Rapport de Conférence

Forum25

La pertinence de l'idée fédérale dans un **monde en mutation**

PRIME MINISTER · PREMIER MINISTRE

Message du premier ministre du Canada

Je suis fier d'adresser mes sincères salutations à toutes les personnes réunies ici pour célébrer le 25e anniversaire du Forum des fédérations.

Depuis un quart de siècle, le Forum joue un rôle inestimable dans l'acquisition de connaissances importantes et la mise en commun de celles-ci entre les pays qui en sont membres. Grâce à son travail, le Forum a contribué à renforcer les institutions, à promouvoir une gouvernance inclusive et à soutenir la paix et le développement dans les pays du monde entier. Le Canada est fier d'avoir été l'un des partenaires fondateurs de cette importante organisation et d'avoir pu observer la croissance de son influence à l'échelle mondiale.

Alors que nous marquons cette étape importante, nous prenons également le temps de souligner les contributions remarquables de l'honorable Bob Rae et de lui rendre hommage. Il a consacré toute sa vie au service de la population, à la diplomatie et à la coopération internationale, laissant derrière lui une marque indélébile, tant ici qu'à l'étranger. Déterminé à montrer l'exemple en matière de leadership mondial, il est devenu un véritable champion du dialogue international ainsi que de la compréhension et du respect mutuels. Les efforts qu'il a déployés pour promouvoir notre responsabilité mondiale les uns envers les autres incarnent l'esprit même du Forum des fédérations, auquel il a aussi grandement contribué.

Je tiens à remercier tous ceux qui ont contribué au succès du Forum au cours des 25 dernières années pour leur vision et leur travail acharné. J'espère que cette célébration nous incitera à poursuivre notre collaboration et nos efforts d'innovation dans les années à venir, alors que nous bâtissons ensemble un monde plus juste, plus inclusif et plus pacifique.

Je vous souhaite une célébration des plus mémorables.

Ottawa
2025

Discours d'Ouverture

L'honorable Randeep Sarai, C.P., Député
Secrétaire d'État au Développement International

Bonjour à tous. C'est un honneur pour moi d'être parmi vous aujourd'hui afin de célébrer les 25 ans du Forum des Fédérations.

Une organisation née d'une idée simple mais puissante : que les pays peuvent apprendre les uns des autres en construisant des systèmes de gouvernance qui reflètent leur diversité, renforcent leur unité et améliorent la vie de leurs populations. Depuis ses débuts ici au Canada jusqu'à son travail actuel dans plus de 20 pays, le Forum a servi de passerelle, connectant nations et régions, praticiens et décideurs politiques, dirigeants locaux et citoyens.

Nous travaillons tous à faire du fédéralisme une pratique vivante et évolutive. En effet, le Forum a démontré que le fédéralisme n'est pas un modèle statique, mais bien un modèle qui s'adapte aux besoins et aux réalités des populations partout dans le monde. Et ce travail n'a jamais été aussi pertinent qu'aujourd'hui. De toute évidence, nous vivons une période de profonde incertitude, marquée par les conflits mondiaux, la volatilité économique, les catastrophes climatiques et l'évolution rapide du changement technologique.

Dans de telles circonstances, la force des fédérations est mise à l'épreuve. Les citoyens attendent de leurs gouvernements stabilité, clarté et compassion. La mission du Forum – partager les connaissances, bâtir la confiance et renforcer les systèmes qui équilibrent unité et diversité – offre une boussole en ces temps incertains. Elle nous rappelle que lorsque les gouvernements travaillent ensemble à tous les niveaux et au-delà des frontières, ils peuvent répondre plus efficacement aux crises et reconstruire avec plus de résilience.

En regardant à travers le prisme du développement international, je peux vous dire que cela est particulièrement important. Nous vivons à une époque où les budgets se resserrent de plus en plus partout dans le monde – alors même que les besoins continuent de croître.

Le Canada, comme beaucoup de ses partenaires, doit repenser la façon dont nous utilisons nos ressources. Nous devons nous assurer que chaque dollar investi à l'étranger fait progresser le développement mondial, mais soutient également nos intérêts nationaux – c'est-à-dire un monde plus sûr, plus stable et plus prospère pour les Canadiens.

Alors, comment nous préparons-nous aux défis qui nous attendent ? Le Canada estime que la réponse réside dans des partenariats mondiaux plus intelligents, plus équitables et plus durables. Nous devons réfléchir mûrement à l'endroit et à la manière dont nous investissons – en nous concentrant sur les partenariats qui ont le plus d'impact pour nos partenaires – et créer des environnements favorables au commerce et à l'innovation canadiens. Nous devons réimaginer le développement… non pas seulement comme de l'aide… mais comme un investissement dans notre propre prospérité économique. Dans ce contexte, la gouvernance partagée et la responsabilité sont essentielles. Le fédéralisme nous a montré ce qui est possible : comment partager le pouvoir, comment bâtir la confiance entre les différents niveaux du gouvernement, comment trouver un terrain d'entente face à des priorités concurrentes, et comment faire plus avec des ressources limitées.

Tout comme les provinces et les territoires apportent une perspective locale aux défis nationaux, les partenaires locaux et régionaux dans les pays en développement doivent être habilités à façonner leur propre avenir. Pour fournir des services plus efficaces et renforcer la résilience en temps de crise. C'est ainsi que nous garantissons la durabilité des solutions, longtemps après la fin du financement.

Au cours de mes voyages ces derniers mois, j'ai pu le constater de mes propres yeux. Lorsque les voix locales ont leur mot à dire dans la prise de décision, les gouvernements sont plus redevables, et les communautés génèrent elles-mêmes leur propre progrès. Des producteurs de cacao au Pérou aux programmes de formation pour les agents de santé en Tanzanie, j'ai pu constater qu'une gouvernance forte et inclusive est le fondement de tout ce que nous essayons d'accomplir. Aujourd'hui, alors que nous franchissons ce cap des 25 ans, nous regardons aussi vers l'avenir.

Considérons cet anniversaire non seulement comme un moment pour célébrer le passé, mais aussi pour réaffirmer notre engagement envers les valeurs qui ont guidé le Forum depuis ses débuts : Partenariat, inclusion et respect de la diversité. Au nom du gouvernement, permettez-moi de remercier la direction du Forum, le personnel, les partenaires internationaux et tous ceux qui ont contribué à ce parcours remarquable. Votre travail a eu un impact tangible dans les communautés à travers le monde entier. Et vous nous rappelez qu'une bonne gouvernance ne se résume pas uniquement à une question de pouvoir. C'est une question qui concerne des individus.

Avant de conclure, permettez-moi de saisir cette occasion pour saluer l'héritage remarquable de l'honorable Bob Rae. Un homme dont l'engagement indéfectible envers le service public a laissé une empreinte indélébile au Canada et dans le monde. Ses décennies de service reflètent un profond engagement envers la justice, l'inclusion et la coopération mondiale. Et bien sûr, en tant que président fondateur du Forum des Fédérations, M. Rae a défendu les principes du fédéralisme, du dialogue et de la gouvernance démocratique.

Ses services distingués en tant qu'ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies et envoyé spécial sur les questions humanitaires et les questions liées aux réfugiés illustre également son dévouement à la justice, aux droits de la personne et à la solidarité internationale. Vos efforts ont certainement permis de faire résonner la voix du Canada à l'échelle internationale.

Au nom du gouvernement, je vous exprime notre profonde gratitude pour vos contributions durables à la vie publique, au Forum et à la communauté mondiale dans son ensemble.

Sur ce, je suis convaincu que les panels d'aujourd'hui seront enrichissants. Encore une fois, toutes mes félicitations au Forum pour ses 25 ans d'impact. Je lève mon verre à 25 nouvelles années de collaboration pour bâtir ensemble des fédérations plus fortes, plus justes et plus résilientes.

Merci.

L'honorable Randeep Sarai, C.P., député, Secrétaire d'État au Développement international, Gouvernement du Canada, rend hommage à Bob Rae, ambassadeur et représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies, pour sa vie au service du public.

Forum25

Les 5 et 6 novembre 2025, le Forum des Fédérations a célébré son 25e anniversaire avec le Forum 25 : la pertinence de l'idée fédérale dans un monde en mutation, qui s'est tenu à Ottawa, Canada. Ce rapport résume les principaux enseignements issus des conversations lors de la conférence.

Célébrant 25 ans de travail du Forum dans la mobilisation des connaissances, le renforcement des capacités et le soutien aux processus de développement de la gouvernance dans des contextes fédéraux et à multiples niveaux, la conférence Forum 25 a réuni des personnalités politiques, des fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile afin d'explorer le rôle du fédéralisme dans le monde d'aujourd'hui et celui qu'il peut jouer à l'avenir. Une série de panels composés d'experts internationaux ont discuté de la manière dont l'idée fédérale peut répondre aux problèmes les plus pressants d'aujourd'hui.

Les discussions ont porté sur les principaux défis de gouvernance auxquels sont confrontés les gouvernements au 21e siècle, reflétant le contexte international changeant et les forces émergentes qui façonnent le monde dans lequel nous vivons. En six panels répartis sur deux jours, les intervenants ont abordé des sujets cruciaux du paysage mondial actuel :

- L'avenir du fédéralisme canadien
- Bâtir la stabilité dans les sociétés fragiles et divisées
- Villes et action climatique dans les systèmes fédéraux
- Les relations fiscales intergouvernementales
- Gérer et exploiter les changements technologiques
- L'idée fédérale est-elle pertinente et si oui – comment ?

Le Forum des Fédérations remercie les contributeurs à ce rapport : Gabriel Imbeau, Tara Lihi, Aliyah Datoo et Junchi Li. Le Forum tient aussi à remercier Liam Whittington, Jamie Thomas et Mohamed Islam Ounalli pour leur contribution à la préparation du rapport destiné à être publié.

Mot de bienvenue

Rupak Chattopadhyay, Président et Directeur Général, Forum des Fédérations

Le Forum des Fédérations a été créé en l'an 2000 en tant qu'organisation permanente et durable dédiée à la promotion de la compréhension et de la pratique dans le domaine du fédéralisme et de la gouvernance à multiples niveaux. Sa création fait suite à la conférence internationale historique sur le fédéralisme de 1999, qui s'est tenue à Mont-Tremblant, Québec, un événement présidé par l'honorable Bob Rae sous l'égide du Premier ministre canadien de l'époque, le très honorable Jean Chrétien. Cette conférence a réuni des dirigeants politiques, des universitaires et des praticiens du monde entier afin de réfléchir à la manière dont les systèmes fédéraux pourraient mieux répondre aux défis de gouvernance complexes d'un environnement mondial en mutation rapide.

La création du Forum a eu lieu pendant une période particulièrement tumultueuse de l'histoire politique canadienne. Les questions de l'unité nationale, de la diversité régionale et de l'accommodement des différences étaient au premier plan du débat public. Dans ce contexte, le Forum a été conçu, à l'origine, comme une institution indépendante dotée d'un mandat clair : introduire au Canada les meilleures pratiques mondiales en matière de fédéralisme, et s'assurer que les décideurs et praticiens canadiens puissent tirer des enseignements de l'expérience d'autres pays faisant face à des enjeux semblables.

Dès le départ, le Forum a été conçu non pas comme un défenseur politique, mais comme une organisation neutre, fondée sur le savoir, engagée envers l'apprentissage, le dialogue et la résolution pratique de problèmes.

