

BUREAU DE COORDINATION DES ÉTUDES
Fiche d'identification de la mise à jour

COMMISSION : Commission d'étude des questions afférentes à l'accèsion du Québec à la souveraineté.

ÉTUDE ORIGINALE

Référence : Volume 3, pages 415 à 484

Auteur : Edmond Orban

Titre : Éléments de centralisation et de décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne

MISE À JOUR

Auteur : Edmond Orban

Titre : Centralisation politique - décentralisation administrative : Allemagne, États-Unis, Union européenne. Réflexion pour la relation Canada-Québec

2001-12-19

RÉSUMÉ

Cette mise à jour s'articule autour de deux principaux concepts : la centralisation politique (concernant les pouvoirs les plus essentiels) et la décentralisation administrative. Elle porte sur les institutions ou centres décisionnels de deux grands États fédéraux et l'Union européenne. Soit trois parties, suivies d'une conclusion de nature comparative comportant le Québec dans sa relation avec le gouvernement central.

- L'Allemagne, tout d'abord, a connu de profondes transformations depuis notre première étude. L'accélération de la globalisation et la réunification ont introduit de nouveaux éléments de disparité (économique et autre) dans son système politique.

Mais ce prototype de centralisation politique-décentralisation administrative n'a été que fort peu modifié, bien qu'on assiste à une participation accrue des länder au sein du Bundesrat, notamment.

Ce système continue de se caractériser par une étroite imbrication de l'exécutif des länder avec l'exécutif central, en aval et en amont du processus décisionnel. Il en résulte un modèle marqué par la négociation mais dans un cadre fortement bureaucratisé où les Parlements des länder ont perdu une grande partie de leur influence.

Quant au gouvernement central, les indicateurs confirment l'étendue de ses pouvoirs.

- Aux États-Unis, une constante subsiste : le gouvernement central a tous les pouvoirs voulus pour intervenir dans quasi tous les domaines essentiels de la vie économique et sociale du pays. Mais il le fait avec des hauts et des bas, selon la conjoncture, ce que confirment nos indicateurs. À noter cependant les velléités de la Cour suprême actuelle en faveur d'un « dualism » défendu au siècle dernier par certains États.

À nos indicateurs on a ajouté la décentralisation financière où le gouvernement central s'efforce de garder ses pouvoirs de contrôle sur les États.

- Dans la troisième partie, en nous fondant sur les principales institutions politiques de l'Union européenne, nous tentons d'en dégager les éléments l'apparentant à une confédération d'États souverains et ceux qui accèdent la thèse d'une évolution vers la création d'un État fédéral européen. Il s'agit d'une dialectique qui n'est certes pas près de finir mais le fondement et le moteur de ce système reposent sur des États membres gardant leur souveraineté même si l'exercice en est de plus en plus limité.

Dans la conclusion, on formule plusieurs constats sur l'évolution comparative des trois ensembles étudiés en cherchant ce que le Québec pourrait en retirer dans sa relation avec l'État fédéral canadien.

**Centralisation politique – décentralisation
administrative :**

Allemagne, États-Unis, Union européenne.

Réflexion pour la relation Canada-Québec.

Edmond Orban

TABLE DES MATIÈRES

Introduction : Mise à jour

- I. Centralisation politique – décentralisation administrative et coopération des länder en Allemagne
 - 1. Des länder artificiels?
 - 2. Disparités économiques entre länder
 - 3. Impact des nouvelles disparités sur la centralisation politique
 - 4. Le Bundesrat : chambre d'intégration législative et administrative des länder
 - 5. Centralisation politique – décentralisation administrative
 - 6. Émergence et asymétrie des länder

Conclusion
- II. Statu-quo fédéral et dynamisme des États aux États-Unis
 - 1. Identité et disparités des États
 - 2. Constitution, Cour suprême, Sénat : retour au fédéralisme dualiste?
 - 3. Anciennes et nouvelles techniques de contrôle du fédéral : octrois fédéraux, préemptions et mandats
 - 4. Modernisation des États
 - 5. Impact de la globalisation sur les États

Conclusion
- III. D'une confédération d'États souverains à un État fédéral européen?
 - 1. Un contexte radicalement transformé
 - 2. Vers un super État fédéral?
 - 2.1 La Commission européenne
 - 2.2 Le Conseil européen et le Conseil des ministres
 - 2.3 Le Parlement européen
 - 2.4 Deux institutions supra nationales
 - 3. Un modèle nouveau et incomparable
- IV. Réflexions pour la relation Canada-Québec.

Centralisation politique – décentralisation administrative : Allemagne, États-Unis, Union européenne. Réflexion pour la relation Canada-Québec.

Edmond Orban

Introduction

Dans notre étude « éléments de centralisation et décentralisation dans quatre États fédéraux et la Communauté économique européenne » rédigée en 1991, nous avons commencé par une définition précise de concepts de base. Rappelons notamment que l'expression centralisation politique concerne essentiellement les pouvoirs.

Dans la partie II, utilisant notre livre « La dynamique de la centralisation dans l'État fédéral : un processus irréversible? », nous en avons repris le cadre théorique (du chapitre 6). Nous avons tenté de montrer comment le modèle centralisation politique – décentralisation administrative s'appliquait de façon très variable à l'État fédéral aux États-Unis, en Allemagne et en Suisse. En même temps nous avons effectué quelques comparaisons avec le Canada dans sa relation avec le Québec. Nous nous sommes concentrés sur deux éléments essentiels de ce double processus, en étudiant tout d'abord les compétences respectives des deux paliers de gouvernement concernés (le niveau fédéral ou central et le niveau des provinces, länder, États, cantons). Ensuite, nous avons abordé les mécanismes décisionnels centraux (ou institutions). Nous n'avons évidemment pas traité des politiques ou décisions (output) en aval des deux éléments précités.

Nous fondant sur des études antérieures, nous nous sommes limités à quelques indicateurs d'une importance primordiale, tout d'abord les constitutions au sens large, en distinguant les constitutions formelles écrites et les constitutions informelles (autrement vastes et complexes). Nous avons fait un constat confirmé pour la plupart des observateurs : dans les États fédéraux, le gouvernement central dispose des pouvoirs les plus essentiels : défense, politique étrangère, monnaie, commerce interétatique, impôts, etc. Les amendements les plus récents ne faisant que confirmer ce fait généralement consacré au moment même de la fondation d'un état fédéral, que ce soit aux États-Unis (en 1789) ou plus récemment en Allemagne (en 1949) et ici avec encore plus de précision. Ensuite, on a étudié le rôle d'arbitre des cours suprêmes ou constitutionnelles et leur participation décisive dans le processus d'intégration nationale. Dans notre ouvrage en collaboration « Fédéralisme et cours suprêmes » (1991), on observe une convergence dans l'utilisation de concepts tels que la suprématie nationale, l'ordre et le bon gouvernement, les pouvoirs implicites du gouvernement central, les « clauses élastiques », etc., consacrant finalement, bien qu'avec des réserves parfois et des retours en arrière, le fait qu'il y a un centre décisionnel principal, central ou national dans le cas des États fédéraux.

Un troisième indicateur, le sénat, nous montrait comment au Canada ce dernier n'avait pratiquement pas joué de rôle dans la défense de l'autonomie des provinces, alors que la « nationalisation » du Sénat américain avait contribué à en faire une institution très importante mais certainement pas attachée à la défense des « State's Rights ». Par contre, en Allemagne, le Bundesrat, institution unique en son genre,

jouait alors un rôle capital dans la coopération Länder-Bund via la représentation des exécutifs des länder dans la capitale fédérale.

Enfin, nous avons procédé à une analyse comparative des compétences des gouvernements nationaux à la lumière de quelques expériences (lutte contre les disparités régionales, New Deal, sociale-démocratie).

Dans la partie III, l'objectif était de voir dans quelle mesure la C.E.E. s'acheminait vers le statut d'un État fédéral tout en gardant plusieurs caractéristiques fondamentales d'une confédération d'États souverains.

En l'occurrence les principaux indicateurs étant constitués par le Conseil des ministres, le Conseil européen, la Commission européenne (institution supranationale), le Parlement (démuni de pouvoirs réels) et la Cour de Justice des C.E. (autre institution supranationale).

En réalité on avait déjà affaire à un système nouveau, en pleine évolution et aux contours encore fort incertains. Fait certain, les États, souverains au départ, se voyaient en quelque sorte déjà amputés d'une partie substantielle de leur autonomie. Phénomène facilement observable rien que dans la nature et le mode de fonctionnement de ses institutions les plus significatives. De là à affirmer que la logique du système menait irréversiblement vers la formation d'un super État fédéral européen, il y avait là un pas énorme que l'on ne pouvait certes franchir, même en se situant dans le moyen terme plus ou moins prévisible.

* * *

Dans la présente mise à jour, dix ans après, nous avons procédé quelque peu différemment, tout en appuyant davantage sur certaines données.

Tout d'abord, concernant la Suisse, il y a relativement peu de modifications à apporter à notre étude. Nous l'avons donc laissée telle quelle. D'autant plus que les deux autres modèles d'État fédéral nous paraissaient autrement importants tant pour des considérations sur l'Union européenne que pour des comparaisons avec le Canada.

Aux États-Unis, depuis plusieurs années, on assiste à une modernisation accélérée des institutions des États (gouverneurs, administrations, législatures, etc.) en même temps qu'à un désengagement financier du gouvernement fédéral. Mais ce dernier s'efforce de garder ses pouvoirs de contrôle sur les gouvernements des États et des gouvernements locaux relevant de ceux-ci.

En Allemagne, on observe des transformations considérables, de même qu'au sein de l'ancienne Communauté économique européenne devenue Union européenne. Ce qui nous a obligé à revoir notre hypothèse de base pour mieux souligner les points de convergence et de divergence dans la tendance observée.

Nous avons étudié successivement l'Allemagne, les États-Unis et l'Union européenne en partant de leur contexte propre et en ajoutant quelques indicateurs nouveaux à ceux utilisés dans la première étude. Pour chaque expérience, nous avons une vision plus dynamique et plus complète des phénomènes observés dans leur ensemble.

Dans la conclusion (réflexion) nous essayerons de trouver un fil conducteur dans l'évolution des deux grands prototypes de fédéralisme précités et l'expérience unique en son genre de l'Union européenne.

Enfin, tâche encore plus difficile, nous tenterons de situer quelque peu les rapports Canada-Québec dans une perspective comparative à grande échelle.

Cette mise à jour a exigé environ trois mois de recherche quasi à temps plein en y incluant les entrevues à l'étranger. Après un long dépouillement d'une bibliographie considérable (reprise en partie en annexe), nous avons rencontré à Bonn, Paris, Bruxelles et aux États-Unis, une douzaine d'experts allemands, français, belges et américains. Ils nous ont aidés à approfondir, pondérer et finalement mieux situer les données tirées de la documentation écrite (internet compris).

Nous avons par ailleurs constaté qu'il est facile de trouver des experts capables d'avoir une excellente vue d'ensemble de leur propre pays et selon leur propre discipline (droit, histoire, économie, administration, etc.) mais il s'avère beaucoup moins aisé d'en rencontrer qui puissent effectuer une synthèse comparative des trois grandes expériences précitées. Surtout si l'on veut procéder à partir d'une approche pluridisciplinaire, combinant et dépassant un cadre juridique trop étroit ou une vision purement économique d'un phénomène extrêmement complexe et aux multiples facettes.

I. Centralisation politique – décentralisation administrative et coopération des länder en Allemagne

Au cours des dix dernières années, c'est certainement en Allemagne que l'on a observé les plus grands changements. Certes, ce pays a lui aussi connu des transformations considérables résultant de l'accélération de la globalisation (dont les conséquences seront analysées plus loin). Mais avant cela, il nous faut rappeler quelques éléments de base du contexte politique, économique et social avant et après la réunification. Le Traité d'unification a été signé le 3 octobre 1990 par la R.D.A. et la R.F.A., conformément à l'article 23 de la Loi fondamentale de la R.F.A., ensuite adopté par les deux chambres fédérales et finalement ratifié par le Traité de Moscou. Ce dernier consacrait l'unité et la souveraineté de la nouvelle Allemagne et fixait définitivement les limites de son territoire. Berlin, redevenue la capitale (en 1991) a supplanté Bonn qui n'était de toute façon qu'une capitale provisoire et très modeste d'une Allemagne tronquée, longtemps affaiblie sur la scène internationale en dépit de sa vigueur économique.

1. Des länder artificiels?

À première vue les conditions minimales sont réunies pour que le nouvel ensemble puisse fonctionner dans son cadre fédéral. Mais, si l'on considère le court et le moyen terme, il y a plusieurs obstacles de nature structurelle nuisant à ce fonctionnement. Le premier résulte surtout de la disparité (économique et politique, voire culturelle) existant entre les anciens et les nouveaux länder. Mais avant cela, il nous semble très important de souligner un facteur important pour comprendre la nature du fédéralisme allemand.

Au départ, les länder sont en majorité des créations artificielles, souvent sans lien avec le passé historique de grandes entités telles que la Prusse par exemple. À l'ouest, ils résultent largement du découpage en trois zones militaires, la Basse Saxe rattachant plusieurs anciens « États » à la province prussienne de Hanovre, la Hesse formée avec une partie du Bade et du Wurtemberg, la Rhénanie-Westphalie née de la réunion de deux anciens länder avec des fragments de l'ancienne Prusse, le Bade-Wurtemberg constitué par les Allemands eux-mêmes en dépit de l'opposition du Bade, etc. La Bavière constitue manifestement un cas à part, les limites de son land coïncidant davantage avec son passé et sa culture. Dans l'ex RDA six länder ont été créés, trois résultent de la réunion d'anciennes provinces prussiennes et de petits États très anciens. En outre il y a deux Saxe (plus la Basse Saxe à l'ouest). Les six länder ont été transformés en 14 districts administratifs dirigés par un parti communiste ultra centralisateur. Ils n'ont donc pas connu d'autonomie véritable et ils ont été reconstitués à la hâte en 1990 comme prérequis au Traité sur l'unification.

Ce rappel historique nous permet de comprendre en quoi l'attachement des habitants à leur land peut s'avérer relativement faible dans une perspective historique. Ce

phénomène ressort encore plus, si, par exemple, on le compare avec l'attachement des Québécois à leur territoire et à leurs origines remontant à la « Nouvelle-France ». Dans ce cas on peut parler d'identité nationale. Ce qui en fait une entité géographique, historique et politique autrement plus forte que la majorité des amalgames précités. Cependant, à la longue, on peut observer chez certains de ceux-ci une tendance à s'identifier au land en tenant compte de facteurs économiques et politiques propres à chacun d'eux. Mais ce ne sont ni les origines historiques, ni la religion, ni la langue, qui en feront des entités distinctes avec les exigences qui en découlent.

Ce phénomène renforce évidemment la tendance à l'unification, voire à certaines formes de centralisation.

