de façon similaire la taille de son économie et de son armée à celle de ses voisins. L'ensemble des caractéristiques régionales soulignées ici influe sur la conduite de la politique étrangère de la fédération indienne.

Tout le voisinage de l'Inde est fortement tenté par des velléités d'irrédentisme, ce qui représente un risque avec lequel la politique étrangère de tout pays doit composer. Cela est d'autant plus vrai dans le cas de l'Inde, et ce, pour deux raisons.

En premier lieu, plusieurs sujets très délicats soulèvent les passions de part et d'autre de plusieurs points frontaliers.

Lorsque certaines régions de l'Inde ont fait scission pour former le Pakistan, quelques millions de Sikhs ont émigré vers l'Inde. Plusieurs de leurs sanctuaires religieux d'importance sont demeurés au Pakistan, alors que leurs joyaux culturels sont demeurés en Inde.



Les Tamouls du Sri Lanka se prétendent les véritables dépositaires de l'antique culture tamoule, plutôt que ceux du Tamil Nadu en Inde. Les Bengalis du Bengale occidental de l'Inde déplorent la perte du Bangladesh, perçu par les Bengalis de part et d'autre de la frontière comme le berceau de leur culture. Ainsi, aucune des parties en cause ne considère les terres disputées de l'un et l'autre côté des lignes frontalières comme une simple portion de territoire.

En second lieu, l'Inde est une fédération, ce qui nous ramène aux deux chevaux du début.

Le principal acteur de cette politique demeure l'Union indienne, qui croit que l'autorité entière en matière de politique étrangère lui revient et réside dans la capitale nationale, New Delhi. Dans les négociations qu'elle poursuit avec les autres pays, la souveraineté de l'Inde est indivisible, comme elle le serait si le pays était unitaire.

Mais c'est là que se profile maintenant le second cheval, qui prétend avec une insistance croissante qu'un état fédéré possède un droit d'intervention dans les relations qu'entretient l'Inde avec un pays voisin avec lequel il partage une frontière.

Cette demande se justifie par le fait que, dans un contexte d'irrédentisme [cf. encadré], tout désordre majeur survenant d'un côté de la frontière se propage inévitablement de l'autre côté. Et cette prétention s'exprime maintenant avec d'autant plus de vigueur que, s'appuyant l'un l'autre, la démocratie et le fédéralisme indiens prennent leur plein essor et que les partis politiques au niveau étatique se multiplient. Grâce à ceux-ci, les gouvernements à parti unique du centre se sont prêtés à des coalitions multipartites, les partis au niveau étatique obtenant un rôle accru, non seulement dans l'administration des états, mais aussi au niveau du centre.

Le séparatisme n'a rien à voir avec cette évolution. De nos jours, l'Inde est, de fait, moins menacée par le séparatisme qu'à toute autre période au cours de ses cinquante années et plus d'indépendance. Les relations et l'interdépendance sont plus étroites que jamais, autant entre le gouvernement central et les états qu'entre les états eux-mêmes. Davantage de circuits d'échanges traversent tous les niveaux de

gouvernement du pays qu'à tout autre moment de son histoire.

Mais, dans ses négociations avec les pays limitrophes, l'Inde doit maintenant tenir compte davantage des points de vue de ceux parmi ses états qui partagent leurs frontières avec d'autres pays. Et ce, d'autant plus que ce dossier chevauche la ligne ténue qui, dans la Constitution fédérale de l'Inde, sépare ou partage les pouvoirs entre le gouvernement central et les états [cf. encadré].

Des maoïstes au Népal

Lorsque, dans le cadre de sa première visite à l'étranger depuis son accession au trône, le nouveau souverain du Népal est venu à New Delhi la dernière semaine de juin 2002, le problème qui le préoccupait le plus était la sécurité intérieure de son royaume. Dernièrement, en effet, le Népal a fait face à une grave insurrection conduite par des groupes armés d'extrémistes radicaux qui se disent « maoïstes ».

Ces groupes extrémistes ont pris la mesure de la police royale et même de l'armée au cours de plusieurs affrontements. L'Inde s'inquiète de cette situation et se montre disposée à fournir toute l'aide possible, comme elle l'a fait durant des mois. Ce dossier relève clairement de la responsabilité du gouvernement de l'Union indienne.

Mais les états fédérés sont aussi entrés en scène, avec l'apparition d'autres groupes, également d'allégeance maoïste, dirigés par le Centre communiste maoïste. Ils parcourent les régions sauvages de l'état du Bihar, adjacent au Népal. Des peuples identiques vivent des deux côtés de la frontière, et ces lieux sont régulièrement le théâtre d'affrontements armés entre propriétaires terriens et paysans sans terre. On soupçonne une collusion entre les extrémistes situés de part et d'autre de la ligne frontalière.

Les gouvernements des deux pays souhaitent vivement régler ce problème, mais l'Inde est aux prises avec un problème d'ordre fédéral. En vertu de la Constitution, la sécurité extérieure de l'Inde est du ressort du gouvernement de l'Union. Mais l'ordre public et les rapports agraires internes relèvent des états fédérés.

Le gouvernement central peut forcer la main à celui du Bihar, mais jusqu'à un certain point seulement, une restriction que le roi du Népal pourrait éprouver de la difficulté à comprendre. La Constitution permet à l'Union d'étendre temporairement son autorité sur un état en utilisant son pouvoir de décréter l'*« état d'urgence »*. Par le passé, l'Union a souvent usé (et abusé) de ce droit lorsque le même parti dirigeait le gouvernement central et celui de plusieurs états, comme cela fut le cas durant près de quarante ans. Mais le gouvernement fédéral démontre maintenant une certaine prudence dans l'exercice de ce pouvoir.