Très rapidement, cependant, il est devenu évident que la valeur du travail du Forum s'étendait bien au-delà des frontières canadiennes. Les pays du monde entier ont reconnu la nécessité d'une institution dédiée capable de rassembler des perspectives diverses, recueillir des expériences comparatives et traduire la théorie en pratique. Au cours des deux dernières décennies, cette initiative canadienne unique s'est transformée en un véritable partenariat mondial. L'Australie, le Brésil, l'Éthiopie, l'Allemagne, l'Inde, le Mexique, le Nigéria, le Pakistan et la Suisse se sont joints en tant que pays partenaires, apportant leurs propres expériences et perspectives. Nous avons hâte d'accueillir l'Argentine, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et l'Afrique du Sud dans la famille du Forum dans un avenir proche, renforçant ainsi davantage la portée mondiale et la diversité de l'organisation.

Depuis sa fondation, le Forum des Fédérations a œuvré dans plus de 40 pays répartis sur toutes les régions du monde, soutenant des initiatives liées au fédéralisme, à la décentralisation, à la gouvernance à multiples niveaux et à la consolidation de la paix.

Ces engagements ont pris de nombreuses formes : conseils sur les réformes constitutionnelles et institutionnelles, facilitation du dialogue entre acteurs politiques, appui aux relations intergouvernementales, consolidation de la gouvernance locale et renforcement des capacités des fonctionnaires, des acteurs de la société civile et des universitaires. Grâce à ce travail, le Forum s'est forgé une réputation d'organisation "think and do" (réfléchir et agir) de premier plan dans son domaine, combinant une recherche rigoureuse et pertinente sur le plan politique avec une mise en œuvre concrète et un soutien pratique dans des environnements politiques complexes.

Au cœur de notre travail se trouve un défi fondamental commun à toutes les fédérations et à tous les systèmes à plusieurs niveaux : comment s'assurer que les gouvernements à différents niveaux travaillent ensemble de manière efficace, inclusive et responsable. Ce défi n'est pas seulement technique ; il est profondément politique et humain. Il s'agit de trouver un équilibre entre unité et diversité, de gérer la concurrence et la coopération, et de créer des institutions capables de répondre aux besoins des citoyens tout en respectant l'autonomie et l'identité locales. Ces tensions ne sont pas propres aux pays fédéraux, mais elles sont particulièrement prononcées dans les systèmes où l'autorité et la responsabilité sont partagées entre plusieurs niveaux de gouvernement.

Marie-France Lalonde, députée et ancienne ministre provinciale de l'Ontario, Canada, et Anita Vandenbeld, députée, présentant un message au nom du Premier ministre Mark Carney.

Le Forum a vu le jour en tant qu'entité dédiée à l'apprentissage et au partage de savoir, et nous avons maintenu cet esprit originel au fil du dernier quart de siècle. Nous ne soutenons pas le fédéralisme comme une réponse universelle unique, ni n'encourageons un modèle constitutionnel spécifique. À l'inverse, nous admettons qu'il n'y a pas une unique « bonne » façon d'être fédéral. Chaque fédération – et effectivement, chaque système à plusieurs niveaux – possède ses spécificités, modelées par des facteurs sociaux, historiques, politiques et économiques propres. Notre mission consiste à favoriser l'éducation dans divers contextes en soutenant les professionnels dans la compréhension de ce qui a réussi ailleurs, les raisons de ce succès, et comment ces enseignements peuvent adaptés à leurs propres réalités.

Au cours des 25 années passées, l'une des leçons majeures que nous avons acquises est que l'univers de la gouvernance n'est pas dichotomique. La distinction ne se fait pas uniquement entre les pays fédéraux et non fédéraux. On observe plutôt une gamme de systèmes de complexité croissante, comprenant des États décentralisés, déconcentrés et même constitutionnellement unitaires. Bien que les systèmes fédéraux constitutionnels puissent être théoriquement uniques, en réalité, tous les systèmes à plusieurs niveaux rencontrent des enjeux semblables et ont la possibilité de tirer des leçons les uns des autres. Ce concept a profondément influencé la manière dont le Forum gère ses activités, promouvant l'ouverture, la flexibilité et l'échange d'idées.

Une deuxième leçon clé est que, même dans les pays fédéraux, les gouvernements nationaux et les unités constituantes (États, cantons, provinces) ne sont plus les seuls acteurs – ni même les principaux acteurs – de la gouvernance. Les villes et les grandes régions métropolitaines jouent désormais un rôle critique dans le développement économique, la prestation de services et l'innovation.

Dans le même temps, les peuples autochtones et les Premières Nations affirment de plus en plus leurs droits et responsabilités en tant que partenaires autonomes au sein de cadres constitutionnels plus larges. Reconnaître ces acteurs et s'engager avec eux est essentiel pour bâtir des systèmes de gouvernance inclusifs et résilients.

Nous avons intégré ces enseignements dans notre travail, tout en reconnaissant de plus en plus que la boîte à outils du fédéralisme est remarquablement polyvalente. Les éléments de la pensée fédérale – tels que le partage du pouvoir, l'autonomie, la subsidiarité et la coopération intergouvernementale – peuvent être appliqués même dans des pays constitutionnellement non fédéraux afin d'améliorer la qualité de la gouvernance. La participation du Forum dans les processus de réforme constitutionnelle dans des pays comme Cuba, le Kenya et la Tunisie démontre comment les idées fédérales peuvent être transformatrices lorsqu'elles sont adaptées de manière réfléchie aux contextes locaux. De même, les réformes de décentralisation de la gouvernance en Jordanie et au Maroc ont créé de nouvelles opportunités de participation politique, en particulier pour les femmes, contribuant ainsi à élargir le leadership et à renforcer l'inclusion démocratique.

Dans une époque caractérisée par des crises entremêlées et interconnectées – fréquemment qualifiée d'ère de « polycrise » – la perspective fédérale propose une structure appréciable pour s'attaquer à certains des enjeux les plus urgents de notre temps. Cela comprend le déclin de la démocratie, la vulnérabilité des États post-conflit, l'impératif de développer une résilience face au changement climatique, la quête d'une croissance économique juste et inclusive, ainsi que les conséquences de l'avancement technologique rapide sur la gouvernance. Lorsque les systèmes de gouvernance à plusieurs niveaux sont élaborés et exécutés de manière efficace, ils peuvent renforcer la souplesse, l'innovation et la réactivité. Cela permet aux entreprises de mieux gérer l'incertitude et la complexité.

Alors que le Forum des Fédérations achève un quart de siècle de travail, notre mission fondamentale reste plus pertinente que jamais. Nous continuons à recueillir les meilleures pratiques mondiales pour les praticiens, à fournir des plateformes fiables pour le dialogue et l'apprentissage, et à connecter les innovateurs de toutes les régions et de toutes les disciplines. En amplifiant les réussites et en examinant honnêtement les échecs, nous cherchons à doter les générations successives de chercheurs, de décideurs politiques et de praticiens des outils dont ils ont besoin pour améliorer la qualité de la gouvernance dans leurs propres pays.

Les réalisations du Forum découlent d'un effort collectif. Elles reposent sur le dévouement et le professionnalisme de notre personnel hautement motivé, sur les conseils et l'engagement de notre Conseil d'administration, et sur le soutien constant de notre pays hôte, le Canada, ainsi que de nos pays partenaires – l'Australie, le Brésil, l'Éthiopie, l'Allemagne, l'Inde, le Mexique, le Nigéria, le Pakistan et la Suisse. Leur engagement continu reflète une conviction partagée quant à l'importance de l'apprentissage, de la coopération et de l'innovation en matière de gouvernance.

C'est un véritable privilège pour moi de diriger une telle organisation.

Les Conversations

Jour 1 – 5 Novembre 2025

L'avenir du fédéralisme canadien

Le panel inaugural de Forum25 a accueilli les anciens premiers ministres provinciaux Christy Clark (Colombie-Britannique, 2011-2017), Philippe Couillard (Québec, 2014-2018), et l'ambassadeur du Canada auprès des Nations Unies (2020-2025) Bob Rae (également ancien premier ministre de l'Ontario, 1990-1995) pour discuter de l'avenir du fédéralisme canadien.

Le Forum a été fondé par le gouvernement canadien au lendemain du deuxième référendum sur la souveraineté du Québec : un moment qui a marqué une division dans l'histoire du Canada. Alors que les partisans de la souveraineté expliquaient principalement leur désir de séparation par la politique culturelle fédérale, les provinces de l'Ouest canadien commençaient aussi à se sentir exclues par la politique énergétique fédérale. Dans les deux cas, la perception d'un empiètement juridictionnel par un gouvernement fédéral centralisateur a altéré les relations entre Ottawa et les provinces. Les interventions des panélistes nous ont rappelé que, vingt-cinq ans plus tard, ces défis constitutionnels et juridictionnels persistent, dans un contexte de regain d'intérêt pour un troisième référendum au Québec et dans le cadre de la croissance du mouvement souverainiste en Alberta.

Néanmoins, les panélistes ont souligné des opportunités structurelles émergentes pour inclure les Premières Nations et les municipalités dans le débat fédéral. Le panel s'est conclu sur une note positive, soulignant que malgré des changements radicaux survenus depuis la Confédération, le rapatriement ou l'Accord de Charlottetown, "l'Idée fédérale" reste au cœur de l'identité nationale canadienne.

Bob Rae a orienté la discussion vers les défis constitutionnels, témoignant de son implication dans la réforme constitutionnelle depuis le rapatriement. Durant son mandat à Ottawa en tant qu'élu, M. Rae a soutenu le rapatriement de la Constitution par le gouvernement et l'adoption de la Charte des droits et libertés (la Charte). Plus tard, en tant que premier ministre de l'Ontario, Rae a représenté sa province à la conférence de Charlottetown et a plaidé en faveur de l'inclusion formelle du Québec et des Premières Nations dans la Fédération. Mme Clark a souligné les tensions entre les gouvernements fédéral et provinciaux sur les questions de compétence, ainsi que les défis auxquels fait face l'industrie énergétique de l'Ouest canadien en raison de l'interprétation de la Constitution et de la Charte par la Cour suprême. En tant que première ministre de Colombie-Britannique, le gouvernement libéral de Mme Clark s'était engagé sur un mandat économique centré sur une politique énergétique qui nécessitait la consultation des Premières Nations et incluait des redevances sur les exportations énergétiques de l'Alberta. M. Couillard a mis en lumière la nature (de facto) "verrouillée" de la Constitution canadienne, l'abus de la clause dérogatoire, les nouveaux acteurs du fédéralisme canadien et la nécessité de défendre le fédéralisme sur des bases identitaires plutôt que pragmatiques. En tant que chef d'une administration libérale au Québec, il a agi en tant que premier ministre farouchement fédéraliste. Cela s'est traduit par son soutien à la Charte dans la position de son gouvernement sur le débat sur la laïcité dans la province, ainsi que dans sa proposition de rouvrir la Constitution afin d'intégrer correctement le Québec dans la Fédération.

Les questions constitutionnelles étaient un thème récurrent dans la conversation, car d'une part, la Cour suprême a agi en tant que seul vecteur de changement constitutionnel, tandis que d'autre part, l'usage excessif et préventif de la clause dérogatoire par les provinces a délégitimé la Charte. Ces deux observations étaient liées à la nature (de facto) figée de la Constitution canadienne, ce qui, selon les panélistes, empêche une adaptation formelle aux dynamiques et circonstances fédérales changeantes. S'appuyant sur son expérience en politique britanno-colombienne, Christy Clark a affirmé que les décisions de la Cour suprême concernant les titres ancestraux ou les ressources ont diminué la souveraineté des provinces au sein de leurs juridictions formellement définies.