2. Disparités économiques entre länder

Même avant la réunification, il existait encore des disparités économiques relativement fortes mais, une conjoncture économique favorable et un système de péréquation (verticale et horizontale) inspiré de la sociale démocratie, plus d'autres mesures, avaient permis de réduire ces disparités, au point que l'on pouvait dire que la R.F.A. comparativement avec la plupart des pays occidentaux jouissait d'un consensus politico-social élevé.

Actuellement les disparités s'observent dans la grande inégalité des populations des länder. Ainsi la Rhénanie-Westphalie (jadis centre de l'industrie lourde) a une population seize fois supérieure à celle de la Sarre.

Par contre, le niveau de vie (bien qu'avec des poches de pauvreté) de Hambourg dépasse de loin celui de la moyenne générale. Et, finalement en ce qui concerne les länder de l'ouest, à part le cas précité, le P.N.B. par habitant ne connaît pas d'écart « dramatique » et véritablement dysfonctionnel pour l'ensemble. D'autre part, déjà avant la réunification on estimait que plusieurs länder avaient trop peu de population pour fournir une base économique suffisante, d'où un coût trop élevé des services administratifs par habitant, une complication inutile du processus politique local, etc. Des raisons d'ordre économique, administratif et fiscal militaient et militent encore en faveur d'un regroupement de certains länder.

Phénomène nouveau : dans la nouvelle Allemagne, les disparités en question se sont aggravées. À court et à moyen terme on ne voit d'ailleurs pas comment elles pourraient s'atténuer sérieusement. Le tableau suivant nous donnera une première idée à ce sujet.

TABLEAU 1

Land	Population (en milliers d'habitants)	Taux de chômage (en %)	P.N.B. par habitant (en 1000 marks)
Bade-Wurtemberg	10.426	7.3	118.8
Bavière	12.087	7.4	119.3
Berlin	3.399	17.7	109.6
Brandebourg	2.590	18.7	78
Brême	668	15.8	122.5
Hambourg	1.700	11.7	163.1
Hesse	6.035	9.4	137.4
Mecklembourg- Poméranie	1.799	19.4	67.9
Basse-Saxe	7.866	11.5	1.8.8
Nord Rhin- Westphalie	17.976	11.5	115.5
Rhénanie-Palatinat	4.025	9.1	109.4
Sarre	1.074	11.9	105.5
Saxe	4.489	18.6	67.2
Saxe-Anhalt	2.674	21.7	68.6
Schleswig-Holstein	2.766	10.6	111.7
Thuringe	2.463	16.5	68.4
Allemagne	82.037	11.7	110.6

Statistisches Bundesamt, 2000.

On constate que la disparité entre les länder les plus et les moins peuplés s'est encore accrue avec l'ajout de six länder dont quatre ont moins de trois millions d'habitants, et plusieurs connaissant un déclin de population. Aucun parmi ces länder ne dispose de ressources pour faire quelque peu contrepoids aux länder de l'ouest les plus peuplés et les mieux nantis tel que la Bade-Wurtemberg (plus de 10 millions d'habitants). Quant au produit national brut par habitant des nouveaux länder de l'est, ils se situent très en-dessous de ceux de l'ouest. Les deux extrêmes étant Hambourg dans un rapport de 163 contre moins de 70 pour quatre länder de l'est.

Selon les critères allemands et les principes de la sociale démocratie, cinq länder sur six peuvent être considérés comme pauvres. Ils pèsent lourdement et négativement dans la balance lorsqu'il s'agit d'appliquer des mesures de péréquation, tant verticale qu'horizontale (entre länder), plus d'autres aides de nature à réduire les écarts. À noter que ces mesures risquent fort d'être remises en question par le néolibéralisme actuel.

Autre indicateur : le chômage, où l'on observe des inégalités aussi graves. Ainsi, le Mecklembourg a un taux de chômage de 19.4% et la Saxe-Anhalt 21.7% tandis qu'en Bavière et au Bade Wurtemberg (deux des länder les plus riches) ce taux dépasse à peine les 7/100, la moyenne nationale étant maintenant de 11.7%. À noter que ce dernier chiffre peut paraître fort élevé par rapport au chômage « officiel » aux États-Unis. Mais, les législations sociales et les méthodes statistiques ne sont pas comparables et le chômage réel aux États-Unis est manifestement sous-estimé. Il n'empêche que pour l'Allemagne cette situation constitue une pierre d'achoppement pour le fonctionnement de son fédéralisme et de sa démocratie.

3. Impact des nouvelles disparités sur la centralisation politique

La réunion ultra rapide des deux Allemagne a donc perturbé sérieusement le fonctionnement de son fédéralisme basé sur un large consensus social et politique.

Plus haut nous avons souligné que les disparités économiques d'avant la réunification étaient traitées de façon généralement équitable et acceptable dans l'ancienne R.F.A. Mais l'ajout, sans transition, de six länder relativement pauvres comparativement avec la moyenne des länder de l'ouest a provoqué un déséquilibre dans de nombreux domaines à la fois, avec les effets cumulatifs que cela entraîne.

Tout d'abord, il y a manifestement un conflit de valeur, les Allemands de l'est ayant vécu dans le cadre d'un État communiste très centralisateur et interventionniste, attendent beaucoup de leur nouveau gouvernement central. D'autant plus qu'ils s'attendaient à voir leur niveau de vie s'élever rapidement et se rapprocher de celui de leurs autres compatriotes. Leurs exigences portent encore maintenant sur des domaines tels que la sécurité d'emploi et d'autres avantages sociaux qu'une sociale démocratie peut se permettre quand elle en a les moyens financiers, ce qui est de moins en moins le cas, même dans un pays comme la Suède, État modèle à cet égard. Plusieurs exigences fondamentales de ces nouveaux länder (inscrites dans leur propre constitution) portent sur les droits sociaux que l'on peut retrouver aussi en partie dans

la Loi fondamentale et dans plusieurs constitutions des länder de l'ouest. Ainsi, par exemple, les indemnités de chômage, le droit au travail, la protection des emplois, l'accès à un système de santé publique pour tous, des pensions de vieillesse, l'accès au logement, la sécurité sociale au sens large, l'enseignement public à tous les niveaux, etc.

Mais, la grande différence c'est que dans l'État fédéral libéral de l'ouest, ces problèmes ne se traitaient pas du tout de la même façon en ce qui regarde le rôle, le niveau et le degré d'intervention, à la fois du gouvernement central et des länder.

Dans l'ex R.D.A., les länder n'étaient pas responsables à un degré le moins comparable en ce qui concerne le traitement des problèmes socio-économiques.

Or, les nouveaux citoyens, maintenant plus que jamais, revendiquent l'application des droits précités. D'autre part, vu la pénurie de leurs ressources et le déclin de leurs industries et services, ils n'ont guère d'autres moyens que de se tourner vers le Bund (gouvernement fédéral). Et, de la sorte, ils exercent une pression considérable sur ce dernier.

Ainsi, le nouveau gouvernement central s'est vu obligé d'intervenir massivement dans l'ex R.D.A., dans des domaines qui, jusqu'ici en R.F.A., avaient été largement gérés par les länder.

Les conséquences les plus claires ont été un déséquilibre financier et un accroissement de la dette fédérale comme la R.F.A. n'en avait jamais connus. Ce sont évidemment les contribuables qui ont payé et payent encore ces coûts par une augmentation de leurs impôts et de leurs taxes, spécialement ceux des régions les plus aisées.

Autre conséquence : la création d'un Fonds pour l'Unité de l'Allemagne a retardé considérablement une nouvelle réglementation sur la répartition des impôts entre le Bund et les länder, de même que la péréquation horizontale entre les länder. Souvent, dans les États fédéraux démocratiques, ce sont les régions les plus démunies qui réclament le plus une intervention du gouvernement central, notamment pour répondre à leurs besoins les plus criants. Mais, en même temps, leur dépendance financière et la faiblesse de leurs infrastructures politiques et économiques réduisent d'autant plus leur autonomie. Étant donné qu'en Allemagne également le gouvernement central dispose davantage du « pouvoir de la bourse », ce phénomène a également, bien qu'à des degrés variables, un impact sur l'autonomie (du moins financière) des autres länder, même les mieux nantis.

Indirectement donc, la réunification a, pour au moins un certain temps, accéléré la tendance à la centralisation politique. Mais celle-ci n'était-elle pas déjà fortement établie? Qu'en est-il des réactions des länder pour plus d'autonomie, surtout de ceux de l'ouest et des mieux équipés? Quels en sont l'ampleur, la direction et les moyens?

4. Le Bundesrat : une chambre d'intégration législative et administrative des länder.

Dans notre étude initiale (p. 439-441) nous avons souligné un certain nombre de traits essentiels du Bundesrat qu'il faudrait relire pour mieux en saisir la continuité. On y montre notamment comment il sert en quelque sorte de chambre d'intégration administrative des deux paliers du gouvernement, lieu de rencontre des ministres, fonctionnaires, experts, etc. des länder et du Bund. L'élaboration de nombreuses lois se fait au cours de ces réunions, précédées ou suivies de contacts étroits de ministère à ministère sur une base ad hoc. Dans un second mouvement, au niveau de l'application des dites lois fédérales, les administrations des länder jouent un rôle capital dans la majorité des domaines. Une minorité de ceux-ci relève exclusivement de l'administration fédérale, aux effectifs, rappelons-le, très réduits par rapport à ceux des länder et des gouvernements locaux.

On a donc là un modèle poussé de centralisation politique où l'on voit les institutions centrales prendre l'essentiel des décisions, macroéconomie, etc., avec la coopération des exécutifs des länder et en associant étroitement ces derniers à leur application avec leur propre administration. Phénomène qu'il ne faut évidemment pas confondre avec la déconcentration administrative.

On signalait également que la grande majorité des conflits entre le Bundestag et le Bundesrat se terminaient par des compromis élaborés notamment dans la Commission de conciliation des deux chambres. Les clivages observés se situent surtout au niveau des partis politiques et concernent entre autres, le rôle de l'État en tant que régulateur et distributeur de ressources et de services.

Rappelons que le droit de veto du Bundesrat est limité aux matières dites fédérales, celles ayant une incidence sur les finances des länder ou leur autonomie administrative. Elles sont appelées «lois d'approbation». Dans les autres cas, le veto du Bundesrat est seulement suspensif et peut être renversé par le Bundestag.

Quels changements observe-t-on depuis 1991? Tout d'abord, indicateur révélateur de l'influence accrue de cette institution, le nombre de loi dépendant de son approbation continue d'augmenter, grâce à une interprétation plus large de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe et parmi celles-ci on retrouve des lois très importantes.

Au cours de la dernière décennie très peu d'amendements ont été apportés à la Loi fondamentale. Mais les plus importants concernent justement le Bundesrat. Grâce à une modification de l'article 23 (en 1992), il est devenu un acteur essentiel dans les relations avec l'Union européenne. Il a non seulement le droit d'être informé des affaires concernant celle-ci mais il a également le droit d'être partie prenante dans les matières relevant exclusivement des länder. Et l'exercice de ces droits «doit normalement être transféré par la Fédération à un représentant des länder désigné par le Bundesrat» (article 23,6). Il a également le pouvoir de bloquer le transfert de droits de souveraineté à l'Union européenne, ce qui pourrait à l'avenir limiter l'action de celle-ci.

Enfin, grâce au nouvel article 50 «les länder participent par l'intermédiaire du Bundesrat à la législation et à l'administration de la Fédération et aux affaires européennes ».

Le Bundesrat a donc vu ses pouvoirs considérablement renforcés, spécialement en matière de relations internationales et dans les rapports de l'Allemagne avec les centres décisionnels de l'U.E.

5. Centralisation politique – décentralisation administrative

Dans notre première étude (p. 427-429), on soulignait deux caractéristiques essentielles de la Loi fondamentale consacrant un fédéralisme coopératif et une démocratie sociale mais avec un droit fédéral primant le droit des länder et une prééminence du gouvernement central dans le vaste domaine des pouvoirs concurrents. Pour en arriver à la conclusion qu'il restait finalement peu de pouvoirs propres aux länder, car même dans les pouvoirs résiduels (éducation, culture) les possibilités d'intervention du gouvernement central étaient considérables.

Depuis lors, il est permis de dire que ce gouvernement peut pratiquement intervenir dans tous les domaines en se fondant sur les éléments précités et notamment l'article 72 alinéa 3 de la Loi fondamentale sur la législation concurrente, en invoquant la clause de la protection de l'unité juridique et économique et en l'interprétant dans un sens extensif.

De la sorte, le gouvernement central a contribué à réduire encore plus le champ d'intervention des chambres législatives des différents länder. Tous les observateurs sont d'accord sur ce point essentiel pour l'autonomie des länder.

En outre, conformément à l'article 75, ce gouvernement a continué d'utiliser largement son pouvoir d'édicter des règles générales ou lois fédérales, précisant un cadre juridique à l'intérieur duquel les législateurs des länder peuvent procéder aux adaptations voulues. Mais leur marge de manœuvre est d'autant plus limitée que les lois en question sont précises et détaillées.

Quant au second volet, la décentralisation administrative, il reste pratiquement inchangé tant dans la constitution que dans les pratiques observées. Ce système a fonctionné de façon efficace jusqu'à la réunification parce que tout est basé sur la négociation, le compromis entre les différents acteurs publics et privés aux deux principaux niveaux. L'on tend dit-on à l'unanimité avec des concessions mutuelles (notamment dans les relations avec les partis politiques, même dans l'opposition).

On pouvait parler d'un haut degré d'unification dans une société caractérisée par son homogénéité mais l'intégration des nouveaux länder a quelque peu perturbé ce modèle, du moins à court terme. En résumé et en reprenant les considérations faites à propos du Bundesrat, on peut dire que :

- a) Il existe une sorte de corrélation au moins partielle entre l'extension des pouvoirs du Bund et la réduction des pouvoirs des législateurs des länder. Ces derniers légifèrent de moins en moins alors que l'autre niveau de gouvernement a consolidé ses interventions. Si le fédéralisme implique une réelle autonomie des législatures des länder on peut dire qu'il n'y en a plus.
- b) Par contre et c'est cela la grande caractéristique de l'Allemagne, les exécutifs du Bund et des länder sont les véritables acteurs dans ce processus de coopération verticale et horizontale. Mais, en général, c'est le gouvernement central qui prend l'initiative législative, coordonne les mouvements et décide en dernier ressort.
- c) Les länder associés au Bund (via leur exécutif) dans l'élaboration des lois fédérales (notamment dans les matières les concernant) sont en même temps impliqués dans leur application.

Et, à cet effet, ils disposent d'un corps administratif beaucoup plus nombreux (entre 4 et 5 fois plus) que l'administration centrale et souvent de grande qualité (par exemple dans les länder de l'ouest les plus peuplés).

Les rapports entre les administrations fédérales et les administrations des provinces au Canada ou des États aux États-Unis ne sont pas comparables à cet égard, elles ne connaissent pas un tel degré d'imbrication tant en amont qu'en aval du processus décisionnel. Et c'est encore plus vrai pour les rapports entre l'administration du Québec et l'administration fédérale.