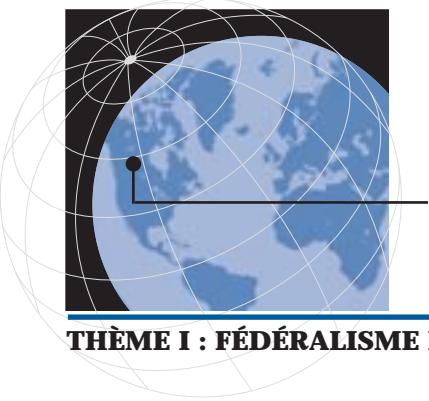
Les Tamouls de l'Inde et les relations avec le Sri Lanka

L'Inde a aussi appris à faire preuve de diligence pour ce qui est de satisfaire aux exigences et de ménager les susceptibilités du Sri Lanka, en lutte contre les militants ou Tigres tamous depuis près de 40 ans.

Mais le gouvernement de l'Union est aussi obligé d'être réceptif à la politique de l'état du Tamil Nadu, dont le nombre de membres présents au sein du Parlement pourrait compromettre la stabilité du gouvernement fédéral. Le gouvernement du Tamil Nadu a entrepris des procédures contre un petit parti tamoul, qui est membre de la coalition au pouvoir à Delhi, en l'accusant d'inciter les gens à se soulever contre le gouvernement sri-lankais. En conséquence, le gouvernement de l'Union est aux prises avec les affrontements entre Tamouls en même temps qu'avec les démêlés politiques du Sri Lanka.

La situation est similaire au nord-est de l'Inde, où certains états exigent la mise en œuvre, par le gouvernement fédéral, d'un programme d'expulsion d'un grand nombre d'immigrants illégaux du Bangladesh, tandis que d'autres s'y opposent.

De tels ratés sont monnaie courante. Mais le résultat essentiel est que le fédéralisme et la démocratie vont maintenant tous deux de l'avant comme jamais auparavant, même s'ils progressent en dents de scie et avec des détours. ☺



Les provinces jouent un rôle dans la politique étrangère canadienne

Le gouvernement fédéral canadien doit traiter au plan international de bien des sujets qui relèvent des provinces au plan interne.

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

PAR *DOUGLAS M. BROWN*

Les provinces canadiennes sont actives sur la scène mondiale depuis déjà des dizaines d'années. Beaucoup connaissent le rôle particulier que joue le Québec pour faire valoir sa personnalité internationale auprès d'autres pays, et remarquent comment ses relations étrangères sont souvent liées à des aspirations d'indépendance. Il importe cependant de situer ces relations, et celles d'autres provinces, dans un contexte plus large. Il n'est pas nécessaire que cette gouvernance à paliers multiples soit source de conflits : souvent, elle peut être de nature complémentaire et coopérative.

Contexte constitutionnel

Typiquement, la politique étrangère, et tout particulièrement la conclusion des traités, est la responsabilité du gouvernement central. À noter, cependant, l'exception importante de la Belgique où les communautés linguistiques ont la capacité de conclure des traités dans les domaines de leur compétence.

De façon plus habituelle, la loi donne sans ambiguïté au gouvernement fédéral le contrôle des affaires étrangères. Après avoir insisté sur le partage des compétences, le fédéralisme a évolué vers un monde où, dans la pratique, celles-ci sont partagées. L'histoire au Canada est celle d'un processus graduel de partage intergouvernemental de responsabilités, de plus en plus nombreuses, pour la personnalité du Canada et ses relations étrangères.

Pour une part, cette pratique de partage coopératif tient à des exigences constitutionnelles.

Quand le Canada est devenu une fédération en 1867, c'était toujours une colonie de l'Empire britannique. Quand, dans les faits, le pays est devenu plus indépendant après la Première Guerre mondiale, la question se posa de savoir comment son indépendance affecterait la répartition fédérale-provinciale des compétences. Dans un litige important des années 1930 (« *Les Conventions*

internationales du travail »), le Comité judiciaire du Conseil privé décréta que, si seul le gouvernement fédéral était habilité à conclure des traités, le Parlement fédéral ne pouvait adopter de lois pour exécuter ces traités que dans les domaines de compétence fédérale. Là où les traités empiéteraient sur des domaines provinciaux, seules les législatures provinciales auraient la capacité de leur donner effet.

Les provinces canadiennes jouissent de la compétence législative exclusive dans de nombreux domaines tels l'éducation, les soins de santé, le droit de la propriété, les relations de travail et les richesses naturelles. Ainsi, les conséquences possibles sur les obligations du Canada découlant de ses traités, de même que sur sa capacité de contracter de telles obligations, pourraient être immenses.

En réglant le litige des « *Conventions internationales du travail* », le tribunal souligna que le Canada, dans son ensemble, disposait de beaucoup de pouvoir pour diriger ses affaires étrangères mais que le processus exigeait un effort coopératif de la part des gouvernements.

Plus de soixante ans plus tard, nous avons des relations fédérales-provinciales poussées et, dans l'ensemble, fructueuses. Dès le tout début de la négociation d'engagements internationaux, le gouvernement fédéral fait participer les provinces, souvent même à titre de membres de la délégation. En bout de piste les provinces adoptent normalement la législation voulue puisqu'elles ont pris part au processus dès le départ.

Bien que le gouvernement du Québec prétende le contraire, la loi n'accorde pas aux provinces canadiennes la capacité de conclure leurs propres traités. Elles participent cependant à d'autres genres d'ententes non contraignantes en droit international. Le Québec a conclu, à ce jour, plus de 400 ententes de ce type.

La gouvernance à paliers multiples

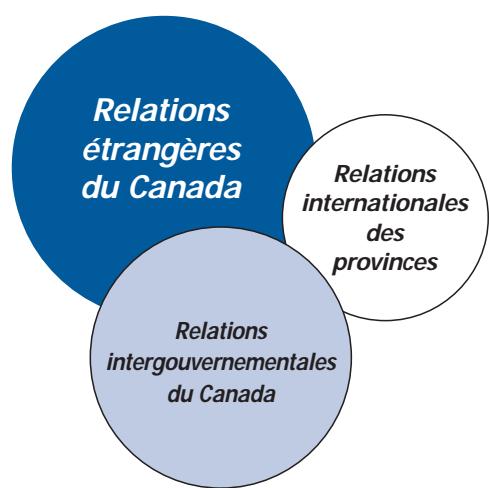
De plus en plus, les politiques sont élaborées dans l'interdépendance. Tous les gouvernements participent et cette tendance va en s'accentuant. Au Canada, il y a trois cercles de gouvernance à paliers multiples qui se recouvrent.