Outre cette souveraineté diminuée, il y avait une indication claire d'une diminution concomitante de la confiance dans le fédéralisme. Bien que Mme Clark soutienne les droits et le développement économique des Premières Nations, elle estime que leur créer un espace par le biais de l'interprétation judiciaire de l'article 35 de la Charte n'est pas la bonne façon de procéder. Cet article était perçu comme une expérience et comme un moyen de faciliter l'adoption de la Charte, sans que l'on ait réfléchi à ses conséquences et implications potentielles pour la structure fédérale.

Du point de vue québécois, M. Couillard a mis en lumière le risque d'abus de la clause 33 de la Charte, également connu sous le nom de clause dérogatoire. Il a fait valoir qu'un tel abus remet en cause l'intégrité de la fédération en tant que garant démocratique des droits des minorités. Bien que cette clause ait été un compromis nécessaire pour permettre le rapatriement et l'adoption de la Charte, elle a été utilisée de manière préventive par le Québec dans des lois telles que le projet de loi 21, qui interdit à certains fonctionnaires de porter des signes religieux visibles, ou le projet de loi 2, qui interdit à quiconque d'encourager les médecins à quitter la province ou de contester les réformes de la province concernant la rémunération des médecins. Tant M. Couillard que M. Rae ont souligné qu'il était du devoir d'un État démocratique de protéger ses minorités et que le rôle de la Cour suprême était d'agir en tant que garant impartial de ces droits face aux gouvernements populistes. Ils estiment que la clause dérogatoire ne devrait être employée qu'après l'invalidation d'une loi par les tribunaux. De plus, son application devrait être restreinte à une durée de cinq ans afin de permettre à la province d'adapter cette loi problématique, mais nécessaire, en conformité avec la Charte. Toutefois, comme l'a fréquemment souligné M. Couillard devant le panel, la rigidité constitutionnelle empêche les modifications formelles qui pourraient prévenir les abus prétendus par les panélistes. Cela exige des transformations culturelles de la part de toutes les entités concernées pour régler ces conflits.

La concurrence juridictionnelle entre les niveaux de gouvernement fédéral et provincial a souvent été la question la plus visible dans la fédération canadienne. Mme Clark et M. Couillard ont tous les deux mis en évidence l'ingérence fédérale dans les prérogatives provinciales comme un enjeu délicat. Particulièrement, Mme Clark a souligné que même si le gouvernement en place semblait prendre le bon chemin, les relations entre le gouvernement fédéral et les provinces étaient les pires qu'elle ait connues de sa vie. Elle a attribué l'Aliénation de l'Ouest et les sentiments séparatistes à un sentiment qu'en termes d'équilibre des pouvoirs sur la politique économique, les Canadiens de l'Ouest "ont le sentiment que quelque chose leur a été enlevé et qu'ils doivent le récupérer."

Pour elle, l'Ouest canadien, ainsi que les provinces plus prospères comme l'Ontario et le Québec, sont plus réactifs à cette ingérence excessive puisqu'ils possèdent déjà la capacité de développer leurs propres économies de manière indépendante, l'intervention fédérale étant souvent un frein à la croissance. Pour les plus petites provinces, en revanche, l'intervention fédérale est moins contestée car elles nécessitent une aide extérieure. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne l'énergie et les ressources, qui relèvent nominalement de la responsabilité des provinces mais où le gouvernement fédéral, en utilisant sa juridiction sur les Premières Nations ou l'environnement, est en mesure d'intervenir pour ralentir ou arrêter la construction d'infrastructures énergétiques. Ces défis verticaux venant d'en haut sont encore compliqués par l'introduction des Premières Nations en tant que partenaires potentiellement égaux et des villes en tant qu'acteurs à part entière plutôt que simples créatures des provinces.

Bien qu'introduisant des dynamiques fédérales plus complexes, l'inclusion des Premières Nations et des municipalités en tant que partenaires dans la Fédération a été perçue comme une opportunité de créer un Canada plus équitable et plus réactif. Mme Clark a souligné qu'en dépassant "l'infantilisation légale" des Premières Nations vers une relation d'égal à égal, les Premières Nations pourront mieux créer de la richesse pour leurs communautés en participant aux négociations sur les projets énergétiques et miniers critiques. Bien que cela implique actuellement un équilibre parfois précaire entre la juridiction fédérale sur les Premières Nations et la juridiction provinciale sur les ressources, M. Couillard a souligné que cette conjoncture peut être une opportunité de changement. Il a indiqué comment les Cris du Québec ont pu s'associer au gouvernement provincial dans la Paix des Braves, leur permettant de jouer un plus grand rôle dans la gestion et le développement des ressources du nord et de capturer la valeur économique au niveau local.

Les villes, quant à elles, ont été identifiées comme des acteurs essentiels dans la lutte contre le changement climatique et les crises sociales. En tant que niveau de gouvernement le plus local, les dirigeants et administrateurs municipaux ont été décrits comme étant plus en phase avec les besoins et les attentes de leurs communautés. Néanmoins, les panélistes ont constaté que leur rôle émergent reposait sur des bases incertaines : alors que dans des provinces comme le Québec, les municipalités ont obtenu une autonomie juridique par rapport à la province, elles restent des entités constitutionnellement indéfinies des provinces. Dans des provinces comme la Colombie-Britannique, cependant, le transfert de compétences aux collectivités locales s'est accompagné d'une expansion de la bureaucratie et d'une complexité inter organisationnelle accrue. Ces disparités dans le traitement des municipalités par les provinces ont souligné l'importance d'intégrer officiellement les villes à la fédération pour harmoniser les spécificités régionales et institutionnelles, tout en répondant aux attentes des partenaires actuels et futurs.

En réponse à une question du public sur la manière dont les provinces et les villes peuvent aborder la souveraineté numérique, Mme Clark a souligné la nécessité d'une plus grande collaboration entre les provinces. En raison de l'hostilité d'autres pays de la région, dans lesquels les données médicales des Canadiens sont stockées et analysées, elle a souligné la nécessité de rapatrier les données personnelles des Canadiens sur le territoire canadien. Elle a souligné qu'au-delà de la simple récupération de ces données, il était essentiel d'établir des voies de communication entre les services provinciaux pour renforcer la souveraineté collective. Cela permettrait de garantir qu'importe la province, « un Canadien est un Canadien ».

M. Couillard a mis en évidence que le fédéralisme canadien ne peut, face à la dissidence, être défendu par des raisons pragmatiques basées sur des bénéfices financiers ou diplomatiques. Pour lui, le fédéralisme transcende la simple question de chiffres sur une feuille de calcul ; c'est une question d'identité. Le Canada, avec ses conflits notables entre l'Est et l'Ouest, entre anglophones et francophones, Autochtones et colons, ou de plus en plus entre les natifs et les immigrants récents, c'est précisément cette diversité qui définit le Canada. Bob Rae a rappelé les paroles d'un leader autochtone du nord de l'Ontario qui a déclaré de manière très poignante: "Notre force réside dans l'unité et la dignité de la différence." Bien que le fédéralisme ne soit pas sans défis, et que la dissidence à l'idée fédérale ne se limite plus aux nationalistes québécois, l'avenir reste prometteur car les Canadiens prennent de plus en plus conscience de l'importance de leur souveraineté collective, de la Charte et de leurs modes de vie uniques.

Points clés à retenir

- Les Premières Nations et les municipalités sont plus qu'une simple juridiction ; ce sont des partenaires clés que les gouvernements fédéral et provinciaux doivent inclure tout au long de leurs processus politiques respectifs.

- ·Pour être un véritable gouvernement fédéral, Ottawa doit collaborer avec les provinces afin de mettre en œuvre des politiques qui permettent d'atteindre les objectifs nationaux tout en respectant les juridictions et les contextes provinciaux.

- ·La fenêtre d'opportunité pour la construction nationale est brève ; les générations futures vivront avec les conséquences de choix politiquement opportuns.

Les Conversations

Jour 2 – 6 Novembre 2025

Discours principal

L'honorable Randeep Sarai C.P., député, Secrétaire d'État au Développement international, prononce le discours principal.

Instaurer la stabilité dans les sociétés fragiles et divisées

Le premier panel de la deuxième journée du Forum25 a réuni des universitaires et des praticiens afin d'examiner un paradoxe central de la gouvernance contemporaine : Pourquoi le fédéralisme, souvent perçu comme un mécanisme permettant d'atteindre une plus grande paix et une meilleure inclusion dans des contextes fragiles, n'a-t-il pas toujours produit les résultats escomptés ? Animé par Leslie Norton, sous-ministre adjointe à Affaires mondiales Canada, le panel a réuni Marie-Joëlle Zahar (Université de Montréal), David Cameron (Université de Toronto) et Paul King (professionnel du développement international). S'appuyant sur des décennies d'expérience sur le terrain à travers les continents, la discussion a mis en lumière à la fois la promesse et les profonds défis du fédéralisme dans les sociétés touchées par un conflit. Un fil conducteur a traversé la conversation : le succès des arrangements fédéraux dépend moins de la conception constitutionnelle que de la qualité du leadership, de la volonté politique, de la cohésion sociale et de l'engagement international soutenu.

- ### Comprendre la fragilité : Au-delà de la faiblesse institutionnelle

Le panel a commencé par décortiquer la fragilité, un terme souvent invoqué mais rarement analysé. La professeure Zahar a abordé la fragilité comme l'effondrement du contrat social entre l'État et ses citoyens. Bien que les problèmes économiques, sociaux et de gouvernance soient des conséquences visibles, a-t-elle soutenu, les déclencheurs sont souvent exogènes : pressions climatiques, politiques étrangères agressives ou instabilité régionale plus large avec des effets de débordement. Au cœur du problème, cependant, se trouve une fracture de l'unité – un affaiblissement de l'identité commune. Reconstruire la résilience nécessite donc de restaurer un sentiment d'appartenance qui tienne compte de la différence. La professeure Zahar a illustré cela avec des exemples de gouvernance inclusive à plusieurs niveaux, tels que l'intégration des Kurdes en Irak et la participation des femmes dans le système Panchayat en Inde, mettant en lumière le potentiel de la conception institutionnelle pour réintégrer les groupes marginalisés.

Dr Cameron a offert une perspective institutionnelle. Il a opposé fragilité et résilience, définissant cette dernière comme la capacité d'un système ou d'une institution à absorber les chocs et à s'adapter efficacement, tandis que la fragilité dénote la rigidité et l'incapacité à répondre. S'inspirant de l'observation de Tocqueville – "Au début, les dirigeants ont fait les institutions. Plus tard, les institutions ont fait les dirigeants." – Cameron a souligné une énigme centrale : dans les sociétés sans historique d'institutions efficaces, établir des structures formelles est insuffisant si les personnes qui les composent ne possèdent pas les valeurs et les connaissances nécessaires à leur fonctionnement.

Les institutions bien établies perdurent parce qu'elles incarnent un héritage de systèmes, de pratiques et de normes interdépendants ; les sociétés fragiles sont confrontées au défi d'instaurer ces fondations à partir de zéro.