Un auteur allemand Benz dans « From Unitary to Asymmetric Federalism » écrivait ce qui suit : « Territorial diversity and competition between decentralized governments which are often said to characterize a truly federal are not supported in Germany ».

6. Émergence et asymétrie des länder

Avec la réunification, le fédéralisme de consensus a été quelque peu ébranlé et il s'avère maintenant plus difficile d'opérer des réformes indispensables. De plus en plus de dirigeants plaident en faveur d'un « fédéralisme compétitif » avec une nette séparation des pouvoirs entre les deux niveaux de gouvernement et surtout pour plus d'autonomie fiscale pour les länder.

Cette revendication est appuyée surtout par les länder les mieux nantis qui doivent contribuer le plus au financement des moins favorisés alors que ceux-ci, on l'a vu, misent beaucoup sur le gouvernement central pour les aider. On invoque aussi la possibilité d'un « fédéralisme asymétrique » tenant davantage compte des fortes

disparités entre länder et en même temps des objectifs d'une sociale démocratie sérieusement menacée par la globalisation et le néolibéralisme.

La centralisation politique, on le répète, s'est accrue du fait de l'intervention financière du gouvernement fédéral. En d'autres termes, la liberté d'action des länder a été considérablement limitée par le fait qu'ils sont dépendants financièrement des règlements fédéraux, des accords entre gouvernement fédéral et länder, etc. (voir H. Laufer, *Federalism and Centralization*).

On remarque, en même temps, que beaucoup de länder s'organisent pour mieux défendre leurs intérêts dans une Union européenne intervenant de plus en plus dans leurs propres affaires.

Ainsi, dans chaque land, il y a un ministre des affaires européennes jouant le rôle d'un quasi-ambassadeur à Berlin. Les 16 ministres des länder se réunissent régulièrement pour adopter des positions communes avant que des décisions législatives fédérales soient prises. Plusieurs forment des alliances entre eux et luttent avec un certain succès pour avoir accès directement au processus décisionnel dans les affaires européennes les concernant (voir les amendements constitutionnels précités et le rôle du Bundesrat).

Les länder sont désormais plus présents au sein des institutions de l'U.E. Avec d'autres entités régionales européennes, ils ont réussi à imposer (Traité de Maastricht) un Comité des Régions qui joue un rôle consultatif dans les décisions les concernant. Les avis des experts rencontrés sont divergeants quant à son influence actuelle mais ce n'est que le début de son fonctionnement, avec en son sein des représentants de régions au statut très variable d'un pays à l'autre.

Sur un plan individuel, plusieurs länder ont des bureaux chargés de défendre leurs intérêts en faisant du « lobby » aux endroits stratégiques avec ou sans la collaboration du Bund. Certains auteurs tels que P. Katzenstein (voir bibliographie) et d'autres cités plus loin estiment que plusieurs länder disposent maintenant « d'avantages systémiques » leur permettant d'entretenir des relations économiques avec les grandes entreprises, ces dernières étant d'ailleurs plus portées à traiter leurs problèmes sur une base régionale.

On cite aussi comme exemple le land de Hesse, avec ses représentants à Bruxelles, ses contacts étroits avec plusieurs régions voisines, ses accords avec des États américains, des provinces chinoises, etc. Ses objectifs premiers sont de développer ses techniques de pointe (chimie, biotechnologie, recherche médicale, services financiers, aéroports, etc.) de façon à s'adapter positivement et efficacement au

phénomène de globalisation : «Although globalization may reduce the autonomy of political institutions by undermining the efficacy of traditional practices, Hesse demonstrates that global trends also provide opportunities for which some subnational governments derive significant and economic benefits » (F. Gress, p. 79).

C'est à peu près le même point de vue que l'on retrouve chez M. Nagelschmidt (voir bibliographie) à propos du Bade-Wurtemberg où l'adaptation du land à la globalisation s'est opérée avec succès grâce aussi à sa collaboration avec le gouvernement fédéral. Avec quelques variantes, un constat comparable peut être fait pour la Bavière et la Rhénanie-Westphalie entre autres, d'autant plus que leur puissance économique et leur poids démographique leur permet d'exercer une influence considérable au sein du Bundesrat. Mais, qu'en est-il d'autres länder moins nantis et moins bien équipés, qui misent encore beaucoup sur l'aide du gouvernement central pour les aider à combler un écart que les développements technologiques et la globalisation risquent fort de creuser? Ils se réclament de la sociale démocratie alors que les autres se situent davantage dans la mouvance néolibérale. Mais cette vue est très schématique. Il est plus prudent de dire que l'Allemagne recherche finalement une voie moyenne (neue mitte).

Conclusion

Finalement, la globalisation, l'unification de l'Allemagne et l'intégration européenne n'ont pas altéré sérieusement le modèle allemand avec ses deux volets : centralisation politique – décentralisation administrative. Mais l'on note une participation accrue (ou coopération) des länder au processus législatif, via notamment le Bundesrat. Quant à la décentralisation administrative, elle repose essentiellement sur les corps administratifs des länder sans lesquels il serait impossible d'appliquer les lois fédérales.

Nous avons affaire à un système assez bureaucratisé, au sein duquel les chambres législatives des länder ont perdu une grande partie de leur influence au profit des exécutifs des deux niveaux de gouvernement. Ceux-ci sont impliqués dans un processus extrêmement compliqué de négociations débouchant généralement sur des compromis où les groupes de pression et les länder les mieux nantis jouent un rôle primordial. Ce dernier peut être freiné par la nécessité du marchandage entre partis politiques aux deux paliers de gouvernement.

Le tout est chapeauté par un gouvernement central avec à sa tête le chancelier, jouissant de compétences extrêmement étendues, lui permettant de jouer un rôle moteur en matière d'initiative législative, de coordination (au nom de la coopération) et de décision finale dans les domaines les plus vitaux pour le pays.

Bibliographie

- AMMON, G. et coll., Fédéralisme et centralisme, *Économica*, 1998.
- BENZ, A., From unitary to asymmetric federalism in Germany, *Publius*, 1999, no. 29.
- BOTHE, M., The constitutional court of the F.R.G. and the powers of the länder, in E. Orban, *Fédéralisme et cours suprêmes/Federalism and supreme courts*, Bruylant et P.U.M., 1991.
- GOETZ, K., National governance and European integration, intergovernmental relations in Germany, *Journal of Common Market*, 1995, March.
- GOSSELIN, S., *Fédéralisme et Bundesrat en R.F.A.*, Institut allemand d'Asnières, 1994.
- GRESS, F., Lander governance in a global era: the case of Hesse, *Publius*, 1999, no. 29.
- GUNLICKS, A., Land constitutions in Germany, *Publius*, 1998, Fall.
- HRBEK, R., Effets sur le fédéralisme allemand de l'intégration dans l'U.E., *Revue des questions allemandes*, 1998, janvier.
- HUEGLIN, From constitutional to treaty federalism, *Publius*, 2000, no. 48.
- KATZENSTEIN, P., *United Germany in an integrating Europe*, Center for German and European Studies, Berkeley, 1997.
- KLATT, H., German unification and the federal system, *German Politics*, 1992, December.
- LEONARDY, U., *Germany federalism, Towards*, 2000.
- MARCOU, G., Évolution récente du fédéralisme allemand sous l'influence de l'intégration européenne, *Revue du droit public*, 1995, juillet.
- NAGELSCHMIDT, M., Relations internationales des länder allemands, *Études internationales*, 1999, décembre.
- ORBAN, E., La cour constitutionnelle fédérale et l'autonomie des länder en R.F.A., *Revue juridique Thémis*, 1988, vol. 22.
- PARAISO, J.Y., L'autre Allemagne dans l'Allemagne unifiée, *Études internationales*, 1997, septembre.
- THIELEMANN, E., Institutions and institutional change in the F.R.G., *West European Politics*, 2001, January.
- N.B.: Pour des statistiques de base, voir *Key data on Germany 2000*, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden. Bibliographie limitée à la production rédigée en français et en anglais et à celle la plus utilisée dans cette recherche.
- En Allemand, voir deux ouvrages recommandés : H. Laufer/U. Muensch, *Das foederative system des Bundesrepublik Deutschland, Oplanden : Westdeutscher Verlag*, 1997.

U. Maennle, Foederalismus Zwischen Konsens und Konkurrenz, Baden-baden, Nomos, 1998.

II. Les États-Unis: statu-quo fédéral et dynamisme des États

Les États-Unis n'ont pas connu de changements aussi profonds qu'en Allemagne avec la réunification et une intégration plus poussée au sein de l'U.E. Mais eux aussi connaissent les effets d'une accélération de la globalisation sur leur économie et son système fédéral. Les événements du 11 septembre 2001 auront également un impact sur ce dernier, surtout en matière de défense et de politique étrangère.

Plus haut, nous avons souligné le fait que les disparités d'ordre quantitatif et qualitatif constituaient la principale pierre d'achoppement des relations entre les länder, provinces, États, etc. et le gouvernement central d'une part et d'autre part entre ces entités politiques elles-mêmes.

Nous en soulignons ici quelques aspects dans un pays où le néolibéralisme a connu sa plus forte expansion alors qu'en Allemagne, il était encore quelque peu freiné par des éléments (certains diront des reliquats) de la sociale démocratie.

1. Identité et disparités des États

Ici, contrairement à la « nouvelle Allemagne », les États sont de création beaucoup plus ancienne. Quarante-cinq sur cinquante ont été créés au dix-huitième et au dix-neuvième siècle. Mais dans plusieurs de ceux-ci, une forte immigration et une grande mobilité de la population (voir « A Nation of Strangers de V. Packard) tendent à réduire l'attachement des citoyens à leur État d'origine. À cela s'ajoutent des possibilités économiques souvent très variables d'un État à l'autre.

Parmi les disparités, notons les énormes écarts entre les États les plus peuplés et ceux en bas de l'échelle. La Californie (plus de 30 millions d'habitants), soit cinquante fois la population du Vermont, continue de s'accroître rapidement alors que plusieurs États du nord-est voient leur population stagner, voire diminuer dans certaines de leurs régions.

On retrouve également de fortes disparités dans les revenus par État. Ainsi, le revenu personnel peut varier du simple à plus que le double entre certains États, ceux du sud étant encore généralement classés parmi les plus pauvres en dépit de progrès relativement récents. Autre indicateur : le taux de pauvreté! Ce dernier (d'ailleurs nettement sous-estimé) varie entre 6.1 (New Hampshire) et 20.3 (Louisiane). Les taux les plus élevés se retrouvent dans le sud (Louisiane précitée, Mississippi,

TABLEAU 2

Tableau de quelques disparités entre États

États	Population	Revenu en Milliards \$	Taux de pauvreté %
California	30,380,000	\$100	14
New York	18,058,000	\$75	13.5
Texas	17,349,000	\$37	15.3
Pennsylvania	11,961,000	\$36	10.5
Ohio	10,939,000	\$35	11.2
New Jersey	7,760,000	\$29	8.2
Florida	13,277,000	\$28	13.5
Illinois	11,543,000	\$28	11.4
Michigan	9,368,000	\$26	10.4
Massachusetts	5,996,000	\$20	9.9
North Carolina	6,737,000	\$18	13.2
Wisconsin	4,955,000	\$18	9.3
Washington	5,018,000	\$17	11.9
Virginia	6,286,000	\$15	9.6
Minnesota	4,432,000	\$15	7.7
Georgia	6,623,000	\$15	13.1
Indiana	5,610,000	\$14	10.4
Maryland	4,860,000	\$14	9.3
Louisiana	4,252,000	\$12	20.3
Connecticut	3,291,000	\$12	7.8
Missouri	5,158,000	\$12	11.5
Tennessee	4,953,000	\$11	14.2
Kentucky	3,713,000	\$11	16.5
Alabama	4,089,000	\$11	16
Oregon	2,922,000	\$10	13.0
South Carolina	3,560,000	\$10	14.8
Arizona	3,750,000	\$10	17.5
Colorado	3,377,000	\$9	8.8
Oklahoma	3,175,000	\$8	14.4
Iowa	2,795,000	\$8	10.7
Alaska	570,000	\$6	8.9
Mississippi	2,592,000	\$6	18.2
Arkansas	2,372,000	\$6	17.5
Kansas	2,495,000	\$6	9.3
New Mexico	1,548,000	\$6	18
West Virginia	1,801,000	\$5	19.3
Hawaii	1,135,000	\$5	8.8
Utah	1,770,000	\$5	9.1
Nevada	1,284,000	\$4	10.1
Maine	1,235,000	\$4	10.3
Nebraska	1,593,000	\$4	10.3
Rhode Island	1,004,000	\$4	11.3
Idaho	1,039,000	\$3	11.6
New Hampshire	1,105,000	\$3	6.1
Delaware	680,000	\$3	9.6
Montana	808,000	\$3	14.4
North Dakota	635,000	\$2	12.3
Wyoming	460,000	\$2	11.9
Vermont	567,000	\$2	11
Total	281,000,000+		

Population et revenus par États (Census2000).

Taux de pauvreté (Département of Commerce, B.E.A., 2001)

Classement selon le revenu total de chaque État.

Arizona, Alabama, Kentucky, Nouveau-Mexique) et les moins élevés dans des États tels que Minnesota, Massachusetts, Connecticut, Colorado. Plusieurs États parmi les plus pauvres comportent de nombreux Latino-américains et Afro-américains. C'est le cas du Nouveau-Mexique pour les premiers et le Mississippi pour les seconds (plus de 40%).

Cette dimension « ethnique » continue d'intervenir dans les rapports économiques et politiques, d'autant plus que l'immigration (légale ou illégale) en provenance du sud se concentre surtout dans quelques États. Mais, même dans des États prospères comme la Californie, le Texas ou la Floride, elle pèse de plus en plus lourdement dans le budget des États. La tendance alors étant de limiter le « welfare », voire à supprimer toute forme d'aide aux illégaux. Et, finalement, on se retrouve plongé en plein débat opposant « libéraux » et conservateurs à l'intérieur des États et dans les relations entre États et gouvernement central. De façon générale, les conservateurs favorisent la décentralisation de façon à donner plus d'autonomie aux États et à l'initiative privée face à un gouvernement qui, depuis le New Deal surtout, était considéré comme plus progressiste que la majorité des États mais aussi plus dépensier et bureaucraté.

2. Constitution, Cour suprême, Sénat: retour au fédéralisme dualiste?

2.1 Constitution

À part l'amendement mineur (article 27) concernant l'indemnité des membres du Congrès, il n'y a aucun changement à la constitution formelle depuis 1990. Mais celle-ci a établi définitivement les pouvoirs du gouvernement central grâce entre autres :

- aux pouvoirs expressément reconnus à celui-ci en matière macro économique, défense, relations internationales, etc.
- aux pouvoirs implicites « necessary and proper clause », permettant au gouvernement précité de faire toutes les lois et règlements nécessaires pour mettre en application des pouvoirs exclusifs. Cette clause dite élastique a permis à la Cour suprême d'effectuer des interprétations extensives notamment en matière de pouvoirs résiduels.
- la clause de la supériorité nationale des lois fédérales.