Le plus grand et le plus important est celui de la politique étrangère en tant que telle, dirigée par le gouvernement fédéral, où la participation des provinces n'est qu'indirecte. Bien entendu, cette politique reflète le mélange concurrentiel habituel de considérations régionales, nationales, économiques, sociales et partisanes.

Un deuxième cercle de taille beaucoup moindre est celui des activités internationales directes des provinces.

Vient en troisième lieu le cercle des relations internes entre le gouvernement fédéral et ceux des provinces et des territoires. Il comprend souvent des questions internationales. Ce troisième cercle chevauche le premier de façon importante, et le deuxième un peu.

Figure 1 : Gouvernance à paliers multiples



Les relations fédérales-provinciales dépassent le cadre interne

Le troisième cercle nous est le plus familier : celui des relations quotidiennes entre le gouvernement fédéral et les provinces et territoires. Des questions internationales y apparaissent de plus en plus. Il n'y a pas qu'un ordre du jour – des questions surgissent de forums et de secteurs divers : environnement, finances, agriculture, santé, etc.. De plus, on ne cherche guère ou pas à coordonner l'ensemble. De fait, toute tentative en ce sens contrarierait le but recherché ou, au mieux, serait sans effet.

Les plus formalisées de ces relations se trouvent dans des domaines de la compétence exclusive des provinces, comme l'éducation et les relations de travail. Pour y fixer la politique étrangère du Canada, le gouvernement fédéral n'a d'autre choix que de suivre la direction donnée par les provinces. Le modèle le plus habituel, cependant, en est un de responsabilité partagée dans les questions internationales, ce qui reflète l'effet de l'intégration régionale, ou mondiale, sur la souveraineté interne.

La politique du commerce international, par exemple, englobe un vaste ensemble de considérations économiques, bien au-delà des seuls tarifs douaniers. Depuis plusieurs années, les politiques provinciales sont prises en compte. Le gouvernement fédéral consulte maintenant les provinces au sujet des politiques générales du commerce, des négociations internationales spécifiques comme celles qui ont mené à l'accord canado-américain de libre-échange ou aux ententes de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), de même qu'au sujet des différends commerciaux.

Nous en sommes aujourd'hui à la sixième (!) version de notre différend avec les Américains sur le bois d'œuvre. Ici, le litige porte surtout sur les régimes provinciaux de droits de coupe.

Dans l'ensemble, la relation autour des questions de commerce est importante, fructueuse et coopérative. Elle peut cependant s'effondrer quand il s'agit de différends commerciaux et, en bout de piste, le processus n'en est pas un de décision collective. Les provinces font pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il adopte des procédures plus officielles mais, préférant n'être pas formellement lié à la prise collective de décision, Ottawa les renvoie bredouilles.

La question demeure : quand surgissent les problèmes-clés de coordination du commerce, comment peut-on assurer le maintien d'une position canadienne

commune sans mécanisme contraignant de prise de décision?

Un second secteur important est celui de l'environnement. De nouveau, il est difficile d'établir la limite entre la compétence provinciale et la compétence fédérale; à bien des égards, c'est une compétence partagée. De plus, l'ordre du jour international est vaste. Par exemple, pour mettre en œuvre l'accord de Kyoto, les gouvernements canadiens ont mis au point ensemble un processus innovateur et intégré de consultation avec les gouvernements, l'industrie et les autres groupes intéressés. Tout ne s'est pas toujours passé sans heurts et les actions communes sont arrêtées par consensus, mais ce processus illustre l'évolution de relations de nature assidue entre paliers multiples qui s'emboîtent, évolution que l'on observera de plus en plus dans l'avenir.

Les provinces à l'étranger

Le deuxième cercle, c'est la participation directe des provinces canadiennes dans certaines activités internationales. L'objectif principal en est la promotion du commerce et de l'investissement. Les ressources déployées varient considérablement car les dix provinces et les trois territoires sont de taille et de puissance fiscale fort différentes. C'est le Québec dont les efforts sont les plus cohérents. Seul à s'être doté de son propre ministère des Relations internationales, il maintient plus de trente bureaux à l'étranger.

Les activités outre-frontières des provinces sont surtout complémentaires à la politique étrangère du gouvernement du Canada, à l'exception de la « proto-diplomatie » du Québec – espèce de diplomatie avec roues d'entraînement. L'objectif du Parti Québécois, lorsqu'il est au pouvoir, est de préparer le monde à un Québec devenu pays séparé reconnu internationalement. Cependant, qu'ils soient fédéralistes ou séparatistes, tous les gouvernements du Québec maintiennent la fonction moins controversée d'assurer que le monde comprenne la situation unique du Québec, soit celle de la seule société à majorité francophone en Amérique du Nord.

Le fédéralisme n'est pas toujours en jeu

Le troisième cercle est la politique étrangère canadienne en tant que telle.

Depuis dix ans, la mondialisation économique, la sécurité multipolaire et les défis de l'environnement sont devenus les grandes préoccupations. Le Canada se définit également par plusieurs relations-clés, dont aucune n'est aussi importante que ses relations de commerce et de sécurité avec les États-Unis. Le Canada a

aussi la bonne fortune d'être membre de plusieurs clubs-clés : le G-8, le Commonwealth, la Francophonie et l'Organisation des États américains. C'est le seul pays au monde à participer simultanément aux quatre, et cela lui donne un statut de puissance moyenne.

À l'exception peut-être de la Francophonie, le facteur fédéralisme n'a guère d'importance dans ces relations. Le poids géopolitique du Canada est fixé bien davantage par sa situation au nord du 49^e parallèle et son statut d'économie industrielle plus riche.