M. King a apporté un regard de praticien. S'appuyant sur deux décennies d'expérience en aide dans le domaine de l'aide au développement à travers le Nigéria, l'Afghanistan, Haïti, le Zimbabwe, le Sri Lanka et les Maldives, il a décrit la fragilité comme un spectre, marqué par le déclin de la légitimité des autorités centrales, la faiblesse des capacités et la vulnérabilité socio-économique. Il a averti que le fédéralisme peut être une arme à double tranchant : bien qu'il soit conçu pour unifier des groupes divers, il peut aussi être perçu comme exacerbant la division si les institutions sont mal construites ou si les acteurs politiques résistent à un véritable partage du pouvoir. À travers ces perspectives, la fragilité apparaît comme multidimensionnelle – sociale, institutionnelle et politique – façonnant la manière dont le fédéralisme peut réussir ou échouer.

- ## Les obstacles : Leadership, volonté politique et le "mot en F"

La mise en œuvre du fédéralisme dans des contextes fragiles est semée d'embûches. La qualité du leadership est apparue comme une préoccupation centrale. La professeure Zahar a observé que les négociations de paix amènent souvent "les pires type de dirigeants" à la table des négociations : des acteurs armés non étatiques ou des figures autoritaires motivées par la consolidation du pouvoir plutôt que par la gouvernance démocratique. Par exemple, en Bosnie, malgré plus de 25 ans de soutien international, les accords de partage du pouvoir ont renforcé la position de dirigeants corrompus qui ont manipulé les divisions ethniques à des fins personnelles.

Dr Cameron a illustré que la fragilité n'est pas limitée aux États émergents, arguant que même les États-Unis, avec ses institutions fédérales, ses tribunaux et ses législatures historiquement solides, présentent une érosion des normes démocratiques. Un autre obstacle est le problème dit du "mot en F". Dans les États ayant des traditions de gouvernance centralisée, comme le Sri Lanka et le Mali, le mot "fédéralisme" a des connotations négatives de faiblesse, de fragmentation, de sécession ou d'imposition coloniale. Les défenseurs du fédéralisme doivent mettre en avant les avantages des principes de gouvernance à plusieurs niveaux et de décentralisation sans susciter de résistance associée à l'étiquette "fédéraliste". La volonté politique, cependant, reste l'obstacle le plus important. La professeure Zahar a raconté l'accord de paix au Mali, où des arrangements fédéraux ont été négociés sous la pression internationale mais systématiquement sapés par le gouvernement central. Les dirigeants autoritaires perçoivent la dispersion du pouvoir comme une menace directe à leur contrôle.

Le retrait de l'aide au développement, a souligné M. King en s'appuyant sur sa propre expérience, approfondit la fragilité bien au-delà des aspects financiers. Lorsque les programmes de l'USAID prennent fin, des décennies d'expertise, de relations et de mémoire institutionnelle disparaissent presque du jour au lendemain. Des bases de connaissances et des archives entières sont mises hors ligne, effaçant ainsi toute trace de ce qui a fonctionné et de ce qui n'a pas fonctionné. Pour de nombreux États fragiles, un engagement international soutenu assure autant de continuité que de financement, contribuant ainsi à préserver l'apprentissage institutionnel, les capacités de leadership et la planification à long terme.

Sans ce soutien, même des accords fédéraux bien conçus peuvent échouer, affaiblis par des lacunes en matière de compétences, de formation et de mémoire historique nécessaires au bon fonctionnement des institutions dans le temps.

- ## Études de cas : Les leçons tirées de l'échec

La discussion du panel sur les expériences spécifiques à chaque pays a mis en lumière les défis liés à la mise en pratique de la théorie fédérale. M. King a identifié le contrôle des ressources et l'insuffisance du fédéralisme fiscal comme les principaux facteurs de la fragilité au Nigéria. La Constitution confère le contrôle des principales ressources naturelles au gouvernement central, mais les États supportent les coûts environnementaux des industries extractives tout en recevant une part disproportionnellement faible des revenus. Selon M. King, la centralisation excessive et la corruption, héritées du régime militaire, sont profondément ancrées dans les institutions nigérianes.

Une troisième source de fragilité réside dans la distinction faite par la Constitution entre les citoyens constitutionnels et les groupes ethniques indigènes ou locaux, créant des niveaux de discrimination politique et économique en matière de terre, d'emploi et de fonctions politiques.

La professeure Zahar a abordé le sujet du Soudan et du Soudan du Sud de manière conjointe, mettant l'accent sur leurs expériences étroitement liées et le fait que leurs crises actuelles ne reçoivent pas suffisamment d'attention.

Dans les deux pays, elle a identifié l'autoritarisme comme la principale source de fragilité, avec un leadership déterminé à exclure les autres et à imposer une identité supérieure. L'Accord de paix global de 2006 a établi un système fédéral qui a apporté des contributions positives entre 2006 et 2011, notamment une stabilité relative et la mise en place d'institutions dans le Sud. Cependant, le fédéralisme a été contesté dès le début. Le gouvernement de Khartoum n'a jamais sérieusement envisagé de céder le pouvoir, et des dispositions essentielles concernant le partage du pouvoir, le partage des ressources et la réforme du secteur de la sécurité n'ont pas été mises en œuvre.

Dr Cameron s'est concentré sur les négociations de paix au Sri Lanka qui ont débuté en 2002, première initiative majeure d'aide au développement international entreprise par le Forum des Fédérations. Dr Cameron a identifié la source de fragilité comme un cycle incessant d'injustice communautaire. La majorité insistait sur le fait que l'île était cinghalaise et bouddhiste, excluant les autres de cette catégorie, une injustice systématique rendue explicite dans la loi sur la langue, les opportunités éducatives et d'autres domaines, créant un climat propice à la violence communautaire qui a finalement dégénéré en guerre civile avec les LTTE de 1983 à 2002. Après la victoire militaire, le gouvernement a clairement choisi de ne pas poursuivre le processus de paix avec la population vaincue, revenant plutôt à la domination communautaire qui avait marqué l'histoire du pays.

- **Conclusion : Repenser l'engagement en faveur de la résilience fédérale**

Relever ces défis nécessite une refonte fondamentale des stratégies internationales. L'utilisation du fédéralisme comme outil pour lutter contre la fragilité doit aller au-delà des ateliers à court terme ou des cycles de financement rigides vers un engagement à long terme, mettant l'accent sur l'établissement de la confiance, le dialogue et l'humilité. Il est essentiel de reconnaître l'expertise locale et de s'adapter au contexte politique, social et culturel spécifique. Les panélistes ont souligné que le fait de séparer les principes du fédéralisme de l'étiquette politiquement chargée permet une décentralisation pratique et une gouvernance à plusieurs niveaux même dans les États qui résistent au terme lui-même.

Durant la période de questions-réponses, M. George Anderson a fait remarquer que, malgré la résistance à l'étiquette fédérale, les tendances mondiales au cours des 35 dernières années ont montré une expansion massive de la gouvernance décentralisée. Cela démontre que les idées fondamentales du fédéralisme, à savoir la participation, l'inclusion et la subsidiarité, peuvent gagner du terrain lorsqu'elles sont mises en œuvre de manière pragmatique et sensible.

En fin de compte, la voie à suivre nécessite la reconnaissance des échecs passés, l'engagement dans des partenariats durables, et la prise de conscience que le développement institutionnel s'inscrit dans une perspective générationnelle. La promotion des principes fédéraux qui concilient l'unité avec le respect des différences est à la fois plus difficile et plus essentiel que jamais.

Comme l'a observé Dr Cameron, la roue de la gouvernance continuera à tourner, mais la contribution des idées fédérales à cette évolution dépendra des leçons tirées de l'expérience directe des praticiens. La qualité du leadership, la volonté politique et l'engagement à long terme ne sont donc pas facultatifs ; ils sont la condition sine qua non d'un fédéralisme réussi dans les sociétés fragiles et divisées.

Points clés à retenir

- Reconstruire la stabilité dans les États fragiles nécessite des dirigeants politiques véritablement disposés à partager le pouvoir. Sans cet engagement, des institutions bien conçues ne peuvent apporter ni paix ni inclusion.

- L'engagement international à long terme est plus important que les cycles d'aide à court terme car les systèmes fragiles dépendent de la continuité, des capacités locales et de la mémoire institutionnelle préservée afin d'éviter de répéter les erreurs passées.

- Lorsque le fédéralisme est une question politiquement sensible, il vaut mieux se concentrer sur la pratique que sur les étiquettes. Les décideurs politiques peuvent promouvoir la décentralisation et le partage du pouvoir en utilisant une terminologie différente tout en maintenant les principes fondamentaux du fédéralisme.

Villes et action climatique dans les systèmes fédéraux

Alors que les fédérations sont mises à l'épreuve par des problèmes nouveaux et de plus en plus complexes, de nouveaux acteurs prennent de plus en plus leur place à la table des négociations. Ce panel a réuni des praticiens issus d'agences multilatérales et de gouvernements municipaux et régionaux pour discuter du thème des villes et de l'action climatique dans les systèmes fédéraux. Les vastes expériences des panélistes ont permis une discussion riche sur l'avenir de l'action climatique menée au niveau local. Les villes, qui représentent le niveau de gouvernance le plus directement affecté par la crise climatique, ont agi en première ligne pour renforcer leur capacité d'intervention, établir des relations de collaboration dans le but d'atteindre des objectifs politiques partagés et conserver des liens étroits avec les communautés locales impactées par le changement climatique. Sous la direction de Kate Higgins (PDG, Coopération Canada), le a réuni Jedah Ogweno (Économiste, Banque mondiale), Cathy Curry (Conseillère, Quartier Kanata North, Ottawa), Bernardus Djonoputro (PDG, Autorité de gestion métropolitaine de Rebana) et Carsten Sieling (Ancien maire, Ville de Brême).

Le panel a souligné l'importance du renforcement des capacités sous divers aspects pour l'action climatique au niveau local. Mme Ogweno et M. Djonoputro ont souligné la difficulté pour les gouvernements locaux d'accéder au financement climatique en raison des lacunes dans les capacités techniques requises pour élaborer des projets conformes aux lignes directrices en matière de subventions ou d'aides financières du secteur privé ou des bailleurs internationaux.

M. Sieling et Mme Curry, quant à eux, ont souligné les difficultés à sécuriser des ressources financières rares pour les projets climatiques auprès des niveaux de gouvernement supérieurs, surtout lorsque ces acteurs fédéraux plus importants ne partagent pas le même programme politique. En réponse à ce risque de désalignement, Mme Curry a plaidé en faveur du développement de la capacité d'agir de manière indépendante. Elle a donné l'exemple d'Hydro-Ottawa, une entreprise de services publics appartenant à la municipalité qui fournit non seulement de l'électricité verte aux clients résidentiels et commerciaux de la ville, mais partage également son expertise avec les industries du plus grand parc technologique du Canada, situé dans son quartier. Ce type de collaboration permet non seulement une plus grande efficacité énergétique en redistribuant la chaleur excédentaire des serveurs vers les bâtiments résidentiels, mais soutient également le développement d'infrastructures respectueuses du climat en facilitant le partage d'expertise technique avec ces industries sur la meilleure façon de rénover leurs bâtiments.

En outre, les citoyens ont été décrits comme faisant partie intégrante de ce renforcement des capacités en matière d'énergie verte en devenant des micro-producteurs capables d'alimenter le réseau. Néanmoins, M. Sieling nous a rappelé les limites des rénovations, les ressources financières et politiques limitées étant parfois mieux dirigées vers la planification et la mise en œuvre des meilleures pratiques dans les nouveaux quartiers.