De nos jours, les pouvoirs du gouvernement central en matière de défense (mobilisation civile et militaire) lui ont permis en temps de paix de déborder sur de nombreux domaines à caractère économique (recherche scientifique, bases militaires, commande de matériel, etc.).

Avec la globalisation transcendant les limites des États, la clause du commerce interétatique permet au Congrès de réglementer une foule de matières, finances, agriculture, transport, communications, pollution, etc.

Comme dans tous les États fédéraux, il y a également le pouvoir de taxation et de défense. Le « pouvoir de la bourse » permet également d'intervenir au moins indirectement en matière de « Welfare » et souvent dans des domaines réservés normalement aux États. Ainsi, le fédéral financera partiellement mais avec des conditions (voir partie 4) des programmes concernant l'éducation, le transport, la santé, la police, les droits civils, etc.

Finalement et la majorité des observateurs sont d'accord sur ce point vital : le gouvernement central a les pouvoirs voulus pour intervenir dans quasi tous les domaines essentiels de la vie économique et sociale des citoyens, souvent de façon indirecte, avec des hauts et des bas selon la conjoncture.

Tout comme en Allemagne, les États ont les pouvoirs résiduels. Mais, comme dans ce pays en ce qui concerne les pouvoirs concurrents, les États peuvent intervenir aussi loin et aussi longtemps qu'ils n'entrent pas en conflit avec la législation nationale (clause de la suprématie nationale).

Ceci dit, il n'en reste pas moins vrai que les États jouent un rôle considérable (bien qu'inégal selon les États) et irremplaçable. Ils légifèrent et assurent la gestion administrative (avec les gouvernements locaux) dans une foule de matières concernant la vie quotidienne des citoyens mais ils le font dans le cadre et dans les limites précitées.

Certains auteurs ont utilisé différentes appellations pour caractériser ce fédéralisme, comme, par exemple :

« Cooperative federalism » (coopération entre les différents niveaux de gouvernement).

« Marble cake federalism » (variante de la précédente où on met l'accent sur la coopération plutôt que la division des pouvoirs).

« New federalism », favorisé par les Républicains et visant à rendre aux États une plus grande partie des ressources financières et des responsabilités (voir partie 4).

La division constitutionnelle des pouvoirs n'est certes plus à l'ordre du jour des débats politiques mais elle reste inscrite dans les faits observables. (J.M. Burns, *State and Local Politics*, p. 22).

2.2 La Cour suprême

Dans l'étude comparative précitée (voir bibliographie), E. Katz du Center for the study of federalism à l'Université Temple écrit ce qui suit à propos de la Cour suprême en 1991 (p. 56).

« From the founding it sided with the nations government rather than with the states. This pattern continues today. The difficulty is not from the centrifugal forces of the states, it is from the centralization of power in Washington”.

Dans la même étude et dans la “Revue juridique Thémis” j’en arrivais à la même conclusion en analysant les concepts de base utilisés par cette cour dans les décisions clefs. De son côté, un constitutionnaliste réputé, R. Berger, n’hésitait pas à affirmer que la Cour suprême a finalement usurpé les pouvoirs législatifs réservés aux États par la Constitution.

C’est ce contre quoi la «nouvelle Cour suprême » de Rehnquist tente de réagir au cours des dernières années. Cette cour peuplée en majorité de juges républicains et conservateurs a voulu renverser la vapeur en faveur de l’autonomie des États.

Durant les années soixante (avec le juge en chef Warren) et jusqu’à tout récemment, les juges fédéraux ont joué un rôle majeur dans l’interprétation des articles 13, 14 et 15 de la Constitution (appelés «Charte des droits de l’Homme) et leur application au niveau des États. Ce qui les a amenés à exercer un droit de supervision dans un nombre croissant de domaines tels que la gestion des hôpitaux, des prisons, des écoles, le welfare, les élections, la pollution, etc. Souvent, au nom de la préemption, en vertu de laquelle une loi ou un règlement émis par le fédéral prévaut sur les décisions des États, notamment quand il s’agit d’un intérêt fédéral dominant, le tout étant interprété de façon souvent extensive.

En 1992, la Cour supérieure (dominée par les Républicains) a renvoyé à la juridiction des États plusieurs questions de nature controversée, comme, par exemple, l’avortement (Casey contre Plamond Parenthood). Fait inattendu de nos jours, elle invoque à nouveau la théorie du fédéralisme dualiste (dual sovereignty), en se fondant sur l’amendement 10 concernant les pouvoirs résiduels (accordés aux États). Selon elle, les états jouissent d’ « une souveraineté constitutionnelle » dans leur propre domaine.

En 1995, elle s’attaque à une interprétation trop extensive de la clause permettant au gouvernement de réglementer le commerce interétatique. Le Congrès avait légiféré sur le port d’arme à proximité d’une école (l’éducation et la police sont de la compétence des États).

En 1997, elle estime que c’est aux États qu’il revient de légiférer ou non en matière de suicide-assisté. La même année, elle déclare inconstitutionnelle le « Religious Freedom Restoration Act » du Congrès, jugeant à nouveau que ceci fait partie des pouvoirs résiduels.

En 2000, elle se prononce contre des dispositions du « Violence Against Women Act » permettant aux femmes de poursuivre leur assaillant devant un tribunal fédéral

(ce dernier est en général plus favorable aux victimes de violence raciale ou sexuelle). Elle estime que le fédéral a porté atteinte à la souveraineté des États.

Une lecture limitée à des décisions de cette nature pourrait porter à croire qu'il s'agit d'un retour du balancier contre la centralisation et en faveur de l'autonomie des États, car ces décisions ouvrent la porte à une remise en question d'une foule de lois et de règlements fédéraux dans des domaines relevant des États. Coup de frein? Oui. Retour au fédéralisme dualiste du dix-neuvième siècle? Sûrement pas.

Toute la jurisprudence et les comportements antérieurs constituent un bloc solide, difficilement attaquant sans remettre en question l'ensemble du système politique.

Peut-on au moins parler de New Federalism? Sous les Présidents républicains, Nixon, Reagan, G. Bush, on a beaucoup parlé de retourner aux États davantage de responsabilités et de ressources sous forme, par exemple, de partage de revenus ou d'octrois sans condition (block-grants). Mais, le Président et surtout le Congrès dont dépendent ces transferts (avec tout le marchandage et le patronage que cela implique), le veulent-ils vraiment? À voir surtout dans la partie 4.

2.3 Le Sénat

Dans notre étude précitée, nous écrivons : « tant que l'on pouvait encore évoquer le fédéralisme dualiste, le rôle de défenseur de l'autonomie des États était encore occasionnellement mentionné, sinon revendiqué par certains sénateurs, surtout dans le sud. Mais, parallèlement au déclin de ce rôle, l'on observe la transformation de la Chambre haute en une chambre d'intégration nationale sur une base surtout partisane ».

Aujourd'hui, quand le Sénat est profondément divisé, ce n'est certes plus selon un clivage « State's Rights » contre gouvernement central mais en fonction de l'opposition, par exemple, entre les deux grands partis, ou entre conservateurs et « libéraux » des deux partis. Ou encore, et de façon plus compliquée, il s'agit de l'opposition entre diverses alliances, transcendant souvent les partis politiques et regroupant des intérêts divers. Le Sénat est en quelque sorte une chambre fédérative d'intérêts multiples qui s'entremêlent, avec comme toile de fond tout le jeu des groupes de pression et, parmi eux, les plus puissants.

Pour avoir une chance de succès ceux-ci doivent réussir à présenter leurs demandes au nom de l'intérêt national.

C'est d'ailleurs à Washington que se trouvent les principaux « lobbies » nationaux et internationaux, ainsi que les défenseurs des intérêts des États et des gouvernements locaux. Le phénomène de la globalisation a renforcé cette tendance même si les États

et les gouvernements locaux sont loin d'être marginalisés dans ce processus pour certaines questions et à certains moments (voir partie 5).

En résumé, nous avons affaire à une chambre haute très puissante, élue par les citoyens américains de chaque État. Elle n'est plus une chambre fédérale des délégués des États. Elle ne se compare pas du tout avec le Bundesrat (et ses délégués, exécutifs des länder) et encore moins évidemment avec le Sénat, non élu, du Canada.

3. Anciennes et nouvelles techniques de contrôle du fédéral

La façon (conditions) dont le gouvernement central distribue son aide financière aux États peut, avec beaucoup de nuances servir d'indicateurs au moins partiels dans une perspective centralisation-décentralisation, surtout si on la qualifie de fédéralisme coopératif.

En général, les Démocrates favorisent une réglementation fédérale précise, appuyés en cela par l'administration centrale mais aussi dans une certaine mesure par les commissions du Congrès, soucieuses de garder leur pouvoir de décision dans l'affectation des fonds aux États et aux gouvernements locaux.

Les Républicains, au nom de la décentralisation et de l'autonomie des États semblent, en principe, plus disposés à laisser à ceux-ci une plus grande liberté de gestion lors de ces octrois. Ils tendent donc à limiter les conditions imposées par le fédéral. Mais la réalité est beaucoup plus complexe que ce simple énoncé.

3.1 Octrois fédéraux aux États et gouvernements locaux

a) Partage des revenus.

Cette formule décentralisatrice permettait d'allouer des sommes d'argent importantes aux « gouvernements inférieurs », assorties de conditions très générales, laissant à ceux-ci une grande liberté de manœuvre quant à la façon de dépenser.

Actuellement ce système ne fonctionne plus, il a été supprimé par le fédéral pour lutter contre son déficit budgétaire.

En soi, ceci constitue un indicateur intéressant quant à la volonté (ou son contraire) du gouvernement central de respecter l'autonomie des entités précitées, quels que soient les arguments financiers. Ces derniers n'étaient d'ailleurs plus valables à la fin du mandat de Bill Clinton, jouissant alors d'énormes surplus budgétaires.

b) Subventions fédérales avec conditions

On parle ici du «pouvoir de la bourse ». Le fédéral a le droit d'imposer les revenus des personnes et des entreprises dans l'intérêt général. Il a aussi le droit d'aider les États et les gouvernements locaux (bien que ceux-ci relèvent des États). Ainsi, plus d'un cinquième des revenus de ces gouvernements dépendent de l'aide fédérale.

Or cette aide sert très souvent à financer des programmes dans des domaines de la compétence des États (surtout la santé, le welfare et l'éducation). Un quart des subventions va au welfare (aide aux familles, etc.). Plus de 40/100 pour la santé (medicaid pour les pauvres, etc.), environ 10/100 pour l'éducation et la même chose pour le transport. Ces subventions sont assorties de conditions variables.

Les «categorical grants» sont conçus pour des projets très spécifiques (construction de routes, d'aéroports, etc.) et sont l'objet de conditions strictes. Souvent le fédéral ne donne ces sommes que si les États assument une large part des dépenses.

Les agences fédérales exercent un contrôle rigoureux sur ces dépenses. Les États sont libres de refuser de participer à ces programmes mais alors ils en perdent le bénéfice financier. Pour le fédéral c'est un moyen de pression efficace.

Les «project grants» sont des octrois du Congrès aux États et aussi à des institutions telles que les universités, les centres de recherche, etc., à partir de demandes formulées par ceux-ci.

c) « Block grants »

Les octrois «en bloc» se situent dans la tendance décentralisatrice car, après le partage des revenus (au Canada on parle de rapatriement de points d'impôts vers les provinces) c'est la formule qui laisse le plus de liberté financière aux États. On les retrouve surtout en matière de santé, services sociaux et éducation. Sous le Président Clinton, de nombreux «block grants» ont été regroupés en six grandes catégories. Mais, on le répète, ni le Président, ni l'administration et encore moins le Congrès, ne veulent limiter sérieusement leur pouvoir de redistribuer l'argent fédéral. Ceci fait partie du «jeu politique» et d'un marchandage intense.

Quant au citoyen américain, ce qu'il veut avant tout, ce sont les «services », peu importe que l'argent vienne du fédéral ou des États, même s'il juge que souvent les États gèrent mieux leurs affaires que le fédéral surtout dans les matières relevant directement de leur quotidien (santé, éducation, services sociaux, transports, etc.).

Mais d'autre part, il y a des différences considérables dans la gestion des États. Et la confiance des citoyens à l'égard de leur État et du fédéral fluctue aussi en fonction de cette variable.

3.2 Préemptions et mandats

Le gouvernement central peut, on le voit, influencer considérablement le fonctionnement des États et des gouvernements locaux, même dans les matières relevant de leur compétence, grâce au «pouvoir de la bourse ». Il peut les menacer de retirer son aide s'ils ne respectent pas les conditions imposées dans les cas précités.

Mais il ne peut certainement pas les traiter comme des entités administratives subordonnées. Il y a là une marge difficile à apprécier (en dépit des indicateurs précités) entre l'autonomie relative des États et ce que certains qualifient de « fédéralisme coercitif ». À ce sujet, le principe de la suprématie fédérale (préemption) et les mandats fédéraux offrent un éclairage supplémentaire très utile et révélateur.

a) Préemption totale

Ici, les choses sont très claires, le contrôle du fédéral ne repose pas sur son pouvoir de financement mais sur l'article 6 de la Constitution, établissant la supériorité des lois fédérales sur les lois des États (clause dite de la suprématie nationale).

b) Préemption partielle

Le fédéral élabore des lois cadres que les États sont censés appliquer et administrer. S'ils refusent de le faire, le fédéral est en droit de retirer les montants alloués. En pratique, les États soumettent leurs propres règlements d'application aux agences fédérales concernées, telles que, par exemple, l'E.P.A. (Environment Protection Agency), en matière de protection de l'environnement.

Dans d'autres domaines, la santé par exemple, les États peuvent légiférer tant et aussi longtemps que le fédéral n'intervient pas avec une réglementation standard applicable à tous les états. Dans le cas de Medicaid (aide aux familles défavorisées), le

gouvernement central impose sa réglementation mais sa contribution financière est faible comparativement aux coûts à charge des États.

c) Mandats imposés sans financement.

Cette formule ressemble à la législation fédérale allemande directement applicable par les länder. Elle n'est guère prisée par les États et a provoqué de vives réactions au cours des dix dernières années. On en retrouve cependant une application dans de nombreux domaines : droits civils, droit de vote, pollution, réglementation des prisons, etc.

En conclusion, le gouvernement central a pris l'habitude d'utiliser les mandats sur une grande échelle et dans de nombreux domaines sans nécessairement fournir les ressources nécessaires aux États et aux gouvernements locaux.

Conséquence notoire? Pour fournir des services adéquats en matière de santé, d'éducation, de services sociaux, etc., ces entités politiques et administratives ont dû augmenter leurs impôts et leurs taxes. Et ce, dans des domaines où les dépenses connaissent une progression de nature à déséquilibrer bien des budgets.