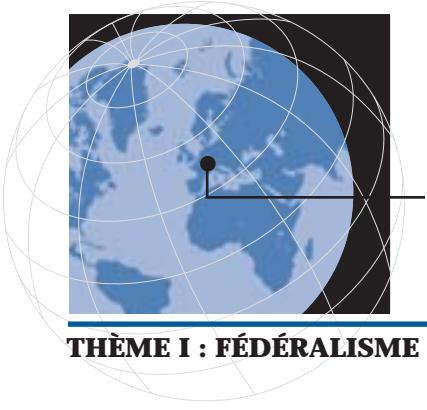
En ce sens, le fédéralisme n'est important que comme nécessité sous-jacente – il assure l'unité du Canada. Si ce n'était pas un État fédéral, il n'y aurait pas d'entité géopolitique unie, et unique, au nord de la frontière des États-Unis. Si une de ses composantes, le Québec par exemple, devait faire sécession, l'influence du Canada dans le monde et sa capacité à déterminer lui-même sa politique étrangère en souffriraient.

Le Canada et les autres fédérations

Le Canada semble mener le peloton dans ses activités provinciales directes à l'étranger, surtout celles qui ne sont pas que transfrontalières. Il ne dispose cependant pas des mécanismes intergouvernementaux formels de l'Allemagne, ni est-il pourvu, comme le sont les États-Unis, de la représentation à la chambre haute pour assurer la participation des gouvernements constituants à la ratification ou à l'approbation des traités. La manière de procéder du Canada n'est ni beaucoup plus centralisée, ni beaucoup plus décentralisée que les autres : elle est tout simplement différente.

Le fédéral n'a pas le monopole des relations internationales au Canada, plus maintenant, en tout cas : la tâche est de plus en plus partagée – une constatation valable pour bien d'autres fédérations.

En outre, ces dernières années le carnet de route au Canada en est un de coordination et de coopération gérables. Il y a trois domaines d'interaction mais il n'y a aucun effort d'intégration, un tel effort n'étant d'ailleurs ni probable, ni possible, ni souhaitable. Il existe toujours un obstacle de taille : le dispositif contemporain de prise de décision n'est pas vraiment à la hauteur de la tâche quand il faut des résultats liant toutes les parties. Les relations informelles caractéristiques de notre époque alourdissent sérieusement l'élaboration de consensus et, au XXI^e siècle, elles pourraient s'avérer inadéquates pour la gouvernance à paliers multiples. ☺



La Suisse réforme son régime fédéral : est-elle prête pour l'Union européenne?

Les récentes réformes ont revitalisé le régime fédéral suisse en précisant le rôle des cantons et en améliorant les mécanismes de péréquation. Les cantons suisses sont-ils prêts pour autant à franchir la prochaine étape, une union possible avec l'UE?

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

PAR RAINER J. SCHWEIZER

Au siècle dernier, le gouvernement suisse a obtenu la mainmise sur presque toutes les fonctions fédérales inhérentes à l'établissement d'un État socio-économique moderne. Malgré tout, on n'a presque pas retiré de tâches aux cantons suisses au cours du dernier siècle. De nos jours, les cantons ont très peu de pouvoirs fondamentaux et sont mal placés pour légitimer par eux-mêmes. De fait, il semblerait que personne n'ait vraiment pris la peine d'établir si les intérêts du pays seraient mieux servis au niveau des cantons ou des municipalités. Cette situation a eu pour effet de miner la structure fédérale de la Suisse.

Mais depuis les années 1990, on semble avoir dévié des sentiers battus et pris un nouveau tournant, comme en témoigne la création, en 1993, de la Conférence des gouvernements cantonaux. On a engagé des efforts pour revitaliser le régime fédéral. Le 18 avril 1999, les citoyens suisses ont approuvé, par plébiscite, une Constitution fédérale entièrement modifiée. Le gouvernement fédéral étudie présentement les plans pour la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT).

La nouvelle Constitution fédérale

La nouvelle Constitution n'a rien fait pour modifier les attributs caractéristiques de l'État fédéral suisse, mais a reconnu sa nature fédérale en la concrétisant dans le texte de la loi.

La répartition des pouvoirs relève d'une structure tripartite qui regroupe le gouvernement, les cantons et les municipalités. C'est la première fois que l'on fait clairement mention des municipalités. Cela ne change toutefois rien au fait que les cantons sont toujours les partenaires avec lesquels le gouvernement fédéral transige directement. En outre, le gouvernement fédéral garantit l'existence, l'intégrité territoriale et l'ordre constitutionnel des cantons.

En ce qui concerne le partage des pouvoirs et des responsabilités, la

nouvelle Constitution accorde des droits réservés au gouvernement fédéral alors que les cantons jouissent d'une juridiction subsidiaire. De plus, le gouvernement fédéral joue le rôle de « garant » à l'égard des constitutions cantonnières, s'assurant ainsi que les cantons ne puissent adopter de lois qui vont à l'encontre du partage des pouvoirs.

Tous les cantons sont fondamentalement égaux. Ils sont suffisamment autonomes pour définir et mettre en œuvre leurs programmes, pour déterminer, percevoir et utiliser leurs recettes, et pour fixer leurs modalités organisationnelles et procédurales. Ils peuvent voir à leurs intérêts communs en coopérant les uns avec les autres par le biais d'ententes écrites ou d'organisations et d'institutions conjointes.

L'État fédéral est donc uniifié de deux façons : par l'intermédiaire du gouvernement fédéral et entre les cantons eux-mêmes. Toutes les relations intergouvernementales qui lient les deux niveaux sont régies par une même obligation de coopérer (qu'on appelle « *Bundestreuue* », soit la fidélité à l'État fédéral).

En vue de garantir le partage des pouvoirs, la nouvelle Constitution accorde aux cantons des droits substantiels pour participer à l'élaboration des politiques fédérales. À preuve, il n'est pas possible de modifier la Constitution fédérale sans l'accord d'une majorité de cantons. De plus, huit cantons peuvent se regrouper pour exiger la tenue d'un référendum optionnel dans le but de bloquer l'adoption d'une loi fédérale.

Mais bien avant qu'on engage une telle disposition, le gouvernement fédéral doit faire part de ses projets aux cantons. Ces derniers ont le droit d'exprimer leur point de vue en ayant recours au processus consultatif. La même chose s'applique aux questions de politique étrangère.