- ## L'importance de la collaboration verticale et horizontale

La collaboration était un autre aspect clé du succès de l'action climatique locale dans les systèmes fédéraux, soulevé par les intervenants. La collaboration verticale a été présentée par M. Sieling, Mme Curry et Mme Ogweno comme positive lorsque les villes, les gouvernements infranationaux et les gouvernements nationaux s'alignaient sur les objectifs de la politique climatique.

Cependant, des intérêts divergents peuvent provoquer de sérieuses frictions pour la mise en œuvre. Mme Ogweno a souligné des problèmes liés aux fédérations descendantes et ascendantes : alors que les politiques des premières sont souvent mal adaptées aux problèmes locaux, les politiques des secondes manquent souvent de cohésion nationale. Mme Curry a noté que la disparité dans la taille des budgets des gouvernements nationaux, provinciaux et municipaux impose une certaine collaboration entre les niveaux ainsi qu'une coordination avec les objectifs nationaux dans le contexte canadien. Cependant, lorsque les orientations politiques sont trop divergentes, un leadership municipal exemplaire est nécessaire pour négocier un compromis entre des objectifs politiques contradictoires.

M. Djonoputro a souligné que la collaboration horizontale entre les villes d'une zone métropolitaine était essentielle pour mettre en place des infrastructures communes d'atténuation des changements climatiques. Cela souligne la nécessité croissante de fédérer les zones métropolitaines au sein d'unités de gouvernance de deuxième niveau, telles que l'Autorité de gestion métropolitaine de Rebana en Indonésie ou la Communauté métropolitaine de Montréal au Canada. Mme Ogweno a continué à défendre cette approche, en soulignant que la coopération horizontale ne se restreint pas aux municipalités, mais devrait également englober la collaboration intersectorielle, notamment dans les domaines de la gestion des déchets et du transport.

- ## Partenariats en dehors du gouvernement

L'engagement avec le secteur privé était une autre dimension de la collaboration mise en lumière durant le panel. Pour Mme Curry et M. Djonoputro, ces collaborations représentent des opportunités non seulement pour l'action climatique mais aussi pour le développement économique. Néanmoins, l'expériences de M. Sieling en matière de collaboration avec le secteur privé ont apporté une nuance nécessaire : si les entreprises privées peuvent à la fois initier et s'adapter aux politiques climatiques, elles peuvent aussi agir contre les programmes climatiques municipaux lorsque la politique publique menace les profits à court terme. M. Sieling a illustré cette dynamique par un exemple tiré de sa propre expérience – les défis rencontrés par Brême pour rendre plus écologique une importante aciérie locale en remplaçant le charbon par l'hydrogène dans le processus de réduction du minerai.

Enfin, la collaboration avec les communautés afin de garantir un soutien de base continu à l'action climatique est considéré comme essentiel pour maintenir les mandats politiques des villes dans la poursuite de leurs agendas climatiques. L'implication de la base peut être un atout pour les villes, car elle fournit une base d'expertise durable pour développer des projets qui peuvent débloquer des financements climatiques. M. Sieling a souligné que les citoyens doivent être informés de la manière dont leur comportement pourrait soutenir l'action climatique, ce qui pourrait à son tour les amener à intérioriser les valeurs écologiques et à légitimer la politique municipale. Dans la même veine, M. Djonoputro a fait remarquer que l'activisme communautaire reste très pertinent pour justifier les actions climatiques à petite échelle.

Mme Curry a mis en garde contre le fait que les responsables municipaux devaient continuer à mener les actions en faveur du climat, car les organisations locales ne sont pas parfois en mesure de distinguer la vérité sur les questions climatiques de la désinformation et des fausses informations. Elle a également souligné la nécessité pour les gouvernements d'apaiser les inquiétudes climatiques, tant pour la santé mentale des citoyens que pour permettre aux militants climatiques de maintenir leur motivation. Ces inquiétudes climatiques ont été décrite comme une menace croissante au soutien citoyen car elles peuvent conduire au cynisme climatique et nuire aux progrès réalisés sur la question.

Les panélistes se sont engagés dans une discussion riche sur le rôle positif que les villes peuvent jouer dans les systèmes fédéraux pour lutter contre le changement climatique. Si une collaboration avec les partenaires fédéraux de haut niveau, les villes voisines, les entreprises privées et les communautés locales peut être mise en place, les villes pourraient libérer leur potentiel pour prendre des mesures décisives en faveur du climat qui correspondent à leur situation, tout en contribuant aux objectifs climatiques nationaux et en apportant de la valeur aux entreprises et aux communautés. Il ne faut cependant pas sous-estimer l'importance de la collaboration : la politique est un facteur clé dans l'établissement de cet environnement politique propice.

- **Points clés à retenir**

- L'expertise de base dans l'accès au financement climatique doit être cultivée par les petites municipalités afin de s'assurer que leurs politiques climatiques restent financièrement viables à long terme.

- La modernisation des infrastructures municipales est coûteuse, cependant, s'assurer que les nouveaux quartiers soient construits de manière durable réduit à la fois les émissions de carbone et les fardeaux financiers.

- Les municipalités devraient développer une capacité souveraine d'action climatique pour les cas où les gouvernements nationaux et infranationaux ne peuvent ou ne veulent pas fournir d'assistance.

Les relations fiscales intergouvernementales

La structure des relations fiscales intergouvernementales est un élément clé des systèmes fédéraux, constamment mise en question par des exigences contradictoires en matière d'unité nationale, d'indépendance régionale et de développement équitable. Ce panel a exploré ces dynamiques complexes, en se concentrant particulièrement sur les cas de déséquilibre au sein de ces relations se manifestant dans les pouvoirs fiscaux, les responsabilités en matière de dépenses et la distribution des revenus provenant des ressources naturelles.

La conversation, animée par George Anderson (Membre éminent, Forum des Fédérations), a réuni Patricia Farah (Coordinatrice, Conseil fédéral argentin de responsabilité fiscale), le Dr Patience Nombeko Mbava (Présidente, Commission financière et fiscale sud-africaine) et Prasad Panda (ancien ministre albertain des Infrastructures et du Transport). Après avoir décrit les formes spécifiques de déséquilibre en Argentine, en Afrique du Sud et au Canada, les panélistes ont discuté des mécanismes utilisés pour remédier à ces déséquilibres et ont évalué les défis persistants du maintien d'un système fiscal stable. Les intervenants ont collectivement souligné que bien que l'asymétrie fiscale soit une caractéristique structurelle, les efforts visant à atteindre l'équilibre constituent un processus continu et adaptatif influencé par divers facteurs, y compris le changement institutionnel, les dynamiques du pouvoir politique et l'ajustement continu des systèmes de transferts fiscaux.

- **Argentine : Médiation institutionnelle et le paradoxe des ressources naturelles**

Mme Farah a présenté les efforts déployés par l'Argentine de gérer les relations fiscales par le biais d'un dialogue intergouvernemental structuré, dont l'efficacité reste toutefois limitée.
L'une des principales caractéristiques du système argentin est l'existence d'une commission fiscale fédérale – l'Administration fédérale des recettes publiques (AFIP). Cet organisme est conçu comme une plateforme de coordination, composée des membres issus des gouvernements provinciaux et nationaux. Son mandat est consultatif et consiste à examiner les rapports budgétaires et à formuler des recommandations pour l'action gouvernementale. L'existence de cette commission témoigne de la reconnaissance de la nécessité d'un espace formel pour négocier les intérêts fiscaux concurrents des gouvernements nationaux et infranationaux. Elle représente un effort institutionnel pour intégrer l'analyse technique et la discussion collaborative dans le système fiscal argentin, dans le but de concilier les priorités nationales avec les besoins provinciaux.

Cependant, comme l'a souligné Mme Farah, l'influence de la commission est limitée. Ses recommandations ne sont suivies que "parfois" à "des occasions limitées". Cet écart entre la capacité consultative et la mise en œuvre met en lumière une faiblesse critique : les mécanismes institutionnels ne peuvent, par eux-mêmes, surmonter les divisions politiques et économiques. La commission identifie des points d'équilibre, mais la volonté politique d'agir sur eux fait souvent défaut.

La source la plus profonde de déséquilibre fiscal en Argentine, comme dans de nombreuses fédérations, provient des ressources naturelles.

Les provinces détiennent la propriété des ressources situées sur leur territoire et perçoivent les recettes correspondantes, mais elles sont simultanément taxées par le gouvernement central. Cela crée une relation fiscale à plusieurs niveaux. Plus grave encore, la répartition géographique des ressources telles que les minéraux est intrinsèquement inégale. Cela crée un cycle de disparité qui s'autoalimente : les régions riches en ressources accumulent des revenus nettement plus importants, ce qui renforce leur capacité à fournir des services, tandis que les régions pauvres en ressources prennent encore plus de retard. Le système fiscal national est donc responsable de redistribuer ces recettes "exceptionnels" afin de promouvoir l'équité entre les provinces sans supprimer les incitations pour les régions riches en ressources. La distribution automatique et discrétionnaire des fonds par la banque nationale, comme l'a mentionné Mme Farah, est un outil à cet effet, mais la tension fondamentale entre la propriété provinciale et la solidarité nationale reste sans solution.

- **Afrique du Sud : Affronter l'héritage historique dans la poursuite de l'équité**

L'analyse du Dr Mbava a présenté les relations fiscales de l'Afrique du Sud comme un projet de justice corrective, visant à remédier aux déséquilibres sévères engendrés par son histoire. L'Afrique du Sud fait face à un net déséquilibre fiscal vertical. Le gouvernement national perçoit la grande majorité des recettes publiques, tandis que la responsabilité de la prestation effective des services – le domaine où l'État interagit le plus directement avec les citoyens – incombe principalement aux gouvernements locaux.

A ce problème structurel s'ajoute le pouvoir fiscal extrêmement limité des municipalités, que le Dr Mbava a quantifié à moins de 10%. Cela crée un déséquilibre fondamental : ceux qui sont chargés de dépenser n'ont pas les moyens de lever des fonds suffisants, les laissant fortement dépendants des transferts centraux. Cette dépendance n'est pas seulement une question technique fiscale ; c'est l'héritage d'une trajectoire historique et d'une colonisation qui ont délibérément créé des inégalités incarnées par l'ère de l'apartheid. Le problème central auquel est confronté l'Afrique du Sud, tel que formulé dans le Livre blanc de 1999 sur les collectivités locales, est le "développement", et le cadre fiscal est un instrument essentiel pour y parvenir.

Le Dr Mbava a souligné que l'institution clé dans cette quête d'un modèle plus "égalitaire et plus juste" est la Commission financière et fiscale (CFF). La CFF est constituée en tant qu'organisme indépendant composé d'experts et remplit une double fonction : elle évalue la répartition des ressources et agit comme une institution de coordination pour les négociations entre les différents niveaux de gouvernement.

La CFF défend un modèle "égalitaire" de répartition, utilisant une approche fondée sur des formules pour les transferts fiscaux conçus pour amener les régions à un niveau similaire de capacité fiscale, répondant ainsi directement aux « importantes inégalités » qui caractérisent l'Afrique du Sud.

En dépit de cette conception avancée, le système fait face à des enjeux opérationnels majeurs. Dr Mbava a exprimé son désaccord à l'égard des subventions conditionnelles, mettant en évidence que leur complexité et leurs conditions souvent inaccessibles peuvent engendrer un effet nuisible, à savoir que les fonds ne sont pas alloués lorsqu'ils sont le plus requis. Cela met en évidence la tension entre le désir du gouvernement national d'orienter la politique et le besoin des gouvernements locaux de disposer d'un financement prévisible. La solution proposée consiste à s'orienter vers un nouveau "modèle d'équilibre" qui soit à la fois équitable et politiquement acceptable pour toutes les parties.