D'autre part, si on accorde plus d'autonomie aux États, la gestion des finances publiques sera probablement meilleure pour les États les mieux équipés et disposant de plus de ressources mais la décentralisation profitera moins aux autres. D'autant plus qu'aux États-Unis, contrairement à l'Allemagne et au Canada, il n'y a pas de système de péréquation (ni verticale, ni horizontale).

4. Modernisation des États

Plus haut, avec le «New Federalism», nous avons observé une tendance à la décentralisation administrative du fédéral vers les États, avec pour conséquence que ceux-ci, ainsi que les gouvernements locaux, ont eu à assumer des responsabilités administratives et financières plus lourdes. Face à ce phénomène et à la globalisation (voir partie 5), les gouvernements des États sont-ils bien équipés?

4.1 Législatures et administration des États

D'une façon générale, on observe une nette amélioration du professionnalisme et de l'équipement au sein des législatures mais avec de fortes différences d'un État à l'autre. Les plus riches et les plus peuplés comportant, par exemple, proportionnellement moins d'amateurs (législateurs peu ou pas payés).

Parallèlement, les administrations se sont étoffées et inspirées davantage du «merit system». L'on parle même d'une force politique nouvelle, constituée par une bureaucratie comportant des personnes plus compétentes et plus influentes. Mais, à

nouveau, les disparités économiques entre États se retrouvent au niveau de leur administration, tant en quantité qu'en qualité.

Ainsi des États tels que la Californie et le Massachusetts disposent, toutes proportions gardées, d'un des meilleurs personnels administratifs (et du mieux rétribué) alors que plusieurs États du sud (Louisiane, Arkansas, etc.) se retrouvent à nouveau en bas du classement. Fait inattendu mais explicable en raison de leur faible population, le Vermont et le New-Hampshire disposent d'une administration relativement réduite, avec des membres travaillant encore souvent à temps partiel et avec des rétributions en conséquence. Ce sont cependant deux des États parmi les plus progressistes.

4.2 Un mode d'imposition généralement régressif

Notons tout d'abord que près de 88/100 des revenus du fédéral proviennent de l'impôt sur le revenu des personnes (70%) plus celui de l'impôt sur les entreprises (18%).

Alors que près de 50% des revenus des États viennent des taxes de vente, considérées en l'occurrence comme un impôt régressif car il frappe proportionnellement plus les faibles revenus. Certains États, conscients de ce fait, ont offert un système de compensation de nature à réduire les effets négatifs précités.

Quant au taux d'imposition sur le revenu des personnes, il est d'un montant fixe pour tous les revenus (même effet qu'une taxe sur les biens de consommation) dans certains États. Dans d'autres ce taux est progressif (donc plus démocratique) mais avec d'importantes variations d'un État à l'autre.

Dans quelques États, il n'y a même pas d'impôt. Ainsi l'Alaska, très riche en matières premières et très peu peuplé, tire l'essentiel de ses revenus au moyen des taxes et redevances sur le pétrole et le gaz.

Plusieurs États dont New-York, par exemple, imposent davantage leurs citoyens mais les services offerts au public sont beaucoup plus étoffés que dans un État comme le Texas pour citer un autre extrême. Ici, il n'y a pas d'impôt, ni sur le revenu personnel, ni sur les revenus des entreprises mais tout en étant un des plus riches États, il se situe en-dessous de la moyenne pour la quantité et la qualité des services publics. C'est l'État où, jusqu'à tout récemment, il y avait un des plus grands pourcentages de la population non couverte par une assurance santé.

D'autre part, beaucoup d'États se plaignent de la place occupée par le fisc fédéral et du peu de marge de manœuvre qu'il leur reste pour imposer les revenus personnels. Et ce, alors que leurs charges administratives ne font qu'augmenter.

Quant aux taxes sur la propriété, elles alimentent près des $\frac{3}{4}$ du budget des gouvernements locaux. De sorte que beaucoup d'États se trouvent pris entre deux feux quand il s'agit de partager l'assiette fiscale du pays. Avec comme circonstance aggravante qu'ils se doivent d'aider les grandes villes aux prises avec des problèmes de plus en plus difficiles.

Par contre, dans les États (parfois plus petits) où les villes et grandes métropoles ne provoquent pas de tels problèmes, la question des revenus et des dépenses ne se pose pas du tout dans la même perspective et avec la même acuité. On le voit, la société américaine est loin d'être homogène, en dépit de l'« American way of life », tant dans ses ressources, ses modes d'imposition et la nature des services offerts à la population dans les différents États.

Et, ce n'est pas la globalisation et le néo-libéralisme tels qu'ils sont pratiqués actuellement qui vont modifier cette asymétrie dans le développement économique, politique et social.

5. Impact de la globalisation sur les États.

5.1 Deux niveaux d'action

L'accélération de la globalisation des échanges de biens, de personnes et de services, a des impacts très variables selon les niveaux de gouvernement et les États.

Premier constat : aux États-Unis, comme au Canada et en Allemagne, les entreprises nationales et internationales jouent souvent sur deux tableaux à la fois. D'une part, elles favorisent des règles du jeu nationales, connues de tous et applicables dans tous les États. Ces lois et règlements doivent donc provenir du gouvernement central. C'est à lui qu'il appartient d'ailleurs de « régler le commerce avec les nations étrangères et entre les divers États », la fameuse clause du commerce interétatique (article 6, section 8, de la Constitution). Nous avons également rappelé plus haut toute la gamme des pouvoirs macro économiques dont il dispose pour préciser le cadre dans lequel fonctionnent les États et les gouvernements locaux en matière d'économie.

Second constat : ici comme dans les deux autres pays précités, les entreprises exercent des pressions aux autres niveaux pour obtenir des avantages de toute sorte. Or ces États et gouvernements locaux sont aux prises avec des problèmes de plus en plus difficiles et avec des coûts croissant sans cesse et risquant de déséquilibrer leur budget.

C'est donc une raison supplémentaire pour accélérer leur développement économique et profiter au maximum d'une globalisation fondée largement sur l'informatique, les technologies de pointe et les services. Globalisation et libre concurrence entraînent dès lors une compétition accrue entre États (et villes) pour attirer des capitaux et des entreprises, voire pour les conserver chez eux.

5.2 Conséquences asymétriques pour les États

D'une façon générale, les États disposent encore de pouvoirs législatifs et réglementaires fort importants, dans la large marge de manœuvre laissée par un gouvernement fédéral loin de vouloir utiliser tous les pouvoirs qu'il détient « de facto et de iure ».

Ainsi, face aux entreprises qu'ils désirent attirer, ils peuvent diminuer, voire supprimer les impôts ou taxes les concernant. Ils peuvent suspendre ou réduire l'application de normes en matière de pollution, de sécurité au travail, charges sociales, syndicalisation, etc. Ils accordent aux banques, compagnies d'assurances et autres fournisseurs de service des avantages divers (et difficiles à évaluer). Ils accordent des prêts avec ou sans intérêt, avec ou sans condition, à certaines entreprises. Ils contribuent à la formation de la main d'œuvre, à la création de laboratoires de recherche (informatique, médecine, biotechnologie, chimie, télécommunication, aérospatiale, etc.). En fonction de leurs ressources, ils améliorent leurs infrastructures routières, aéroportuaires, etc. Le tout avec ou sans aide du fédéral.

Les résultats sont fort inégaux mais les États les plus dynamiques et les mieux équipés comme, par exemple, la Californie ou le Massachusetts, ont réussi à créer des « grappes » de développement de pointe comme la Silicon Valley en est un exemple, et la région de Boston un autre. Basés dans les deux cas sur des universités de renom et une étroite coopération avec les grandes entreprises.

Notons enfin un phénomène relativement nouveau pour plusieurs États et qui prend de l'ampleur : une majorité d'États ont un ou plusieurs bureaux permanents à l'étranger, notamment dans la capitale de l'U.E. Les gouverneurs, même ceux des petits États, organisent de plus en plus de missions commerciales à l'étranger.

Ces initiatives des États ne sont pas coordonnées à un point comparable avec ce qui se fait en Allemagne (dans un tout autre contexte). Plusieurs observateurs tels que Frey (voir bibliographie) estiment que trop souvent il y a dédoublement de services et que les États gagneraient beaucoup à mieux coordonner leurs efforts avec d'autres États et le gouvernement fédéral.

Toutes ces initiatives, souvent fructueuses pour plusieurs États, se font généralement en ordre dispersé et avec des moyens inégaux. Revers de la médaille : les États se livrent parfois à une concurrence qui peut aussi les diviser et les affaiblir face à de puissantes entreprises nationales ou multinationales.

Conclusion

Aux indicateurs institutionnels utilisés dans notre étude antérieure, nous en avons ajouté un autre, complémentaire, celui des techniques de contrôle du fédéral sur les États grâce aux différentes formes d'aide fédérales et sa pratique des « préemptions et mandats ».

Ainsi, on constate un désengagement financier du gouvernement central à l'égard des États. Ceux-ci sont aux prises avec une augmentation constante des dépenses en matière de santé, éducation, services sociaux, etc. Les coupures fédérales les forcent à réduire leurs services et/ou à augmenter leurs taxes et impôts. Mais, le fédéral, tout en diminuant son aide garde intacts ses pouvoirs de contrôle même dans les domaines relevant de la compétence des États.

Autre constat confirmant notre étude précitée, l'application de la Constitution (ou Constitution informelle), l'économie générale des décisions de la Cour suprême (en dépit des réactions passagères), la « nationalisation » du Sénat, montrent à quel point le gouvernement central a gardé, sinon renforcé, ses pouvoirs essentiels et ses moyens de contrôle législatifs et financiers sur les États (et les gouvernements locaux à plus forte raison).

Les événements post 11 septembre 2001 ne font qu'illustrer ce phénomène, notamment en matière de défense, de sécurité et de politique étrangère, dans un processus de mobilisation où il n'y a pratiquement plus qu'un seul gouvernement, celui qui parle au nom du pays tout entier. D'autre part, il faut signaler deux faits. Tout d'abord ces pouvoirs considérables, le gouvernement central les exerce de façon inégale, selon les équipes au pouvoir, et d'une façon générale selon la conjoncture économique et politique.

Quant aux États, ils ont modernisé et démocratisé en partie leur législature et leur appareil administratif. Et, les plus dynamiques et les mieux équipés d'entre eux ont continué de faire irruption sur la scène internationale pour y défendre leurs intérêts. Nous avons aussi souligné les disparités existant entre les États. Mais, dans une économie aussi marquée par une globalisation de type néolibérale, on ne peut guère s'attendre à une aide fédérale plus substantielle et encore moins à des formes de péréquation verticale ou horizontale.

Ce qui n'empêche pas le gouvernement central d'exercer la suprématie analysée plus haut, même si l'on invoque des expressions comme «New federalism », fédéralisme de coopération, fédéralisme compétitif, partage de pouvoirs, etc. pour caractériser un tel système. Après tout quand on parle de politique on ne peut escamoter son élément le plus essentiel : le pouvoir. Et ce, qu'elle qu'en soient la complexité et les limites pratiques.

Tableau 3
Tableau de quelques disparités entre États

Pays de l'U.E.	Population (en millions d'habitants)	Chômage (en %)	Produit intérieur brut (par habitant en Euros)
Belgique	10,236	9,5	23,446
Danemark	5,330	5,1	25,026
Allemagne	82,164	9,4	22,712
Grèce	10,546	10,7	14,198
Espagne	39,442	18,7	17,319
France	59,296	11,7	20,861
Irlande	3,777	7,8	24,133
Italie	57,680	11,9	21,158
Luxembourg	436	2,8	38,773
Pays-Bas	15,864	4,0	23,838
Autriche	8,103	4,7	23,484
Portugal	9,998	5,1	16,065
Finlande	5,171	11,4	21,442
Suède	8,861	8,3	21,620
Royaume-Uni	59,623	6,3	21,598
Union Européenne	376,455	9,9	21,200

Bibliographie : États-Unis

- Beer, S., *To make a nation: the rediscovery of american federalism*, Harvard University Press, 1993.
- Bernier, G., *Le fédéralisme et les institutions politiques des États*, in *Le système politique américain*, Orban, E., Fortmann, M. et al., Presses de l'Université de Montréal, 2001.
- Book (the) of the States, 2000, Council of State Government.
- Burns, J.M.G. et al., *State and local politics*, Prentice Hall, 1998.
- Dresang, D. et Goslings, J., *Politics and policy in american states and communities*, Allyn and Bacon, 1999.
- Dye, T., *Politics in states and communities*, Prentice-Hall, 2001.
- Erikson, R. et al., *Statehouse democracy*, Cambridge University Press, 1993.
- Fry, E., *Les États américains devant l'économie mondiale*, *Fédérations*, vol. 1, janvier 2001.
- Katz, E., *The U.S. Supreme court and the integration of american federalism*, in *Federalism and supreme courts*, Orban, E., Bruylant, Bruxelles, 1991.
- Kincaid, J., *Presidential politics and the future of the U.S. supreme court*, *Fédérations*, 2000, vol. 1.
- Orban, E., *Cour suprême, sénat et fédéralisme*, in *Fédéralisme*, Hurtubise HMH, 1992.
- Peterson, P., *The price of federalism*, Brooking institution, 1995.
- Peterson, S. et Rasmussen, Th., *State and local politics*, McGraw-Hill, 1994.
- State rankings*, Ed. Morgan Quitno Press, 1998.
- Statistical Abstract of the U.S.*, 2000.
- U.S. Bureau of the census, 1997.
- U.S. Office of management and budget, *Budget of the state government*, 1998.
- Zimmerman, J., *Contemporary American federalism: the growth of national power*, Praeger, 1992.

III. D'une confédération d'États souverains à un État fédéral européen?

1. Un contexte radicalement transformé

1.1 Trois changements majeurs

Au cours de la dernière décennie, l'Union européenne s'est retrouvée au cœur de transformations extraordinaires. Tout d'abord, il y a eu la désintégration de l'U.R.S.S., ce qui en soi constitue déjà un événement inouï. Il venait en quelque sorte consacrer la fin d'un ordre mondial bipolaire et mettre fin à la guerre froide. Mais, si la menace (surtout militaire) de cette puissance était définitivement écartée, l'hégémonie mondiale des États-Unis en ressortait d'autant plus renforcée.

Ce phénomène externe, exerce un autre type de pression (d'ordre surtout économique et politique) en faveur d'une plus grande unité au sein de l'U.E., pour tenter de créer quelques contre-poids dans un équilibre mondial particulièrement difficile à trouver. Autre changement inattendu mais pas au même degré que le premier et découlant de celui-ci : la réunification des deux Allemagnes.