Une fois qu'une loi fédérale a été adoptée, il revient aux cantons d'en assurer la mise en œuvre. Le gouvernement fédéral doit

Voir aussi « La réforme du fédéralisme suisse : qui va payer? », par Ulrich Klöti, à la page 39.

leur accorder toute la latitude possible, afin que l'application de cette loi tienne compte des besoins particuliers du canton. Le gouvernement fédéral doit accorder aux cantons assez de fonds pour ce faire et prévoir une péréquation financière adéquate. Ainsi, le gouvernement fédéral ne risque pas de devenir un simple État décentralisé par suite des exigences matérielles énormes du gouvernement fédéral par rapport aux compétences cantonnières.

La réforme de la péréquation

En plus de garantir la péréquation financière dans la relation du gouvernement fédéral avec les cantons, il faut assurer un équilibre semblable des pouvoirs entre les cantons. La RPT permettra de trouver des solutions efficaces qui respectent les deux tangentes du fédéralisme coopératif : le travail solidaire et le respect des besoins des autres.

Cette réforme vise aussi à renforcer la structure fédérale en désenchevêtant les compétences et en perfectionnant les outils de coopération.

La réforme des compétences s'inspire du nouvel article 3 sur le principe de la subsidiarité [cf. encadré p. 43], qui affirme qu'« il faut respecter le principe de la subsidiarité au moment d'accorder ou de révoquer des fonctions gouvernementales ». On n'optera pour la centralisation que si la coopération horizontale échoue ou si les coûts de coordination s'avèrent excessifs. La RPT permet de garantir, pour la première fois, une équivalence fiscale, un traitement égal dans la prestation des services de base et l'adoption de mesures rentables



pour répondre aux besoins. Il s'agit de critères supplémentaires dont il faut dorénavant tenir compte dans la détermination des fonctions gouvernementales.

La nouvelle Constitution encourage les cantons à collaborer les uns avec les autres et avec le gouvernement fédéral. La RPT établit le fondement juridique et la certitude légale qui sous-tendent les ententes sur l'application des lois fédérales conclues entre les divers gouvernements.

Le gouvernement fédéral peut décider que les ententes conclues entre les cantons auront force obligatoire ou encore, demander aux cantons d'y participer, si les cantons en expriment le désir.

Cependant, l'affirmation de force obligatoire prévue dans l'ébauche de la Loi sur les paiements de péréquation exige un quorum tellement élevé (18 cantons) qu'il doit nécessairement y avoir un fort consensus entre les cantons. Dans le cas d'un amendement constitutionnel, une simple majorité à la chambre haute suffit. Lorsqu'un sujet a des incidences sur l'ensemble de la Suisse, il faut un plus grand consensus encore pour obtenir un règlement fédéral.

Les lois intercantionales l'emportent également sur les lois cantonales. Grande première, c'est maintenant à l'échelon de la Constitution fédérale qu'on détermine le statut des normes intercantionales, puisqu'on reconnaît leur place intermédiaire au sein de l'État fédéral. Ceci permet de régler une situation qui s'avérait autrefois nébuleuse.

En outre, certaines compétences sont confiées entièrement au gouvernement fédéral ou aux cantons, ou bien conjointement aux deux, ou encore à un groupe de cantons. La Cour fédérale peut également examiner les lois fédérales pour s'assurer qu'elles respectent la répartition constitutionnelle des responsabilités.

Quelques idées sur l'intégration avec l'UE

Même après toutes ces réformes constitutionnelles, certains dangers menacent toujours l'autorité suprême des cantons.

Les politiques étrangères et intégrationnistes du gouvernement fédéral lient de plus en plus les cantons, puisqu'elles reflètent l'idéal de l'intégration européenne et de l'adhésion possible de la Suisse à l'Union européenne à un moment quelconque. Il

est donc nécessaire d'établir des institutions et des procédures qui permettront aux cantons de contrôler l'évolution des dossiers et de préserver leur autonomie. Les cantons ne sont plus de simples entités territoriales subordonnées chargées d'exécuter des tâches. Selon la définition moderne d'état fédéré, ils constituent de véritables partenaires dans certains secteurs et partagent même certaines responsabilités face aux politiques fédérales – puisque tout cela ne peut s'accomplir qu'avec l'aide et le pouvoir d'application des états membres de la Confédération.

Si la Suisse adhérât à l'UE, on obligerait probablement un grand nombre de compétences cantonnières à faire marche arrière ou à se restructurer. Ceci est particulièrement vrai dans des domaines tels que l'éducation et la culture, la santé, la planification et l'infrastructure régionales, le développement économique, l'inspection industrielle (*Gewerbepolizei*), les diplômes professionnels, les approvisionnements publics, les lois sur les services publics, la justice et la police, ainsi que la fiscalité.

Ceci aurait pour effet de limiter l'aptitude des cantons à réglementer ces domaines tout en leur imposant d'autres tâches exécutoires. De plus, les fonctions des cantons pourraient être considérablement modifiées ou l'on pourrait leur confier des tâches entièrement différentes.

La nouvelle Constitution ne traite pas expressément de l'admission de la Suisse à l'UE. En outre, le pouvoir du gouvernement fédéral de signer des traités internationaux n'a aucun effet sur la répartition des compétences. Il y a même danger qu'un processus centralisateur s'installe, comme cela s'est produit en Autriche suivant son adhésion à l'UE, parce que l'organisation interne de l'Etat n'a rien fait pour le préparer à se joindre et à s'adapter à l'UE.

Il y a très peu de comparaisons qui tiennent entre l'UE et les traités internationaux conventionnels. Après (ou mieux, avant) l'adhésion de la Suisse, la Constitution fédérale devra préciser, dès le départ, toutes les responsabilités, toutes les exigences et tous les contrôles obligatoires inhérents à l'application des lois de l'UE.

Quel rôle l'UE réserve-t-elle aux cantons?