Par ailleurs, des problèmes émergents comme le réchauffement climatique aggravent les déséquilibres existants. Les villes (ou régions) qui sont en première ligne face aux effets des changements climatiques sont contraintes de supporter les coûts de l'atténuation et de l'adaptation, mettant à rude épreuve leurs budgets déjà limités. L'appel à une réforme fiscale qui intègre ces nouvelles vulnérabilités tout en maintenant l'accent sur l'équité historique est un thème central. En fin de compte, comme avec la commission argentine, l'efficacité de la CFF dépend de la prise en compte de ses recommandations, une étape qui reste un défi politique.

- **Canada (Alberta) : Les considérations d'une province riche en ressources**

La perspective de M. Panda a offert une vision radicalement différente du déséquilibre – celle d'une province qui se perçoit comme un contributeur net injustement "pénalisé" par le système fédéral.

Comme l'a fait valoir M. Panda, du point de vue de l'Alberta, le cadre fiscal canadien est fondamentalement déséquilibré. Il a souligné la répartition des recettes fiscales, dont environ les deux tiers vont au gouvernement fédéral, tandis que les provinces sont responsables du financement des programmes sociaux. Le mécanisme des paiements de transfert fédéraux, qui achemine davantage de recettes vers les provinces plus pauvres, est considéré en Alberta non pas comme un instrument de solidarité nationale mais comme une "punition injuste" pour le succès économique de l'Alberta. Cette perspective remet en cause le principe supposé du "partage de la prospérité", auquel M. Panda s'est explicitement opposé. Le conflit fondamental ici n'est pas entre gouvernements nationaux et locaux, comme en Afrique du Sud, mais entre provinces riches et pauvres au sein de la fédération.

La solution proposée par M. Panda consiste en un rééquilibrage radical de la fédération vers une plus grande autonomie provinciale, un modèle qu'il voit illustré aux États-Unis. Cela impliquerait un changement significatif dans la structure de distribution, accordant aux provinces un plus grand contrôle sur leurs ressources fiscales et réduisant l'ampleur de la redistribution interprovinciale. L'appel de Prasad en faveur d'une "révision" des transferts fiscaux est une demande pour un système qui, à ses yeux, récompense mieux la responsabilité fiscale et la productivité économique.

Le déséquilibre fiscal est aggravé par un déséquilibre économique stratégique. L'économie de l'Alberta, fortement dépendante des sables bitumineux, est contrainte par sa capacité d'exportation limitée. Comme l'a fait remarquer Prasad, la province dépend des États-Unis comme son seul marché d'exportation en raison d'un manque critique d'infrastructures, telles que des pipelines, pour atteindre d'autres marchés internationaux. Le coût élevé de construction de ces infrastructures et les conflits d'intérêts fédéraux-provinciaux qui entourent souvent de tels projets créent un déséquilibre supplémentaire.

L'Alberta estime que son potentiel économique est freiné non seulement par le système fiscal problématique mais aussi par un cadre national qui limite sa capacité à diversifier ses partenariats commerciaux, perpétuant ainsi sa vulnérabilité à un marché unique.

- **Analyse comparative de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et du Canada**

L'Argentine et l'Afrique du Sud ont chacune investi dans l'établissement d'institutions dédiées à la gestion fiscale. La commission fiscale fédérale argentine et la CFF sud-africaine ont toutes deux été établies pour assumer des fonctions consultatives et de coordination. Il est frappant de constater qu'elles sont toutes deux confrontées à la même limitation fondamentale : leurs recommandations ne sont pas systématiquement mises en œuvre. Cela suggère que bien que l'expertise technique soit nécessaire pour trouver un équilibre, elle est insuffisante sans un engagement politique soutenu. Ces institutions peuvent proposer un point d'équilibre, mais elles ne peuvent jamais l'imposer.

La conception et la mise en œuvre des transferts fiscaux constituent le principal champ de bataille dans la lutte pour l'équilibre. L'Afrique du Sud est confronté à un dilemme entre l'efficacité et la conditionnalité des subventions, où des conditions bien intentionnées peuvent entraver la mise en œuvre locale. Le Canada est affronté à la légitimité politique de son système de péréquation, où le principe de l'équité horizontale est contesté par les provinces contributrices. Le débat oscille constamment entre les pôles de conditionnalité et de l’inconditionnalité, d'une part, et de l'équité et de l'incitation, d'autre part, démontrant qu'il n'existe pas de formule unique capable de satisfaire toutes les circonscriptions politiques dans toutes les fédérations.

Les ressources naturelles ont souvent été mises en avant comme une source commune de tensions fiscales dans les discussions, bien que les arrangements institutionnels varient significativement dans les trois cas.

En Argentine, les provinces possèdent les ressources, créant un lien direct entre la géographie et les recettes, que le gouvernement national tente ensuite de traiter par la fiscalité et la redistribution. En Afrique du Sud, les ressources appartiennent à l'État, et les recettes sont collectées de manière centralisée avant d'être partagées avec les gouvernements locaux, rompant ainsi le lien direct de propriété tout en centralisant le défi de redistribution. Au Canada, les provinces possèdent et gèrent leurs ressources naturelles, mais elles opèrent au sein d'un système fédéral fort qui redistribue cette prospérité à l'échelle nationale par le biais de la péréquation, ce qui a conduit à une réaction politique négative dans la province de l'Alberta. Dans ces trois pays, les ressources naturelles sont moins une simple bénédiction qu'un défi complexe pour l'équité.

- ## Conclusion

Les expériences de l'Argentine, de l'Afrique du Sud et du Canada fournissent un portrait aux multiples facettes de la lutte perpétuelle pour gérer les déséquilibres fiscaux dans les (quasi-) fédérations. "L'équilibre" n'est pas une formule technique à découvrir, mais plutôt un processus dynamique et politiquement contesté. Il s'agit d'une négociation continue entre les légitimités de la solidarité nationale et celle de l'autonomie régionale.

L'Argentine souligne la nécessité, et les limites, de la médiation institutionnelle dans la lutte contre les inégalités géographiquement enracinées. L'Afrique du Sud illustre les efforts importants déployer pour utiliser la politique fiscale comme un outil permettant de remédier aux injustices historiques, tout en gérant les défis pratiques de mise en œuvre. Du point de vue de l'Alberta, le Canada montre comment les mécanismes destinés à créer un équilibre peuvent être perçus par les entités infranationales économiquement puissantes comme des générateurs d'importants déséquilibres, mettant en péril l'accord politique qui fonde la fédération.

En fin de compte, un équilibre durable est un équilibre qui est perçu comme légitime par tous les acteurs clés. Cela nécessite plus que des institutions efficaces ou des formules de transfert ; cela exige de concilier les conflits d'intérêts et de s'adapter aux réalités changeantes. La recherche de l'équilibre dans les relations fiscales intergouvernementales déséquilibrées reste un processus durable mais essentiel pour la pérennité de tout État fédéral.

• Points clés à retenir

- ·Le déséquilibre fiscal est structurel. Qu'il soit dû à des ressources naturelles inégales (Argentine, Canada) ou à un héritage historique d'inégalité (Afrique du Sud), les tensions fiscales intergouvernementales persistent non seulement en raison d'une conception inadéquate du système mais aussi parce que les fédérations doivent concilier des paysages économiques et politiques fondamentalement asymétriques.

- ·Les institutions ont leur importance, mais seulement lorsque leurs recommandations sont prises en compte et mises en œuvre. Les institutions consultatives telles que l'AFIP argentine et la CFF sud-africaine jouent un rôle de coordination crucial, mais leur efficacité dépend de la volonté politique et de la capacité bureaucratique.

- ·Les réformes fiscales à venir doivent tenir compte de nouvelles vulnérabilités telles que le changement climatique et les restrictions infrastructurelles, redéfinissant les relations entre gouvernements et exigeant des systèmes de transfert adaptatifs qui assurent un équilibre entre l'indépendance régionale et la cohésion nationale.

Gérer et exploiter le changement technologique

L'évolution rapide des technologies présente à la fois des opportunités et des défis pour les systèmes fédéraux. Holger Greve (Conseiller politique principal, Ministère fédéral allemand de l'Intérieur), Benoît Meyer-Bisch (Conseiller politique principal Gouvernance, Agence suisse pour le développement et la coopération) et Taki Sarantakis (Président, École de la fonction publique du Canada) ont discuté des complexités de ces opportunités et défis lors d'une conversation animée par Kristel Van der Elst (Directrice générale, Horizons de politiques Canada), en mettant l'accent sur la transformation des services publics grâce à la numérisation et à l'intégration de l'intelligence artificielle.

- ### Mise en œuvre des services numériques dans les cadres fédéraux

Mme Van der Elst a d'abord demandé aux panélistes de réfléchir à la mise en œuvre technologique dans leurs pays respectifs (Allemagne, Canada et Suisse). Dans le cas des projets d'infrastructure, M. Sarantakis a souligné la nécessité de prendre en compte le concept de juridiction en termes de développement d'infrastructures plus larges. Dans le cas du Canada, la gouvernance à plusieurs niveaux peut favoriser ou entraver la coopération entre les différents niveaux de gouvernement. M. Greve a ajouté que dans le cas de l'Allemagne, les processus bureaucratiques et la législation peuvent soutenir ces développements technologiques, mais à un rythme beaucoup plus lent que nécessaire et, d'une manière générale, il existe un manque de compétence et de coopération autour de ces questions. M. Meyer-Bisch, en revanche, a souligné l'efficacité et la relative nouveauté de la numérisation comme principaux enseignements tirés de l'expérience suisse. Il a en outre soulevé le problème suivant : comme ces technologies émergentes sont principalement contrôlées et développées par un petit nombre d'entreprises privées, elles présentent un défi potentiel pour la souveraineté des Etats, renforçant les normes et les visions du monde anglo-américaines.

Mme Van der Elst a soulevé la question importante de la fragmentation et de la duplication des services numériques dans une structure fédérale. M. Greve et M. Meyer-Bisch ont convenu que la numérisation des services semble contribuer à des retards dans certains cas dans les pays où plusieurs niveaux de gouvernement sont en mesure de développer leurs propres approches de la numérisation de manière indépendante. M. Greve a également soutenu que pour mieux gérer les retards ou les problèmes potentiels dans la mise en œuvre des projets concernés, le choix de l'uniformité et de la centralisation des normes, des services et des processus administratifs pourrait contribuer à une plus grande efficacité, efficience et résolution de problèmes.

En revanche, M. Meyer-Bisch a souligné que le fédéralisme à l'ère numérique peut promouvoir une pensée hors des sentiers battus et une concurrence saine, contribuant ainsi à stimuler l'innovation et la créativité au niveau régional. Pour M. Sarantakis, avant de discuter si le fédéralisme frustre ou favorise les objectifs des États dans l'exploitation de la technologie, il est nécessaire de réfléchir aux racines du fédéralisme et de la juridiction. Selon lui, ce sont avant tout des valeurs communes qui contribuent au bon fonctionnement des fédérations à l'ère de l'IA.