Crainte au début par certains, cette opération s'est déroulée beaucoup plus rapidement et moins difficilement que l'on aurait pu le croire pour l'équilibre entre États au sein de l'U.E. Certes, l'Allemagne avec ses 82 millions d'habitants et un P.N.B. de plus de 2000 milliards d'euros est l'acteur le plus important. Mais la France avec plus de 60 millions d'habitants (et un taux de natalité nettement supérieur) dispose d'un P.N.B. d'environ 7/10 de celui de l'Allemagne qu'elle suit à une distance raisonnable. Viennent ensuite deux autres puissances, la Grande-Bretagne et l'Italie.

Il y a évidemment de fortes disparités entre les 15 états de l'U.E. en termes de population et de potentiel économique mais avec la présence des trois autres pays précités et les multiples alliances possibles, y incluant les petits pays, il y a peu de chances que l'Allemagne nouvelle exerce une véritable hégémonie. Ce faisant, elle risquerait d'ailleurs de rompre un équilibre politique et un climat de paix auxquels elle aspire profondément et qui répond aussi à ses intérêts, surtout à long terme. D'autre part, on l'a vu antérieurement, sur le plan interne cette fois, cette réunification s'est révélée très coûteuse pour l'Allemagne. Avec comme conséquence qu'elle désire réduire son financement de l'U.E. dont elle est encore le principal bailleur de fonds. À noter également l'augmentation de son taux de chômage, dû en partie à l'intégration des länder de l'est et des tendances inflationnistes se répercutant sur l'économie de l'U.E.

Troisième phénomène, mondial celui-là : la globalisation dont l'accélération a un impact considérable sur le fonctionnement des institutions de l'U.E. Les pays membres devenant de plus en plus interdépendants dans une foule de domaines, politique, économique, social, culturel, environnemental, etc., sont amenés à coopérer

davantage et plus étroitement. Tandis que la révolution des technologies (moyens de communication, informatique, etc.) et les échanges commerciaux contribuent eux aussi à réduire ou en tout cas à changer la nature et le degré d'intervention des États. Et nous arrêtons sur ce point crucial dans une recherche qui concerne essentiellement l'État et ses principales institutions.

1.2 Déclin des États nationaux?

Fait certain, les États membres sont de moins en moins équipés pour mener des politiques nationales qui leur soient propres. Il y a là un phénomène de dépendance réciproque d'un degré évidemment fort variable d'un pays à l'autre. Ceci explique d'ailleurs en partie pourquoi certains d'entre eux sont plus soucieux de garder une plus large partie de leurs prérogatives étatiques que d'autres. Des pays comme, par exemple, la Grande-Bretagne, la France et l'Allemagne ont disposé de ressources qui pendant longtemps leur ont permis de mener des politiques nationales relativement autonomes surtout si on les compare avec la situation actuelle.

Résumons quelques indicateurs de ce recul de l'État national.

- On est passé d'un État Keynésien à un modèle dominé par le néolibéralisme et un libre échange remettant en question le rôle dirigiste et redistributeur de l'État national. Le marché, de plus en plus international et souvent dominé par les grandes entreprises multinationales fait pression sur les États et réduit leur marge de manœuvre dans de nombreux domaines des politiques publiques.

- D'autre part, face à une extension des dépenses en matière de santé, éducation, services sociaux, etc., l'État est submergé de demandes. Pour éviter d'augmenter ses déficits budgétaires et ses dettes, il a tendance à réduire ses interventions, notamment en privatisant certains services dans les domaines précités entre autres ou (et) en en « refilant » la charge et la facture aux gouvernements « inférieurs ». La privatisation de plusieurs grandes « corporations publiques » engagées dans la fourniture de services tels que l'électricité, l'eau, le transport, les communications, etc. va dans le même sens, avec d'ailleurs des résultats fort discutables pour les consommateurs.

- L'État lui-même, sous prétexte de « dégraissage » (souvent nécessaire) a tendance à suivre un modèle de gestion inspiré de l'entreprise privée. Il en résulte de nombreuses mesures de déréglementation, une augmentation de la sous-traitance, la privatisation précitée, la création d'organismes nouveaux plus ou moins indépendants et enfin une réduction des postes et du nombre des fonctionnaires et agents de l'État.

- Au point de vue de la culture politique, on note de profondes mutations quant à la conception de la nature et du rôle de l'État. L'échec dramatique des partis communistes dans l'Europe de l'Est et en U.R.S.S. a accéléré le mouvement. Ce

dernier a atteint également le Labour Party en Grande-Bretagne et les partis socialistes européens, notamment les Sociaux démocrates allemands et suédois. Ces derniers ont abandonné toute idée de collectivisation des moyens de production et changé leur programme en l'orientant vers un centre gauche, conciliant les vertus du « management capital » avec des préoccupations et une « conscience » sociales (voir le neue mitte allemand). Tous ces éléments réunis ont comme conséquences politiques, non seulement de réduire l'État mais également d'affaiblir les groupements, syndicats, partis politiques de gauche qui, traditionnellement, misaient beaucoup sur lui pour opérer un meilleur contrôle des moyens de production et une redistribution plus équitable des ressources du pays.

2.3 Réajustement des États.

Les États nationaux restent les acteurs de loin les plus importants au sein de l'U.E. Mais leur rôle et leurs structures se sont transformés dans le cadre de la coopération interétatique.

De plus en plus limités dans leurs capacités de pratiquer des politiques nationales indépendantes, ils jouent la carte du regroupement des forces au sein d'un ensemble beaucoup plus puissant aux contours encore imprécis et incertains à beaucoup d'égards. Fait certain, leur coopération prend des formes innombrables et souvent mal connues. Elle se fait au sein des administrations, des législatures, du judiciaire, à tous les niveaux (internes compris) et dans un nombre croissant de domaines. Les experts publics et privés des différents paliers de gouvernement et des différents pays membres y jouent également un rôle capital et très difficile à analyser.

Dans la seconde partie, nous verrons concrètement comment au sein des institutions centrales de l'U.E. on assiste à une limitation notoire de la souveraineté des États en question. Au point que certains observateurs vont jusqu'à dire que l'on s'achemine irréversiblement (d'autres diront mécaniquement) vers la formation d'un super État fédéral européen.

Dans la troisième partie nous soulignerons le fait que la superstructure constituée par les institutions européennes reste extrêmement dépendante des infrastructures gouvernementales et administratives des États membres. De là, la nécessité d'avoir des États nationaux solidement implantés. À noter également le refus de beaucoup d'européens non de limiter mais bien de renoncer à leur souveraineté.

On formule l'hypothèse selon laquelle le nouveau système en voie de formation combine des éléments empruntés au fédéralisme étatique tout en gardant des caractéristiques d'une confédération d'États souverains.

L'histoire nous montre que les confédérations (voir États-Unis, Suisse, Allemagne) ne sont qu'une transition dans deux orientations opposées. Elles débouchent soit sur une dissolution d'un ensemble trop faible ou, au contraire, elles vont se fondre au sein d'un État (fédéral dans les cas précités) jouissant de l'essentiel des pouvoirs dans les

matières les plus vitales pour le pays ainsi constitué. En ce sens, l'U.E., en évolution constante, reste un modèle unique en son genre.

2. Vers un super État européen?

2.1 La Commission européenne

2.1.1 Renforcement de son caractère supranational

Au cours des dernières années, on note des changements importants dans la désignation des commissions. Le traité de Maastricht (1992) transforme l'ancienne Communauté Économique Européenne, issue du Traité de Rome, en une Union Européenne impliquant une « union politique, sociale, économique et monétaire ».

Après ce traité, complété par celui d'Amsterdam (1997), la désignation des commissaires ne relève plus seulement des gouvernements nationaux. Elle requiert en outre l'accord du Parlement européen. Ce dernier est également nécessaire pour la nomination du Président de la Commission. Autre fait significatif, après le Traité de Nice (2001), une majorité qualifiée des gouvernements nationaux suffit pour les nominations (et non l'unanimité, ce qui constitue un droit de veto pour chaque gouvernement).

Ces éléments contribuent à renforcer la nature supranationale de la Commission et son indépendance (relative) à l'égard des gouvernements nationaux. Un autre changement pourra lui conférer plus de poids et de légitimité. En effet, tout comme dans un régime parlementaire, un gouvernement peut être renversé à la suite d'une motion de censure ou un vote de non-confiance, la Commission doit démissionner collectivement si une motion de censure est votée à la majorité des 2/3 des voix exprimées et à la majorité des membres du Parlement européen.

Mais la commission n'est pas un véritable gouvernement, même si elle exerce des fonctions d'une grande importance et souvent surestimées par le ressentiment populaire, en raison de leur caractère jugé trop technocratique et trop bureaucratique. Ce qui, entre parenthèses, en fait un bouc émissaire pour des gouvernements nationaux trop heureux de lui voir prendre des décisions impopulaires, qu'ils jugent nécessaires mais qu'ils n'oseraient pas prendre pour des raisons électorales internes.

2.1.2 Force et faiblesse de la Commission

La Commission a un véritable pouvoir de proposition (initiative gouvernementale), elle prépare et propose des textes que le Conseil peut refuser. Elle exécute les décisions prises par le Conseil en s'appuyant sur son administration. Celle-ci comporte 20 commissaires et des directions générales ressemblant aux départements ou ministères que l'on retrouve dans un État moderne. Et, ces fonctionnaires sont par définition européens (ou supranationaux). La Commission veille au respect des

traités et des décisions en collaboration avec la Cour de Justice des Communautés européennes.

Sur la scène internationale, elle représente l'U.E., elle négocie des accords essentiellement de commerce et de coopération. Plusieurs de ses présidents dont J. Delors (un des plus brillants) ont contribué à lui donner une allure de gouvernement européen au-dessus des États nationaux. Mais c'est sans compter avec le Conseil précité et d'autres faiblesses.

Tout d'abord, elle n'a pas un pouvoir réglementaire comparable à celui dont dispose un gouvernement. Il n'y a d'ailleurs pas de loi européenne au sens strict (votée par une assemblée élue) mais des directives, règlements, décisions. De plus c'est le Conseil qui « lui confère dans les actes qu'il adopte, les compétences des règles qu'il établit ».

Quant à ses fonctionnaires, ils sont au cœur d'un vaste processus de réglementation de la vie économique (et sociale) de l'U.E. mais ils sont fort peu nombreux avec des effectifs dérisoires comparativement avec le corps administratif de n'importe quel État membre (même parmi les plus petits).

Nous avons ici un indicateur important quant au fonctionnement de l'U.E. La nature de son administration ne se compare pas non plus à celle d'un État fédéral. Dans ce dernier (comme aux États-Unis et au Canada, par exemple), le gouvernement central dispose d'un grand nombre de fonctionnaires dépendant directement et étroitement de lui. De plus, son pouvoir d'imposition lui permet d'avoir un contrôle sur des ressources financières souvent sans commune mesure avec le faible budget dont dispose la Commission. Dans le cas de celle-ci, on ne peut certes pas parler du « pouvoir de la bourse ».

En conclusion, la Commission revêt certains aspects d'un gouvernement (limité) de nature supranationale. Mais elle se trouve en porte-à-faux dans plusieurs directions à la fois. Tout d'abord en raison de la prédominance du Conseil. Ensuite, face à l'opinion publique elle a le défaut de n'être pas élue (bien qu'elle soit choisie avec l'accord des États membres et du Parlement). Enfin, elle est devenue une cible facile du ressentiment des citoyens, du moins en ce qui concerne les aspects les plus bureaucratiques d'une fonction complexe dont elle n'est après tout qu'un rouage, si important soit-il.

2.2 Conseil européen et Conseil des ministres.

2.2.1 Le Conseil : une institution de nature confédérale?

Le Conseil européen comporte les éléments de base d'une confédération d'États souverains. Son évolution est particulièrement significative pour notre recherche. Le Traité de Maastricht a confirmé sa suprématie en même temps que le fait que les chefs des gouvernements des États membres, réunis en conseil, détiennent le véritable pouvoir décisionnel. C'est à eux qu'il appartient de donner à l'U.E. son impulsion et de « définir les orientations politiques générales ».

Le Conseil européen se réunit plusieurs fois par année pour arbitrer les conflits entre institutions et gouvernements et pour prendre les décisions les plus importantes. Il vient en quelque sorte coiffer le Conseil des Ministres, instance intergouvernementale à composition variable selon les matières à traiter.

Le Conseil des Ministres peut réunir ensemble ou séparément les ministres (des gouvernements nationaux) de l'agriculture, des affaires étrangères, etc., dans des domaines traités par les directions générales de la Commission européenne.

Normalement, on s'attendrait à ce que ce soit le Parlement européen qui, au moins formellement, légifère. En réalité c'est le Conseil des Ministres le véritable législateur avec ses pouvoirs en matière de « règlements et directives ». Ce processus législatif, fort compliqué, se déroule avec la collaboration de la C.E., les fonctionnaires des administrations nationales et, depuis peu (Traité de Maastricht) avec le Parlement européen (voir notamment en matière de budget) dont il a besoin du consentement.

Soulignons le rôle d'une autre institution interne, illustrant bien l'aspect intergouvernemental du C.M., à savoir : le Comité des Représentants permanents. Ses membres ont le statut d'ambassadeur de leur pays. Ils ont pour mission de préparer les travaux du C.M. et d'en exécuter les décisions. Ils représentent une sorte de charnière entre les deux niveaux d'administration (U.E.-États membres).

Parallèlement à ces rapports institutionnels au sommet il y a tout le jeu des relations plus spécialisées et plus techniques des ministères nationaux avec les directions générales de la C.E. (relevé plus haut) et de ces ministères entre eux, dans une dimension horizontale cette fois (voir plus bas).

D'autre part, le COREPER qui a pour mission de défendre les intérêts de ses mandataires se doit de négocier avec les fonctionnaires de l'U.E. qui, eux, ont des préoccupations communautaires avant tout. Quant au secrétariat du Conseil, il comporte à peu près 2,000 employés (qui viennent s'ajouter à environ 17,000 fonctionnaires).

Parmi les changements récents notons que la «centralité» du COREPER est remise en question (voir Moreau Defarges). Plusieurs ministres disposent désormais d'un comité spécial propre et «les ministres des finances se dotent d'une enceinte propre». On assiste alors à ce que au Canada on appellerait une forme de fédéralisme horizontal où l'on voit les administrations et leurs experts s'organiser entre elles pour traiter les problèmes les concernant, surtout dans leurs aspects les plus techniques.

Ceci nous permet une fois de plus de souligner l'importance des administrations nationales au sein du Conseil. Quant au rôle de ce dernier, il pourrait encore augmenter depuis que le Traité de Maastricht tend à réduire les disparités entre la faiblesse politique de l'U.E. et ses remarquables performances en matière d'intégration économique. On y parle d'ailleurs de passage de la Communauté économique à l'Union politique.

Ceci se traduirait alors par une tendance à une plus grande intervention en politique étrangère, défense, politique sociale, sécurité, justice, etc., avec les résistances que l'on sait de la part de certains pays.