L'adhésion de la Suisse à l'UE aurait d'autres conséquences, dont le fait que les cantons n'aient plus la chance d'exercer leur droit de participer à la signature de traités internationaux. Les

politiques européennes s'expriment sous forme de règlements, de lignes directrices ou de décisions émises par les autorités législatives ou quasi-législatives. Une fois qu'une décision européenne a été rendue, elle ne requiert plus l'autorisation de quelque autorité nationale individuelle que ce soit.

Par conséquent, les cantons seraient forcés d'exprimer leur point de vue au tout début du processus. Le cas le plus fréquent concerne les réactions aux propositions de la Commission de l'UE, la seule instance ayant le droit de lancer des initiatives.

Les cantons ont accès aux outils suivants :

- une déclaration dans le cadre du processus consultatif,
- la formulation de mandats,
- l'inclusion d'une délégation suisse et la tenue de négociations,
- la participation aux groupes de travail du Conseil des ministres,
- la participation au Comité des régions.

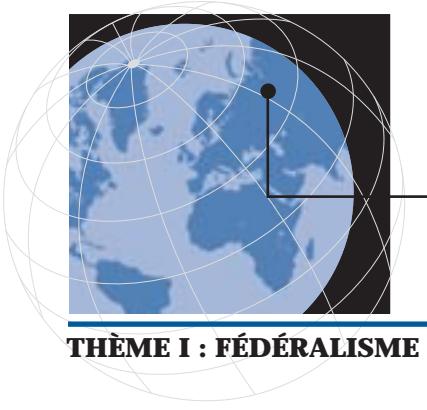
Il arrive très souvent que la Commission formule des recommandations à la demande des pays membres. Par conséquent, il se pourrait bien qu'un canton demande au gouvernement fédéral de soumettre une proposition en son nom.

De plus, les pays membres ont le droit de demander à leurs spécialistes de siéger sur les comités qui rédigent les propositions de la Commission. Le gouvernement fédéral a le droit de choisir des personnes dont la candidature a été soumise par les cantons pour participer à ces divers comités.

Puisqu'à l'heure actuelle, quantité de tâches peuvent être engagées uniquement à l'échelle européenne, voire mondiale, les cantons ne seraient pas très avisés d'adopter une approche défensive et de chercher à bloquer une plus grande intégration politique.

Comme le dit Thomas Pfisterer : « Une stratégie de participation offensive s'avère donc nécessaire. Les cantons doivent :

1. se restructurer à l'interne pour être à la hauteur de leur tâche (aux yeux de l'Europe),
2. intervenir dans la répartition des tâches en matière de relations étrangères, de mise en oeuvre et de financement, en plus de collaborer avec le gouvernement fédéral et avec ses voisins,
3. coopérer avec le reste du pays et avec la Communauté européenne,
4. jouer un rôle actif au niveau de la politique européenne. » ⁽⁹⁾



Problèmes frontaliers, aspirations régionales et réalisme dans la Fédération russe

Le défi d'instaurer leur propre politique étrangère pourrait s'avérer insurmontable pour bon nombre des quatre-vingt-neuf unités constitutantes de la Russie.

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

PAR *ALEXEI S. AVTONOMOV*

Par le passé, la notion de « politique étrangère » intégrait surtout des concepts de guerre, de paix et de sécurité frontalière. À l'ère industrielle, cette définition s'est élargie pour inclure les règlements douaniers, la promotion des commerçants nationaux et le commerce international. Vue sous cet angle, la politique étrangère n'affectait pas directement les unités constitutantes d'un pays fédéral.

De nos jours, en raison d'un système international en constante évolution, la politique étrangère va beaucoup plus loin. En plus des questions de sécurité collective et nationale et de commerce international, elle touche l'investissement étranger, les conditions de vie, la coopération humanitaire, l'environnement, l'énergie, les communications, le transport et autres. On note une diversification des objectifs. Le contexte géographique qui sous-tend la politique a pris de l'ampleur, passant d'une application nationale et bilatérale à une application régionale et mondiale.

Les politiques publiques locales, nationales et internationales sont toutes reliées, une séquelle de changements structurels comme l'internationalisation de divers secteurs d'activités et l'évolution technologique. Les conditions économiques, surtout en période de crise, ont beaucoup à voir avec les liens qui se tissent entre diverses politiques nationales et étrangères. Aucun pays ne peut échapper aux phénomènes économiques mondiaux. De fait, dans les années 1990, les crises économiques mondiales ont atteint des proportions universelles. Lors de la crise de 1997-1999, presque tous les pays ont été touchés alors qu'auparavant, l'Union soviétique et d'autres pays socialistes auraient été quelque peu à l'abri du vent économique qui a balayé la planète.

Densité de la « bande frontalière »

La Fédération russe s'étale sur un vaste territoire et une forte partie de sa population habite des régions à faible densité. La plupart des Russes vivent dans la zone européenne alors que l'immense territoire à l'est de l'Oural est peu peuplé.

Plus du tiers des unités constitutantes russes se situent le long des frontières terrestres de la Fédération russe. Si on ajoute à ce compte les unités constitutantes établies à proximité de la mer et de l'océan, on constate que la plupart sont agglomérées à l'intérieur de la « bande frontalière » de la Fédération russe. Elles ont donc intérêt à ce qu'on réglemente efficacement les activités économiques aux frontières et la coopération transfrontalière.

Dans le cas d'anciennes républiques soviétiques (comme le Bélarus ou le Kazakhstan), les frontières russes sont davantage virtuelles que réelles. Nombre d'unités constitutantes de la Fédération russe entretiennent depuis longtemps des liens étroits avec d'anciennes républiques soviétiques comme le Kazakhstan, l'Ukraine et le Bélarus.

Plusieurs collectivités ethniques de la Fédération russe sont ethniquement et culturellement proches de celles des pays voisins. Tous ces facteurs incitent les unités constitutantes à prendre une part plus active à l'élaboration de la politique étrangère russe.