- ## Confiance et souveraineté numérique

Un autre enjeu clé abordé par le panel était la souveraineté numérique, définie par Mme Van der Elst en termes de multitude de données et d'informations qu'une nation peut posséder, ainsi que d'infrastructures et cadres de gouvernance à plusieurs niveaux. M. Sarantakis a souligné la nécessité de définir le concept de souveraineté lui-même avant de revenir à la souveraineté numérique, en se concentrant sur l'infrastructure et les différents types de données qui composent ce type de souveraineté : données publiques ouvertes, données de sécurité et données souveraines. M. Meyer-Bisch a souligné l'interconnexion des systèmes, mais aussi l'importance de processus unifiés et codifiés pour le stockage des données et la mise en œuvre de technologies locales. M. Greve a élaboré davantage ce point, soulignant l'importance de mettre en œuvre de nouvelles technologies afin de réduire la dépendance aux infrastructures étrangères.

La confiance dans la gouvernance numérique à l'ère de l'IA était un autre thème clé abordé par les panélistes. Mme Van der Elst a introduit le concept de confiance comme l'un des nombreux éléments à prendre en compte lors de la mise en œuvre de changements, surtout en lorsqu'il s'agit de la confiance des citoyens en leur gouvernement. En général, plus un niveau de gouvernement est proche du citoyen, plus les citoyens lui font confiance. M. Meyer-Bisch a évoqué le cas suisse des cartes d'identité nationales, qui démontre à la fois l'importance de la souveraineté numérique et de la confiance, les citoyens préférant que leurs données personnelles soient traitées par le gouvernement local plutôt que par le secteur privé. M. Greve a été d'accord, ajoutant que la transparence, les lois sur l'accès à l'information et les données en libre accès peuvent aussi soutenir le gouvernement à devenir plus responsable et renforcer davantage la confiance. M. Sarantakis a ajouté qu'il y a actuellement un "déficit de confiance" dans le gouvernement parmi les citoyens en général, ce qui rendra, à son tour, plus difficile l'intégration et l'exploitation de la technologie dans les services publics.

- **Gouvernance à multiples niveaux éthique à l'ère de l'IA ?**

La question de l'utilisation éthique de l'IA dans la gouvernance à plusieurs niveaux a suscité un débat parmi les intervenants. Mme Van et a présenté certains avantages et inconvénients pour les gouvernements en termes de délégation, de taille des effectifs des services publics et d'inquiétudes quant aux répercussions négatives sur les marchés du travail. M. Sarantakis et M. Meyer-Bisch ont proposé une alternative consistant à cadrer le problème en question, par exemple comment parvenir à une "IA légale" ou une "IA responsable". Pour M. Sarantakis, la légalité de l'IA est une source de débat, avec de nombreuses questions morales et pratiques plus larges se posant également en termes de gouvernance à plusieurs niveaux et des systèmes bureaucratiques plus larges. M. Greve a abordé la question de l'IA éthique comme une question de droits fondamentaux, l'utilisation des données au sein des structures de gouvernance pouvant provoquer des conflits et nécessitant donc la communication afin de parvenir à un compromis sur les questions auxquelles l'État est confronté. L'interprétation de M. Meyer-Bisch concernant l'IA responsable se résumait à des questions de praticité et de timing qui émergent, mais aussi à un besoin de mettre en place des garde-fous afin de mieux gérer les risques et d'atténuer les dommages. M. Sarantakis a évoqué l'importance des tribunaux et leur fonction de déterminer la légalité, mettant en exergue que le moment est crucial. Il a souligné qu'en attendant le jugement du système judiciaire sur ce qui est considéré comme éthique, les entreprises courent le risque de rester à la traîne compte tenu de l'accélération des avancées technologiques.

Mme Van der Elst a clôturé le panel par une série de questions rapides, demandant aux participants ce qu'ils espéraient que le public retiendrait de la discussion. M. Greve a souligné l'importance de définir à l'avance les processus et les responsabilités nécessaires à la mise en œuvre technologique afin de mieux faire face au changement. M. Sarantakis a insisté sur la nécessité de travailler en tant que société pour déterminer où nous voulons aller et ce que nous voulons voir, et à partir de là, déterminer comment utiliser l'IA pour y parvenir. M. Meyer-Bisch a réaffirmé la nécessité d'évoluer parallèlement aux changements technologiques, mais aussi de se concentrer sur ce qui nous unit pour avancer ensemble.

Points clés à retenir

- ·La numérisation et le développement technologique peuvent à la fois soutenir l'innovation et entraver la gouvernance et la coopération à multiples niveaux.

- ·Des valeurs clés doivent être maintenues à la fois entre l'entité gouvernante fédérale et le peuple lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre l'IA et la numérisation, notamment la confiance, la transparence et la vie privée.

- ·Le débat sur l'éthique et la morale de l'utilisation de l'IA se poursuit, ce qui signifie que les fédérations doivent communiquer et prendre le temps de comprendre comment les changements technologiques doivent être mis en œuvre dans leur contexte particulier.

L'idée fédérale est-elle pertinente et si oui – comment ?

Le panel de clôture du Forum25 a abordé l'une des questions les plus pressantes auxquelles font face les sociétés diversifiées aujourd'hui : Le fédéralisme est-il toujours d'actualité, et si oui, comment devrait-il être appliqué dans notre monde en rapide évolution ? Animé par Christian Paradis, ancien ministre fédéral canadien et actuel Trésorier du Forum, le panel a réuni des personnalités éminentes de trois continents afin d'explorer la capacité du fédéralisme à relever les défis contemporains. La discussion a réuni Ana Carolina Lorena (Membre éminent, Forum des Fédérations) ; André Lecours (Professeur, École d'études politiques de l'Université d'Ottawa) ; et Idee Inyangudor, (Vice-président, Wellington Advocacy). Leurs points de vue diversifiés ont mis en lumière à la fois les promesses durables et les défis en constante évolution de la gouvernance fédérale.

- ### Le paradoxe du fédéralisme : Gérer ou renforcer la division ?

L'interrogation initiale de M. Paradis a abordé le cœur de la dualité du fédéralisme : est-il capable d'apporter une solution aux profondes disparités sociétales, ou risque-t-il au contraire de les exacerbés? Le professeur Lecours a présenté ce que les politologues appellent "le paradoxe du fédéralisme" : la tension entre la capacité du fédéralisme à s'adapter à la diversité et son potentiel à renforcer les mouvements séparatistes. D'une part, le fédéralisme offre aux groupes minoritaires une autonomie qui leur permet de prendre des décisions politiques reflétant leurs identités et besoins distincts, tout en soustrayant les questions culturelles et religieuses controversées au contrôle du gouvernement central.

D'une part, le fédéralisme offre aux groupes minoritaires une autonomie qui leur permet de prendre des décisions politiques reflétant leurs identités et besoins distincts, tout en soustrayant les questions culturelles et religieuses controversées au contrôle du gouvernement central. D'autre part, la décentralisation du pouvoir politique peut renforcer les classes politiques régionales et développer des capacités administratives susceptible d'alimenter ultérieurement les mouvements sécessionnistes.

Malgré ce paradoxe, le professeur Lecours a fait valoir que les données empiriques suggèrent que le fédéralisme reste le meilleur système disponible pour gouverner démocratiquement des sociétés diversifiées. S'inspirant de la sagesse du regretté Richard Simeon, il a proposé "deux acclamations pour le fédéralisme" (pas trois, mais deux), reconnaissant ses imperfections tout en admettant que les alternatives sont souvent pires. Sans structures fédérales, les sociétés profondément diversifiées gouvernées par des systèmes unitaires sont exposées à un risque accru de violence et de conflit civil. La clé, a souligné le professeur Lecours, réside non seulement dans "l'autonomie" mais également dans le "partage du pouvoir" – c'est-à-dire la création de ponts institutionnels et de forums où différentes communautés peuvent participer à la prise de décision collective.

Mme Lorena a renforcé cette perspective en soulignant que le fédéralisme fonctionne mieux lorsque les communautés peuvent coexister sur le même territoire – un critère qui exclut de nombreuses situations de conflit mais qui reflète le principe essentiel du fédéralisme. Son exemple convaincant tiré du Brésil a illustré l'imprévisibilité des partenariats fédéraux : São Paulo, représentant 27% du PIB du Brésil, a résisté autrefois au partage des redevances pétrolières avec les États plus pauvres. Cependant, des découvertes récentes de 5,1 milliards de barils de pétrole dans l'un des États les plus pauvres du Brésil ont inversé complètement cette équation. São Paulo recevra désormais des paiements de péréquation, démontrant que les partenariats fédéraux impliquent une réciprocité à long terme où les contributeurs d'aujourd'hui peuvent devenir les bénéficiaires de demain.

M. Inyangudor a fourni une vision essentielle sur les marchés émergents et les économies en développement, où l'héritage colonial continue de façonner les accords fédéraux. Il a souligné que la pertinence du fédéralisme dépend de la promotion de la confiance, de la création d'espaces pour la diversité et le dialogue, et de la gestion continue des écarts. Dans des contextes allant du Nigéria à l'Éthiopie à l'Afrique du Sud, le fédéralisme ne représente pas seulement une conception constitutionnelle mais aussi une réponse à l'histoire, à l'identité et à la tâche complexe de gouverner des sociétés diversifiées.

- **Au-delà des frontières traditionnelles : Peuples autochtones, municipalités et acteurs émergents**

L'échange le plus provocant et innovant du panel a porté sur les intervenants traditionnellement écartés des structures fédérales. Le professeur Lecours a admis que dans presque toutes les fédérations, du fait de leur date de fondation, les communautés autochtones ne sont pas des partenaires constitutionnels officiels. Il a fait référence aux récentes recherches de la chercheuse en études autochtones Emily Grafton, qui suggère que le fédéralisme canadien représente un obstacle insurmontable à la réconciliation car les structures existantes empêchent l'action des autochtones. L'absence visible des peuples autochtones des tables fédérales-provinciales-territoriales reflète la réticence provinciale à ajouter de nouveaux acteurs constitutionnels, en particulier lorsque des provinces comme le Québec se sentent déjà constitutionnellement précaires au sein de la fédération. Cependant, le professeur Lecours a établi une distinction cruciale entre les structures fédérales et l'idée fédérale elle-même. Si les arrangements constitutionnels existants peuvent entraver l'autodétermination autochtone, les principes sous-jacents du fédéralisme – pluralisme, réciprocité, reconnaissance et anti-majoritarisme – s'alignent étroitement avec les aspirations autochtones. Cela suggère un potentiel pour ce que certains universitaires appellent le fédéralisme des traités, où des nations autochtones individuelles interagissent avec la Couronne par des relations bilatérales basées sur la reconnaissance mutuelle, plutôt que d'être intégrées dans les dynamiques fédérales-provinciales existantes.

La perspective brésilienne de Mme Lorena a ajouté un contexte vital. Les peuples autochtones occupent 33% de l'Amazonie avec une propriété ethnique officielle de leurs terres, et le Brésil reconnaît plus de 200 nationalités autochtones, dont 119 tribus isolées qui n'ont jamais contacté le monde extérieur. Plus remarquable encore, à mesure que les droits fonciers autochtones se sont officialisés, le nombre de Brésiliens s'identifiant comme autochtones est passé de moins d'un demi-million dans les années 1990 à 1,7 million aujourd'hui. Cette augmentation spectaculaire reflète la manière dont les politiques fédérales reconnaissant les droits autochtones ont encouragé les gens à revendiquer des identités précédemment réprimées ou non reconnues. De même, les mesures d'action positive ont conduit à des augmentations des Brésiliens s'identifiant comme "Bruns" (de moins de 20% à 46%) et "Noirs" (à 27%), démontrant que l'identité répond à la reconnaissance politique.