2.2.2 Un autre indicateur : le droit de vote des États membres

À l'article 2 de la Confédération des États-Unis (1777), on a une véritable définition de ce qui fut à cette époque une réelle confédération. Il y est écrit que «chaque État conserve sa souveraineté, sa liberté, son indépendance ainsi que tous pouvoirs, juridictions et privilèges qui ne sont pas, par la présente convention, expressément délégués aux États-Unis siégeant en Congrès».

On y constate que le dit congrès pouvait prendre ses décisions à la majorité qualifiée des voix, soit 9 sur 13 (chaque État disposant d'une voix). Quant à l'exécution proprement dite des décisions, elles dépendent en dernier ressort de la bonne volonté des États. Ces derniers disposaient de la sorte d'un veto de facto car il n'y avait alors aucune force coercitive au service de la confédération.

En pratique donc, c'était la règle de l'unanimité qui régnait. Les «Federalists» (voir The Federalist Papers) n'ont pas manqué de souligner la faiblesse et la paralysie occasionnées par un tel système, dans leurs efforts pour créer un État fédéral.

Dans cette perspective historique, dans l'U.E., les limites apportées au droit de veto (contre la règle de l'unanimité) constituent un indicateur intéressant quand on parle de souveraineté des États membres.

Déjà en 1986, l'Acte unique avait décidé que le vote à la majorité qualifiée serait la règle «pour toutes les mesures de concrétisation du marché unique». Le Traité de Maastricht a contribué à pondérer le vote. Dans ce mode fort compliqué, il y a des

décisions qui sont souvent prises à la majorité simple, d'autres à la majorité qualifiée et enfin, pour certaines, l'unanimité est requise.

Après le Traité de Nice (2000), plus de 80/100 des décisions sont prises à la majorité qualifiée, notamment en ce qui concerne le marché, la concurrence. L'unanimité subsiste pour les questions les plus importantes. Il est évident que des États comme la France et la Grande-Bretagne, par exemple, n'abandonneront pas de sitôt un droit de veto qui, au fond, concrétise bien leur volonté de garder leur souveraineté. C'est même vrai pour de plus petits États (voir, tout récemment, le Danemark à propos de l'Euro).

Cette procédure exige donc l'unanimité quand il s'agit de respecter la volonté d'un État membre estimant que ses intérêts vitaux sont menacés. D'où la recherche constante, à travers les négociations, d'un large consensus au sein du Conseil. Avec comme conséquence pratique la possibilité de l'« opting out ». Finalement, ce que l'on qualifie d'Europe à géométrie variable résulte en partie de cette volonté de maintenir le principe de la souveraineté nationale, même si dans la pratique celle-ci a été progressivement limitée dans son exercice.

2.3 Un parlement légèrement renforcé mais encore faible

2.3.1 Acquits et faiblesses

Dans notre étude précédente, nous avons analysé les pouvoirs et fonctions du Parlement européen en relation avec ceux de la Commission et du Conseil. Plus haut, nous avons souligné qu'en matière de « législation », il s'agissait essentiellement de consultation obligatoire étendue à d'autres domaines, de consultation avec le C.M. pour le budget, de coopération avec le Conseil, s'appliquant au marché intérieur, à la politique sociale, à la cohésion économique et sociale, à la recherche, etc.

Après une position commune du Conseil et de la Commission, le Parlement peut l'accepter, la rejeter ou l'amender.

Pour les traités d'adhésion et les accords internationaux il a un pouvoir de codécision, son avis est requis avant une décision du Conseil. Le Parlement a donc le droit d'être consulté et informé avant et pendant les négociations. Son accord n'est cependant pas indispensable pour les accords commerciaux.

Signalons également son pouvoir de contrôle, lui permettant de rejeter dans sa totalité le projet de budget et d'en contrôler l'application. Mais, il n'a aucun droit d'initiative budgétaire et ses compétences ne s'étendent pas aux recettes. C'est là une grande lacune car la principale force des assemblées législatives (Congrès, Chambre des Communes) etc., réside dans le pouvoir de la bourse (recettes et dépenses).

De plus, le Parlement est amputé d'un autre pouvoir propre aux parlements, à savoir l'initiative législative. Encore que ce dernier soit fortement en déclin un peu partout

mais à des degrés très divers. Fait certain, on est loin de la « souveraineté du Parlement de Londres, où l' « on peut tout faire, sauf, etc. ». Ajoutons à tout cela qu'il est peu représentatif, davantage une juxtaposition de députés nationaux plus ou moins bien rassemblés dans des groupes politiques censés transcender les limites des États. Il n'existe manifestement pas de cohésion comparable à ce que l'on peut observer dans des assemblées élues d'États fédéraux comme les États-Unis ou le Canada, surtout quand il n'y a que deux partis principaux.

2.3.2 Renforcements récents

Un autre pouvoir important réside dans le principe de la responsabilité collective du gouvernement devant la chambre qui l'a élu et dont ses membres proviennent. Cet élément essentiel n'existe pas pour le Parlement européen. Il a cependant le pouvoir de censurer la Commission et de forcer ses membres à démissionner (voir le cas de la Commission Santer), invoquant ainsi le principe de la responsabilité dite ministérielle. Mais il ne s'applique pas au Conseil des Ministres.

Depuis les Traités de Maastricht et d'Amsterdam, ses compétences se sont quelque peu clarifiées et consolidées mais dans les limites précitées.

En voici une synthèse :

- La Commission doit recevoir l'accord du Parlement pour entrer en fonction et elle peut être l'objet d'une mention de censure de celui-ci.
- Le Parlement a un pouvoir de codécision avec le C.M. en matière de budget.
- Pour les questions importantes, il doit être consulté par le C.M. et ce dernier ne peut décider sans son accord.
- Lors des négociations triangulaires (Commission, C.M., Parlement), le C.M. tranche en dernier ressort mais il ne peut surmonter un veto du Parlement qu'en réunissant l'unanimité des votes.
- Quant à la codécision proprement dite avec le C.M., elle s'étend à de plus en plus de domaines, ce qui se traduit par un rôle accru pour le Parlement.
- Enfin, il dispose d'autres moyens anciens et nouveaux non négligeables tels que la possibilité de créer des commissions d'enquête, de poser des questions écrites ou orales à la C. ou au C.M., de provoquer des débats au sein de son assemblée, etc. Tout ceci s'apparente au moins en partie à ce que l'on peut retrouver dans des parlements d'États constitués.

2.3.3 Pondération des votes

Quant à la nouvelle pondération des votes depuis le Traité de Nice, elle revêt une certaine importance, surtout si l'on considère le long terme et l'élargissement de l'U.E. Elle concerne le vote à la majorité qualifiée.

Celle-ci favorise les petits États puisqu'elle exige un accord de 8 États sur 15. Ce qui signifie une possibilité de blocage de la part d'un groupe d'États représentant une petite minorité de la population totale de l'U.E. Dans la pratique cependant, des pays tels que l'Allemagne et la France (cofondateurs avec le Bénélux et l'Italie) pèsent d'un poids autrement plus lourd que leur petit nombre de voix au Parlement ne semble l'indiquer.

On ne peut faire l'Europe sans l'Allemagne ou sans la France. À fortiori lorsque ces deux États coopèrent étroitement, ce qui a été le cas jusqu'ici dans les questions les plus vitales pour eux et l'U.E. Avec les autres cofondateurs ils constituent ce que l'on pourrait appeler le « core area », le noyau ou mieux le moteur de l'U.E.

Conclusion

Au cours des dix dernières années, le Parlement européen a vu ses pouvoirs renforcés, ils s'expriment dans trois catégories de procédure : consultation, coopération, codécision. Le tout s'effectue dans un jeu très complexe où l'acteur de loin le plus important reste le Conseil (Conseil européen et Conseil des ministres). Partout en Occident, les parlements ont vu leur rôle amoindri mais ici, à ce phénomène général, s'ajoutent les faiblesses structurelles précitées.

En dépit des progrès enregistrés et toutes proportions gardées, il ne peut vraiment pas se comparer à des législatures telles que celles du Congrès aux États-Unis ou les parlements canadien et allemand.

2.4 Une institution supra nationale : la Cour de Justice des Communautés européennes.

2.4.1 Continuité

Peu de changements ont été apportés depuis 1991. Et, on peut confirmer ce qui était écrit alors. En ce sens que cette Cour a contribué à imposer un ordre juridique et publique avec un impact d'une telle importance que l'on pourrait comparer son rôle à celui joué par une cours suprême ou une cour constitutionnelle dans un État fédéral (États-Unis, Canada, Allemagne). C'est ce que l'on peut dégager à la lumière de la jurisprudence et en particulier des principes et concepts politico-constitutionnels invoqués par elle, surtout lorsqu'elle doit défendre les prérogatives de l'U.E. contre les empiétements des États membres.

- Dans le cadre des recours en manquement introduits par la Commission ou un État membre, la Cour affirme la primauté du droit communautaire sur le droit national. Ceci avait alors pour conséquence non pas d'annuler une disposition du droit nationale mais d'y obtenir que les juges des tribunaux nationaux n'appliquent pas la disposition en question. Le Traité de Maastricht va beaucoup plus loin, désormais les États membres doivent exécuter les décisions de la Cour, qui dans certains cas modifient leur propre législation. En cas de non exécution, des sanctions financières et autres sont prévues.

- Deuxièmement, lié au principe de la primauté du droit communautaire, il y a le principe d'applicabilité et d'effet direct du dit droit. Ce qui permet de passer par-dessus la tête des institutions nationales (gouvernements, législatures, tribunaux, administrations) pour s'appliquer directement aux institutions et personnes concernées. Ce droit communautaire fait partie du droit national où il constitue une source et des obligations nouvelles.

On a dit qu'ainsi chaque juge d'un tribunal national devient en quelque sorte un juge fédéral d'une cour inférieure comme dans un État fédéral. Ce qui pousserait l'analogie un peu loin.

Pour rappel, les règlements de portée générale et obligatoire s'appliquent intégralement et directement à tous les États membres tandis que la directive (obligatoire, générale) doit être complétée par une loi (ou décret) d'un gouvernement qui a ainsi le choix des moyens. En l'occurrence on peut parler de décentralisation administrative et la Cour utilise surtout cette méthode.

Quant à la décision elle s'applique directement et obligatoirement à une catégorie de personnes. Enfin, la recommandation et l'avis sont de portée générale mais non

obligatoire. Ce sont donc les trois premières catégories précitées qui relèvent de la Cour.

2.4.2 Bilan

La Cour de Justice constitue la pièce maîtresse de la création d'un ordre juridique européen, tout en lui assurant une cohérence et une clarté qui contrastent singulièrement avec l'extrême complexité des procédures et des relations à l'intérieur du triangle (Commission, Conseil, Parlement).

Désormais deux principes (reconnus aux États-Unis grâce à la Cour suprême) sont définitivement établis : celui de la primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres et celui de l'applicabilité directe et obligatoire de ce droit à la fois pour les États et les personnes.

Quant au principe nouveau de la subsidiarité, annoncé par le Traité de Maastricht, il reste fort ambigu et par conséquent d'application très difficile pour la Cour. Il est aisé d'affirmer que la Communauté n'intervient conformément au principe de la subsidiarité que si et dans la mesure où les objectifs de l'action ne peuvent être réalisés de manière suffisante par les États membres. Il peut donc être invoqué par les États membres pour limiter les interventions de l'U.E. ou au contraire être réclamé par celle-ci pour étendre ses compétences dans, notamment, les domaines relevant des pouvoirs résiduels (ce qui n'est pas défini comme étant de compétence communautaire dépend des États).

Et l'on revient alors au problème crucial de la répartition des compétences. Ce dernier est relativement moins compliqué quand il s'agit des pouvoirs exclusifs de l'U.E. (concurrence, monnaie, etc.). Mais les occasions d'affrontement augmentent considérablement quand il s'agit des « compétences partielles » où les deux niveaux de gouvernement doivent se concerter, parce que certains problèmes tout en étant d'intérêt national (à l'échelle d'un pays) sont en même temps d'intérêt plus général, communautaire européen. Or, dans les États fédéraux modernes, tout le système politique repose sur une constitution ou « loi fondamentale » dont la première mission est justement de préciser les compétences des différents niveaux de gouvernement.

Donc, l'élaboration d'une constitution, comparable à ce que l'on retrouve dans un État fédéral démocratique serait évidemment un outil indispensable pour la Cour européenne et en même temps un autre indicateur de « supranationalité ».

Mais on en est certainement pas arrivé à ce stade, les pays membres étant divisés sur la façon de procéder et surtout sur le degré d'autonomie à laisser aux États nationaux, voire même sur le principe de la souveraineté de ceux-ci.

2.5 Une seconde institution supranationale : la Banque Centrale européenne.

La création d'une banque centrale et l'entrée en fonction de l'Euro, monnaie commune européenne, constituent le changement le plus important de la dernière décennie. C'est un grand pas en avant dans la réalisation d'une union économique déjà fort avancée et son complément monétaire.

En même temps, c'est une perte d'autonomie pour les États qui n'ont plus la possibilité d'avoir une politique monétaire propre. Ces possibilités étaient de toute façon de plus en plus limitées.

Désormais, c'est une institution supranationale, indépendante (normalement) des gouvernements nationaux qui, en collaboration avec leur banque nationale, va assumer une grande partie des fonctions exercées, par exemple, aux États-Unis par la Banque de Réserve fédérale :

- définir et mettre en œuvre la politique monétaire de la zone européenne,
- conduire les opérations de change,
- détenir et gérer les réserves officielles de change des États membres,
- promouvoir le bon fonctionnement des systèmes de paiement,
- contribuer au contrôle des établissements de crédit et à la stabilité du système financier tout en jouant un rôle consultatif au sein de l'U.E. et auprès des gouvernements locaux et de leur banque nationale.

Son organe décisionnel, le Conseil des gouverneurs, se compose des gouverneurs des banques centrales nationales des pays membres, plus les membres du Directoire. Tous sont choisis parmi des experts reconnus. Ils sont nommés par les gouvernements nationaux, sur recommandation du Conseil de l'U.E., après diverses consultations (dont le Parlement européen). Ses principales responsabilités?

- définir la politique monétaire, y compris les décisions intermédiaires, les taux directeurs, l'approvisionnement en réserves,
- arrêter les orientations voulues pour leur exécution et autres missions confiées à l'« Eurosystem ».

Évidemment, une telle banque va se heurter à de nombreux obstacles. Le plus sérieux résulte des disparités économiques soulignées plus haut mais ces dernières se retrouvent également au sein d'États fédéraux tels que les États-Unis, l'Allemagne et

le Canada. Comme dans l'U.E., on y constate, par exemple, que les exigences en matière de taux d'intérêt peuvent varier considérablement. Les régions moins favorisées réclament souvent des taux plus bas alors que celles en pleine expansion préféreraient freiner celle-ci avec des taux plus élevés. C'est encore plus compliqué quand on considère qu'à l'intérieur des pays membres on observe, en descendant plus bas, de très fortes disparités. Par exemple, à l'intérieur d'un même land (comme Hambourg) on constate que certaines zones sont très pauvres alors que l'ensemble du land se situe parmi les plus riches. À noter, entre parenthèses, que la création récente du Comité des régions à Bruxelles est appelé à jouer un rôle consultatif auprès des régions (länder, régions françaises, etc.).