La quête de contrôle

Au début des années 1990, lors du démantèlement de l'Union soviétique, certaines unités constitutantes de la Fédération russe revendiquaient le droit à la pleine autonomie ou, du moins, à un statut spécial au sein de la Fédération, y compris la république du Tatarstan (un important producteur de pétrole) et la république du Sakha (Yakoute) (un grand

producteur de diamants). Dans ces deux cas, les nations se disaient maîtres de leur territoire et de leurs intérêts à l'étranger.

Ni la Fédération russe ni la collectivité internationale ne reconnaissaient la pleine capacité légale des unités constitutantes de la Russie à l'échelle internationale. Entre-temps, l'expérience concrète révélait qu'à défaut de coopérer, les possibilités d'avancement, voire de survie, de ces régions étaient peu reluisantes. À la fin des années 1990, il était devenu clair que dans la plupart des cas, les efforts déployés par les unités constitutantes pour se doter de politiques étrangères distinctes s'avéraient plus onéreux que fructueux. En outre, on se rendait compte, et c'est toujours le cas, que les unités constitutantes contemporaines avaient des intérêts propres à faire valoir sur le plan de la coopération transnationale. Le problème actuel consiste à trouver une façon d'harmoniser les intérêts nationaux et régionaux en matière de politique étrangère, puis d'arriver à intégrer les intérêts régionaux sans nuire pour autant aux grands objectifs nationaux.

Rôle des instances fédérales

La Constitution russe de 1993 accorde à la Fédération tous les pouvoirs en matière de politique étrangère et de relations internationales, de traités internationaux et de relations économiques étrangères. Le gouvernement russe affirme que la politique étrangère relève exclusivement des compétences fédérales. Il accorde toutefois aux unités constitutantes un certain rôle dans les activités transnationales.

La Fédération russe s'est dotée de mécanismes qui permettent aux représentants des unités constitutantes de participer au processus décisionnel dans le cas de certaines politiques



étrangères. Le Conseil de la Fédération (la chambre haute du gouvernement central formée de représentants des unités constituantes) a le droit d'approver (ou de rejeter) les décrets du président russe portant sur l'application de la loi martiale et le déploiement des forces armées russes à l'extérieur du territoire. Il revient également au Conseil d'approver ou de rejeter les lois adoptées par la Douma (l'autre chambre du Parlement russe – l'assemblée fédérale). En vertu de la Constitution, si le Conseil n'arrive pas à prendre, en 14 jours, une décision sur une loi quelconque, l'on tient pour acquis que le Conseil de la Fédération a approuvé cette loi.

Il revient toutefois au Conseil d'examiner des lois applicables à des domaines particuliers, y compris la ratification ou le rejet des traités internationaux de la Fédération russe, les lois liées au statut et à la protection des frontières russes, les questions de guerre et de paix, la monnaie, le crédit et les règlements douaniers. Conformément à la Constitution, le président russe ne peut nommer ou congédier des diplomates russes à l'étranger ou des Russes oeuvrant au sein d'organismes internationaux qu'après avoir consulté les membres des commissions et comités pertinents de l'assemblée fédérale (c.-à-d. le Conseil de la Fédération et la Douma). Par conséquent, le Conseil de la Fédération a la responsabilité constitutionnelle de jouer un rôle de pointe et de prendre d'importantes décisions touchant certaines politiques étrangères.

De 1996 à 1999, le chef de l'autorité exécutive du gouvernement et président de l'assemblée législative de chaque unité constituante était membre d'office du Conseil de la Fédération. Mais en 1999, on a adopté une nouvelle loi régissant la formation du Conseil.

Cette nouvelle loi permet à chaque législature régionale et à chaque autorité exécutive régionale de nommer le représentant de son choix pour siéger comme membre du Conseil de la Fédération. La loi prévoyait une période transitoire (jusqu'à la fin de 2001) pour donner le temps aux unités constituantes de remplacer les chefs des instances législatives et exécutives par des représentants nommés. Depuis le 1^{er} janvier 2002, le Conseil entier est

constitué de représentants nommés des instances législatives et exécutives des unités constituantes.

Malgré ce remaniement procédural, le principe fondamental de composition du Conseil, à savoir une instance formée de représentants des pouvoirs exécutifs des unités constituantes, a été maintenu. La Fédération russe regroupe 89 unités constituantes, soit 21 républiques, 6 provinces, 49 régions, 2 villes fédérales, 1 région autonome et 10 districts autonomes. Chaque unité constituante compte deux représentants au Conseil de la Fédération.

À la fin de 1999, un décret du président russe a entraîné la formation d'une nouvelle institution à mandat consultatif, soit le Conseil d'État, qui réunit tous les chefs des administrations des unités constituantes. C'est le président de la Fédération russe qui assume le rôle de président du Conseil d'État. Ce dernier convoque périodiquement les membres du Conseil d'État pour débattre des grands enjeux politiques. Il s'agit le plus souvent de questions de politique intérieure, quoique le Conseil d'État pourrait théoriquement se pencher sur la politique étrangère.

Au mois de mai 2002, on a établi l'Union des législateurs, qui rassemble tous les présidents des assemblées législatives des unités constituantes, sous l'égide du président du Conseil de la Fédération. L'un des buts avoués de l'Union consiste à fournir au président russe des avis concrets sur les politiques de la Fédération russe (quoiqu'il est fort possible que l'Union se penche sur des questions de politique étrangère).

Intérêts légitimes des unités constituantes

En plus de participer, par l'intermédiaire de leurs représentants, aux décisions du centre portant sur les politiques étrangères russes, les unités constituantes de la Fédération de Russie sont également engagées sur le plan transnational.

Les échanges sont nombreux entre les autorités des unités constituantes de la Fédération et les autorités des unités territoriales de divers États étrangers (fédéraux et unitaires), entre autres les échanges de délégations composées de hauts fonctionnaires ou de législateurs régionaux. Ces visites aboutissent souvent à la signature de traités et d'ententes sur la coopération économique et culturelle.

Même s'il n'existe pas de données fiables sur ce type d'activités, il est probable que des centaines de visites du genre s'effectuent chaque année.