M. Inyangudor a souligné que les chefs traditionnels et les communautés autochtones à travers l'Afrique réclament de plus en plus souvent des sièges à la table constitutionnelle, et non plus seulement des formules prédéterminées de partage des ressources. La technologie et le commerce électronique permettent à ces communautés de contourner de multiples niveaux de gouvernement et de commercer directement avec des partenaires éloignés, rendant leur exclusion des structures de gouvernance de plus en plus intenable. De plus, la population jeune et croissante de l'Afrique maintient une forte loyauté envers les autorités traditionnelles, ce qui signifie que leur exclusion risque d'entraîner une instabilité future. Le fédéralisme doit évoluer afin de créer des espaces inclusifs pour ces dialogues pluralistes.

La dimension municipale a également fait l'objet d'une attention tout aussi importante. Mme Lorena a décrit le système remarquablement décentralisé du Brésil, adopté en 1988 après la démocratisation, où les municipalités jouissent d'une autonomie constitutionnelle, de leurs propres tribunaux, de chambres législatives et d'un pouvoir législatif en matière d'éducation de base, de transport local et de services publics quotidiens. Cela reflète la reconnaissance par les rédacteurs constitutionnels que "les gens ne vivent pas au niveau d'un État ou d'une province ou du gouvernement fédéral. Ils vivent [dans] les villes." Elle a opposé cela aux systèmes dans lesquels les provinces contrôlent les limites municipales, fusionnant parfois des zones à revenu élevé avec des communautés autochtones afin de réaliser des économies, créant ainsi de nouvelles luttes de pouvoir internes.

- ## Identité, évolution et fédéralisme pratique

Une question pertinente posé par l'audience a incité les panélistes à aborder la manière dont le fédéralisme s'adapte à des identités fluides, changeantes plutôt qu'à des identités fixes et primordiales. Le professeur Lecours a répondu en soulignant que le fédéralisme lui-même construit et politise les identités. Tracer des frontières sur une carte, établir des institutions autonomes et créer des classes politiques distinctes génèrent inévitablement des identités régionales, que ce soit en Alberta, au Québec ou ailleurs. Cependant, cette construction d'identité s'opère sur de longues périodes, alors que les systèmes fédéraux doivent relever des défis politiques immédiats qui ne peuvent attendre que les identités évoluent graduellement. La discussion sur le Canada en tant que fédération multinationale a cristallisé ces tensions. Lorsqu'on lui a demandé si le Canada comprenait une nation, deux (le Québec et le reste du Canada), trois (en ajoutant les peuples autochtones), ou plus de 75 (en reconnaissant les nations autochtones individuelles), le professeur Lecours a cité le principe de Hugh Seton-Watson : "Si suffisamment de personnes vous disent qu'elles forment une nation, alors elles en forment une." Les nations émergent de sentiments subjectifs de solidarité à une échelle suffisante. Par cette norme, le Canada se qualifie clairement comme multinational, accommodant le nationalisme québécois et de nombreuses nations autochtones tout en maintenant une identité canadienne globale.

Selon M. Inyangudor, le concept de « nation » fonctionne différemment en fonction du contexte, du moment, de la manière et du lieu. Les Canadiens peuvent s'unir en tant que "Nation des Blue Jays" durant les séries éliminatoires de baseball, s'identifier comme une nation dans les forums internationaux, mais embrasser des identités sous-nationales dans des contextes domestiques. Cette fluidité suggère que le multi nationalisme et l'identité nationale globale ne sont pas nécessairement en conflit ; ils opèrent à différentes échelles et circonstances. Ironiquement, la crise actuelle avec les États-Unis a créé des opportunités pour réduire les barrières commerciales internes que des décennies de négociations n'ont pas réussi à atteindre. L'économie intégrée du Canada avec les États-Unis depuis 1965 a soudainement été perturbée, forçant les provinces à considérer plus sérieusement l'intégration du marché domestique. Cela illustre comment les pressions externes peuvent catalyser l'adaptation fédérale là où les négociations internes sont au point mort – un rappel que l'évolution fédérale répond aux circonstances plutôt que de suivre des chemins prédéterminés.

- **Conclusion : Construire des ponts, pas seulement de l'autonomie**

La discussion du panel a démontré que le fédéralisme reste non seulement toujours d'actualité, mais devient aussi de plus en plus indispensable dans notre monde interconnecté et brisé. Sa valeur ne réside pas tant dans la fourniture de solutions définitives, que dans l'offre de structures adaptables pour gérer la diversité, s'adapter au changement et favoriser le dialogue à travers les divergences. Sa pertinence découle non pas du fait de fournir des solutions permanentes mais d'offrir des cadres flexibles pour gérer la diversité, accommoder le changement et faciliter le dialogue à travers les différences. Comme l'a souligné M. Inyangudor, le fédéralisme représente "une négociation constante", et un système fixe. Ce qui importe le plus c'est de favoriser la confiance, de créer des espaces pour la diversité et le dialogue, et d'identifier continuellement les écarts nécessitant une gestion. Cependant, le panel a également révélé des écarts significatifs entre les idéaux fédéraux et les structures existantes, en particulier concernant les peuples autochtones, les municipalités et les formes émergentes d'identité et de gouvernance. Pour combler ces écarts, il faut faire preuve de créativité, être prêt à mettre en question les arrangements constitutionnels hérités et s'engager dans un dialogue inclusif. L'observation de Mme Lorena sur les populations autochtones du Brésil met en évidence un point crucial : parfois, la reconnaissance officielle libère des identités auparavant réprimées, transformant les paysages démographiques et politiques d'une manière qui renforce la stabilité fédérale plutôt que de la menacer. Il s'agit là d'un fédéralisme qui jette des ponts, créant des liens qui renforcent plutôt que des frontières qui isolent.

L'idée centrale du professeur Lecours s'avère essentielle ici : le fédéralisme doit se concentrer autant sur le "partage du pouvoir" que sur "l'autonomie". Les principes sous-jacents qu'il a identifiés – pluralisme, anti-majoritarisme, autonomie équilibrée avec le partage du pouvoir, et reconnaissance de multiples identités légitimes – s'attaquent aux défis fondamentaux auxquels font face les sociétés diversifiées précisément parce qu'ils mettent l'accent sur les liens autant que sur l'autonomie. Ces principes peuvent être mis en œuvre de diverses manières, depuis les municipalités autonomes du Brésil jusqu'aux modèles émergents de fédéralisme conventionnel avec les nations autochtones. La force durable de l'idée fédérale ne réside pas dans l'établissement de frontières entre les communautés, mais dans la construction de ponts institutionnels à travers elles, de forums, d'espaces et de mécanismes pour de participation collective. Le fédéralisme réussit lorsqu'il reconnaît que l'unité ne signifie pas nécessairement l'uniformité, et que la diversité devient une source de force grâce à la connexion plutôt que l'isolement, grâce au dialogue plutôt qu'à la séparation.

Points clés à retenir

- ·Les systèmes fédéraux sont efficaces lorsqu'ils trouvent un équilibre entre l'autonomie et la prise de décision partagée. Cela permet à des communautés diverses de se gouverner localement tout en contribuant aux objectifs nationaux.

- ·Reconnaître les identités des peuples autochtones et d'autres groupes historiquement exclus renforce la cohésion sociale. Des politiques inclusives encouragent la participation et refaçonnent les identités de manière constructive et durable.

- ·En tant qu'idée plutôt que modèle institutionnel rigide, le fédéralisme peut évoluer en permanence pour englober davantage de minorités, de nouveaux acteurs de gouvernance et des formes émergentes d'identité collective.

Programme

Jour 1 – 5 novembre 2025

- Mot de bienvenue : Rupak Chattopadhyay, Président et Directeur général, Forum des Fédérations, Canada
- Allocution d'ouverture, Hans Altherr, Président du Conseil d'administration, Forum des Fédérations, Suisse
- **Message du Premier ministre** : Présenté par Marie-France Lalonde, Députée, et Ancienne ministre provinciale de l'Ontario, Canada et Anita Vandenbeld, Députée

L'avenir du fédéralisme canadien

- Bob Rae, Ambassadeur et Représentant permanent du Canada auprès des Nations Unies
- Christy Clark, Ancienne Première ministre de Colombie-Britannique, Canada
- Philippe Couillard, Ancien Premier ministre du Québec, Canada

Jour 2 – 6 novembre 2025

- Mot de bienvenue : Salma Siddqui, Vice-présidente du Conseil d'administration, Forum des Fédérations, Canada
- **Allocution principale** : L'honorable Randeep Sarai, PC, député, Secrétaire d'État au Développement international, Gouvernement du Canada

Bâtir la stabilité dans les sociétés fragiles et divisées

- Jamie Thomas, Responsable de programme, Forum des Fédérations, Canada
- Leslie E. Norton, Sous-ministre adjointe, Direction générale des partenariats et de la programmation de l'aide internationale, Canada
- Marie-Joëlle Zahar, Professeure et Directrice du Réseau de recherche sur les opérations de paix, Université de Montréal, Canada
- David Cameron, Professeur émérite, Université de Toronto, Canada
- Paul King, Professionnel du développement international, Canada

Villes et action climatique dans les systèmes fédéraux

- Diana Chebenova, Vice-présidente (Partenariats), Forum des Fédérations, Canada
- Kate Higgins, Directrice générale, Coopération Canada
- Jedah Nyabo Ogweno, Économiste, Banque mondiale
- Cathy Curry, Conseillère municipale d'Ottawa, Quartier 4 Kanata Nord, Canada
- Bernardus Djonoputro, Directeur général, Autorité de gestion métropolitaine de Rebana, Indonésie
- Carsten Sieling, Ancien Président du Sénat de l'État de Brême, Allemagne

Relations fiscales intergouvernementales

- Olakunle Adeniran, Responsable de programme, Forum des Fédérations, Canada
- George Anderson, Distinguished Fellow, Forum des Fédérations
- Patricia Farah, Coordinatrice, Conseil fédéral sur la responsabilité fiscale, Argentine
- Patience Nombeko Mbava, Présidente, Commission financière et fiscale, Afrique du Sud
- Prasad Panda, Ancien ministre de l'Infrastructure et des Transports de l'Alberta, Canada

Gérer et exploiter le changement technologique

- Liam Whittington, Responsable de programme senior, Forum des Fédérations, Canada
- Kristel Van der Elst, Directrice générale, Policy Horizons Canada
- Taki Sarantakis, Président, École de la fonction publique du Canada
- Benoît Meyer-Bisch, Conseiller principal en politiques, Agence suisse pour le développement et la coopération
- Holger Greve, Conseiller principal en politiques, Ministère fédéral de l'Intérieur, Allemagne

L'idée de fédéralisme est-elle pertinente et si oui, comment ?

- Rupak Chattopadhyay, Président et Directeur général, Forum des Fédérations, Canada
- Christian Paradis, Trésorier, Forum des Fédérations et ancien ministre fédéral, Canada
- André Lecours, Professeur, École d'études politiques, Université d'Ottawa, Canada
- Ana Carolina Lorena, Distinguished Fellow, Forum des Fédérations, Brésil
- Idee Inyangudor, Vice-président, Wellington Advocacy, Canada

Bailleurs de fonds

Global Affairs Canada
Affaires mondiales Canada

Bundesministerium des Innern

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Sponsors

Desjardins
WA Wellington Advocacy
Uniglobe CBO Travel
Thirty Four Summitview Limited
RICE FX
Paradis Solutions et associés
Marcil Lavallée