Il va de soi que les unités constituantes économiquement fortes sont plus en mesure que d'autres d'engager des activités

transnationales. D'une part, elles ont plus de ressources à dédier à ce genre de projet. De l'autre, elles ressentent davantage le besoin d'établir des liens avec l'étranger. Les unités constituantes frontalières ont particulièrement à cœur de coopérer avec les unités territoriales étrangères qui côtoient leurs frontières.

Certaines unités constituantes de la Fédération russe vont même jusqu'à signer des ententes de coopération économique et culturelle avec d'autres pays, et les plus actives n'hésitent pas à établir des bureaux pour leurs représentants à l'étranger.

Dix ans d'expérience ont appris à la Fédération russe que malgré les déclarations ambiguës de certaines unités constituantes qui réclament une mainmise entière sur leurs relations étrangères, toutes leurs activités transnationales sont de nature économique ou culturelle, puisqu'elles cherchent avant tout à promouvoir le développement économique de leurs régions.

En plus de toutes les initiatives que nous venons de décrire, il importe d'ajouter que les unités constituantes de la Fédération russe participent aux activités du Conseil de l'Europe et sont représentées au Congrès des autorités régionales et locales. ☠

Certaines unités constituantes de la Fédération russe vont même jusqu'à signer des ententes de coopération économique et culturelle avec d'autres pays.

À propos des auteurs

THÈME I : FÉDÉRALISME ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE

Alexei S. Avtonomov est vice-président de la Fondation pour le développement du parlementarisme en Russie et s'occupe de questions de droit. Il a enseigné à l'Institut des relations internationales de l'état de Moscou et à l'Université d'état de Moscou. En qualité de praticien, il a participé à l'élaboration des lois sur les ONG au Kazakhstan et de lois russes sur les ONG, les œuvres de bienfaisance, les partis politiques, le lobbying et les garanties légales de l'opposition politique. M. Avtonomov, Ph.D., est également membre du Conseil spécialisé sur le droit constitutionnel.

Douglas M. Brown est boursier en faculté et ancien directeur de l'Institut des relations intergouvernementales, ainsi que professeur agrégé à l'École de politiques publiques de l'Université Queen's, à Kingston, au Canada. Pendant plusieurs années, M. Brown, Ph.D., a travaillé dans le domaine des relations intergouvernementales pour le gouvernement provincial de Terre-Neuve. Sa recherche porte actuellement sur le fédéralisme comparé, l'Australie, les politiques régionales et le fédéralisme fiscal.

Pran Chopra est professeur invité au Centre de recherche politique de New Delhi et ancien rédacteur en chef du *Statesman* à Calcutta et à New Delhi. M. Chopra, Ph.D., accorde un intérêt particulier aux processus politiques en Inde. Il a publié plusieurs livres à ce sujet et fait paraître un certain nombre d'écrits dans des ouvrages collectifs. M. Chopra collabore régulièrement aux activités du Forum des fédérations.

Yemile Mizrahi est spécialiste en matière de politique publique au Centre international Woodrow Wilson pour les chercheurs, à Washington, D.C.. Au Mexique, elle a enseigné au Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDA), et s'est particulièrement penchée sur la décentralisation et sur le « nouveau fédéralisme » mexicain. Son dernier ouvrage est une analyse de la récente intégration du PAN (Partido Acción Nacional) dans les gouvernements locaux et étatiques.

Marat Salikov est docteur en droit, professeur et doyen de l'Académie de droit de l'état de l'Oural à l'Institut de la justice d'Iekaterinbourg, en Russie. Il a publié plus de 80 ouvrages (articles, recueils de cas, chapitres, etc.), dont *Comparative Federalism of the USA and Russia* (aux Presses USLA, Iekaterinbourg, 1998, 636 p.). Le professeur Salikov enseigne le droit constitutionnel, la procédure judiciaire constitutionnelle et le fédéralisme comparé.

Rainer J. Schweizer est professeur de droit public (mais également des droits de l'homme et du droit européen) à l'Université de Saint-Gall. Il est président de l'Association des juristes du canton de Saint-Gall, vice-président de la Commission internationale des juristes (section suisse), et a été vice-président de la Commission d'appels de l'INTERPOL depuis 1996. Il a été conseiller constitutionnel à la Commission parlementaire roumaine, conseiller constitutionnel pour l'Ukraine et conseiller auprès des cantons au sujet d'une proposition de réforme du fédéralisme suisse (*Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben*).

LE PROGRAMME PAR PAYS DU FORUM DES FÉDÉRATIONS

Le Forum mène des projets dans plusieurs régions du monde. Nous sommes en train d'établir un programme de trois ans pour le Mexique, l'Inde, le Nigeria et le Brésil. Simultanément, nous entretenons des relations et travaillons avec d'autres pays fédérés. Le Forum soutient également les efforts de paix que déploie le gouvernement du Sri Lanka.

La gouvernance fédérale est une priorité très importante pour ces pays qui souhaitent renforcer leurs institutions démocratiques. Le plus grand atout du Forum est son habileté à rassembler des gens dont l'expérience gouvernementale pratique leur permet de conseiller les autres sur la façon de composer avec les défis auxquels ils sont confrontés.

Le Forum étudie actuellement des demandes de soutien dans des domaines comme les relations fiscales, les mécanismes intergouvernementaux, la gestion des ressources, la réforme constitutionnelle et les institutions indigènes.

Vous pouvez en savoir plus sur le programme par pays en consultant notre site Internet :

www.forumfed.org

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés comprend des renseignements sur les moyens auxquels ont recours les différents paliers gouvernementaux pour communiquer entre eux dans huit pays fédérés.

- OUI! Envoyez-moi *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés*
- à mon adresse au Canada 14,95 \$ CDN*
- à mon adresse hors du Canada 14,95 \$ US*
- chèque ou mandat-poste ci-joint
- Carte Visa n° _____ Date d'échéance : _____

* plus 3,00 \$ de frais d'expédition

Nom _____

Adresse _____
Prière d'indiquer le code postal.

Pays _____

POSTEZ AU : Forum des fédérations
325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa (Ontario) K1N 7G2
Canada

Par télécopieur : Pour paiement par carte de crédit, télécopiez votre commande au (613) 244-3372.