Le problème des disparités économiques affectera aussi la question des réserves à constituer, les taux de change que l'on ne pourra plus manipuler et les budgets dont les déficits devront être limités, etc. Dans l'ensemble finalement c'est un progrès considérable vers l'intégration économique et monétaire précitée même si, du moins à court terme, plusieurs États ne font pas partie de l'Euro. Parmi ceux-ci, on retrouve deux pays nordiques (Danemark, Suède) et la Grande-Bretagne peu soucieuse d'abandonner un attribut majeur de sa souveraineté. Mais pour combien de temps encore?

3. Un modèle dynamique et incomparable

C'est devenu un lieu commun de dire que l'U.E., ou du moins ses centres décisionnels, se situe entre une confédération d'États souverains et un État fédéral supranational. Cette distinction nous permet au moins d'avoir un fil conducteur quand on en étudie les principales institutions et leur évolution.

Au départ, la Communauté économique européenne s'apparentait dans une large mesure à une confédération d'États souverains. À ce jour, elle n'a pas de constitution mais est régie par une succession de traités précisant de nombreux éléments que l'on retrouve dans la constitution d'un État fédéral. Contrairement à celle-ci (États fédéraux étudiés) on ne retrouve pas le principe de la séparation des pouvoirs et tout ce qui en découle pour la nature, les compétences et le fonctionnement des principales institutions.

Évidemment, dans les États fédéraux les relations verticales, entre les institutions centrales et les États (ou provinces, länder, etc.) continuent d'évoluer, de même que les rapports entre les trois « branches » du pouvoir, mais cette évolution ne se fait pas à un degré et à une vitesse comparable avec ce qui est observé dans l'U.E.

Ainsi, il est manifeste qu'au cours des dernières années, chaque État membre de l'U.E. a vu sa « souveraineté nationale » considérablement limitée. Mais jusqu'à quel

point et surtout dans quel cadre décisionnel particulier cette opération de réajustement s'effectue-t-elle, par comparaison avec les deux modèles précités.

3.1 Éléments partiels d'un État fédéral

Si nous nous concentrons sur les institutions, centres décisionnels et pouvoirs étudiés antérieurement, on peut dire que dans plusieurs de ces institutions, il y a des éléments qui les rapprochent nettement de ce que l'on retrouve dans un État fédéral.

- La plus convaincante à cet égard, c'est la Cour de Justice des communautés européennes. Dans la création d'une communauté de droit, on peut dire qu'elle a joué un rôle proportionnellement plus important que celui de la Cour suprême des États-Unis, qui, elle, pouvait s'appuyer sur une constitution et une législature clairement établies. Idem pour la R.F.A. et le Canada.

Elle a tout d'abord contribué à établir la primauté du droit communautaire sur le droit interne des États membres et en a ensuite imposé l'application directe pour les personnes et les États, on le rappelle. Tout comme dans les États fédéraux, elle se doit aussi de jouer un rôle d'arbitre entre les États membres, entre les institutions de l'U.E., etc.

Sa jurisprudence revêt une force obligatoire d'une importance telle que certains observateurs et experts consultés estiment que même les dirigeants politiques sont loin d'être vraiment conscients de ses effets d'entraînement. Et ceux-ci pourraient dans une certaine mesure s'avérer irréversibles dans la limitation de la souveraineté des États membres.

Pour ceux qui défendent la thèse selon laquelle, l'U.E. s'achemine vers la formation progressive d'un État fédéral européen, cette cour constitue la pièce maîtresse.

- La création de la Banque centrale européenne et d'une monnaie unique (l'Euro) représente une autre étape d'une grande importance symbolique et pratique dans la direction précitée. Désormais les États membres (tout comme les provinces, länder, etc., dans un État fédéral) ne peuvent plus pratiquer de politique monétaire propre. Ceci revient à la B.C.E. avec l'impact considérable que cela représente pour les économies nationales. D'autre part, cette opération ne se fait pas sans rencontrer de nombreux obstacles. Plusieurs membres n'en font pas encore partie mais, surtout, plusieurs lacunes découlent de l'organisation actuelle de l'U.E. où l'on n'a pas encore de véritable mécanisme de coordination des politiques économiques et monétaires.

Dans les États fédéraux (États-Unis, R.F.A.) l'établissement d'une monnaie commune coïncide avec l'entrée en fonction de l'État fédéral alors qu'ici elle survient à un moment où les principales institutions sont encore en gestation.

Le statut de la B.C.E. (et de l'Euro) s'en ressent et offre un net contraste avec l'unité d'action et la vigueur caractérisant le fonctionnement de la Réserve fédérale aux États-Unis, par exemple.

- La Commission européenne devrait, mais pas dans une mesure comparable, jouer le rôle d'une institution européenne supranationale avec le renforcement de l'intégration.

Plusieurs modifications, on l'a vu, ont accentué son caractère supranational, notamment le mode de désignation des commissaires et le fait qu'elle peut être l'objet d'un vote de non-confiance de la part du Parlement européen, pratique ressemblant à ce que, à première vue, on retrouve dans un « gouvernement responsable » devant les élus.

Elle représente l'U.E. à l'étranger et joue un rôle important dans les négociations économiques et lorsqu'il s'agit de faire respecter les règles de la concurrence au sein du marché commun. Elle propose des textes au Conseil et exécute les décisions de celui-ci. Elle s'appuie sur un corps administratif extrêmement réduit si on le compare avec celui dont dispose le gouvernement central d'un État fédéral. Elle collabore étroitement avec les administrations des États membres dont l'U.E. est très dépendante tant au niveau de l'élaboration des « quasi-lois » que de leur exécution.

Considérée parfois comme le gouvernement de l'U.E. et en tout cas comme une institution très bureaucratique, la Commission reste une institution hybride, à l'avenir incertain. Sa principale faiblesse résulte de la présence et de la force d'une institution d'une toute autre nature : le Conseil, véritable centre décisionnel de l'U.E.

- Le Parlement européen, autre institution européenne à vocation supranationale a vu ses pouvoirs quelque peu renforcés au cours des dernières années. Il est obligatoirement consulté pour les choix les plus importants du Conseil. La procédure de codécision requiert son accord (avec le Conseil) pour l'adoption des « normes » et dans un nombre croissant de domaines, de même que pour le budget. Plus haut on a vu que la Commission avait besoin de l'accord du Parlement pour entrer en fonction et y rester.

Quant à la nouvelle pondération des votes, en dépit de ses limites, elle aussi, représente un pas en avant vers plus de « supranationalité ». Mais à côté de cela, il y a des faiblesses qui réduisent sérieusement ses pouvoirs réels et son fonctionnement. Contrairement à un parlement normal, elle n'a aucun droit d'initiative législative ou budgétaire. Elle est ainsi privée d'un pouvoir essentiel : celui de « la bourse ». quant au principe de la responsabilité ministérielle, clef du régime parlementaire, il ne s'applique pas au Conseil.

Le Parlement n'est pas non plus une tribune où peuvent s'affronter les principaux acteurs politiques. C'est d'ailleurs davantage une juxtaposition de partis nationaux plutôt qu'un rassemblement de formations politiques à vocation européenne. Il reste

finalement un parlement tronqué que l'on ne peut certes pas comparer aux législatures des États fédéraux vus plus haut et encore moins avec celui d'États unitaires.

3.2 Éléments de confédération.

Nous avons vu comment deux institutions européennes répondaient à des critères propres à la formation d'un État fédéral. Par contre le Parlement européen privé des pouvoirs les plus essentiels d'un parlement et surtout la Commission au statut hybride et incertain ne constituent pas des organes comparables à ce que l'on retrouve dans les États fédéraux.

Quant au « triangle institutionnel » (Commission, Parlement, Conseil) il chevauche à la fois sur le législatif et l'exécutif que l'on retrouve habituellement dans un État fédéral. Il n'a pas le droit de lever des impôts sur les États membres et ne peut mener une politique étrangère et une politique de défense comme le font les États fédéraux précités. Aux États-Unis c'est d'ailleurs sur cette double base que le Président a pu asseoir le mieux son autorité.

Le dit triangle prend certes un nombre considérable de décisions dans un nombre croissant de domaines mais ces décisions sont prises finalement dans un ordre radicalement différent de celui d'un État fédéral. Jusqu'ici, elles se font sur une base interétatique. Les États membres acceptent de limiter leur souveraineté au profit des institutions européennes mais sans renoncer à celle-ci.

Le Conseil européen et le Conseil des ministres sont la meilleure illustration de ce phénomène, ils constituent le véritable moteur de l'U.E., ce que confirme le Traité de Maastricht (revoir la synthèse faite à la section 2.2.1 et 2.2.2).

Le Conseil est issu directement des gouvernements des États membres, il s'appuie donc sur ces derniers et leur appareil administratif (et judiciaire). Sans cette énorme infrastructure, l'U.E. serait absolument incapable de fonctionner. En même temps, en aval et en amont des décisions, on voit émerger des réseaux exécutifs, législatifs et judiciaires, à différents niveaux, combinés avec des réseaux privés, syndicats, groupes de pression divers, etc. qui ne se fusionnent pas en acteurs supranationaux mais coopèrent sous une forme que l'on a qualifiée de « réseaux horizontaux transnationaux ».

3.3 Conclusion

L'U.E. n'est plus seulement un projet économique gigantesque mais aussi un projet d'intégration politique devant lequel plusieurs pays tels que la Grande-Bretagne sont plutôt réticents. D'autre part, plus les domaines d'intervention des institutions européennes s'étendent, plus la coopération entre acteurs s'intensifie. On la retrouve quasi partout et à tous les niveaux : entre États membres et l'U.E., entre les États

eux-mêmes, entre administrations des différents niveaux de gouvernement, y compris les régions, länder, etc. Sans oublier le faisceau de relations publiques et privées relevé plus haut.

Les termes qui reviennent le plus souvent rejettent toute tendance à l'exclusion : collaboration, coopération, intégration progressive, partage de compétences, subsidiarité, etc. Mais cette dynamique indéniable de coopération croissante jusqu'ici, comment se situe-t'elle par rapport aux deux modèles invoqués dans notre hypothèse de base?

Parlant de la confrontation confédération-fédéralisme (État fédéral), plusieurs auteurs dont F. Massart estiment qu'elle subsiste, « mixage de mécaniques et de structures inspirées par des visions institutionnelles opposées »... dialectique maintenue où les deux modèles s'entremêlent davantage (voir bibliographie, p. 94).

Plusieurs constats ressortent avec netteté. Les gouvernements des 15 sont tous conscients des limites apportées à la souveraineté nationale et donc de la nécessité d'une coopération économique et politique de plus en plus étroite. Au point qu'il est pratiquement impossible de revenir en arrière, de renier les acquis de l'U.E. et de se mouler dans le cadre très « élastique » d'une pure confédération d'États souverains.

L'antithèse « l'État fédéral », tout en étant plus plausible, ne s'inscrit pas dans les faits observés, même en se limitant aux institutions. Le principal obstacle réside dans la présence et la nécessité des États nationaux en dépit de leurs limites.

Dans « La restructuration des États en Europe occidentale » p. 13, V. Wright et S. Cassese écrivent ce que suit : « L'État-Nation reste massivement présent... Même dans l'économie, il continue à intervenir sur une vaste échelle via des méthodes visant à infléchir le marché. Il façonne les secteurs industriels principaux, publics et privés par le biais de politique fiscale, de politique du marché du travail, de l'éducation, de service public, de recherche, d'aide à l'exportation, etc. » Ces auteurs mettent ainsi un sérieux bémol pour ceux qui parlent du déclin, voire de l'extinction des États-nations. Ce qu'ils soulignent s'applique encore plus à des puissances comme l'Allemagne, la France et l'Angleterre, notamment en matière de politique étrangère et de défense.

C'est pourquoi l'U.E. tout en limitant l'exercice de la souveraineté des États, renforce en même temps leur influence au sein d'un ensemble beaucoup plus vaste et nanti d'un potentiel à l'échelle mondiale. Mais, c'est le niveau national (donc l'État) qui est la source de la plus grande partie des initiatives et des décisions.

L'État national constitue donc à la fois l'infrastructure et l'élément moteur de l'U.E. Sans sa participation, qui prendrait les décisions? Quelques milliers de technocrates non élus de Bruxelles? Les multinationales omniprésentes? La « main invisible » du marché? Ou tout cela ensemble?

La notion de souveraineté est indissociable de l'État, c'est ce qui fait la spécificité de celui-ci. Jusqu'ici, il ne semble pas que les États membres soient désireux de renoncer à celle-ci. P. Y. Monette estime que c'est là le principal obstacle à la création d'un État fédéral souverain. Quant à Magnette et Remacle dans « La grande transformation de l'Europe » (p. 17) ils estiment : « rares sont encore ceux qui croient possible de transformer l'Union en État fédéral ». Tel était le constat commun des contributions à ce volume récent.

Ph. Moreau dans « Après Nice : vers un gouvernement fédéral? » affirme sans ambage que « Le gouvernement de l'Union appartient bien aux gouvernements des États membres » (p. 283).

Résumant bien le tout et en le plaçant dans la perspective de la souveraineté, Ch. Reich (voir bibliographie, p. 708), écrit : « La majorité des États membres préfèrent actuellement assurer largement la souveraineté en commun plutôt que la transférer ou de la partager avec une institution qui échapperait à la sphère inter-étatique ».

Toute réforme des institutions de l'U.E. qui tenterait d'ignorer ces faits serait vouée à l'échec. C'est ce qui explique largement la prudence et le pragmatisme des principaux dirigeants européens. Consciemment ou pas, ils recherchent un équilibre-modèle conciliant à la fois le désir naturel d'enracinement (d'abord dans un pays) et le besoin d'ouverture, de coopération, débouchant progressivement sur une « supranationalité », à visage humain parce que ne faisant pas abstraction de ses fondements mêmes. Mais, quel défi!

Bibliographie : Union européenne

- Ammon, G. et coll., Fédéralisme et centralisme, avenir de l'Europe entre le modèle allemand et le modèle français, *Économica*, 1998.
- Cassese, S. et Wright, V., La recomposition de l'État en Europe, La Découverte, 1996.
- Croizat, M. et Quermonne, J.L., l'Europe et le fédéralisme, Montchrestien, 1996.
- Dehousse, R., La cour de justice des communautés européennes, Montchrestien, 1997.
- Gerbet, P., La construction de l'Europe, Imprimerie Nationale, 1999.
- La Serre, F., Quelle Union pour quelle Europe? Éditions Complexe, 1998.
- Légaré, A., La souveraineté est-elle dépassée? Boréal, 1992.
- Le Gloannec, A.M., Entre Union et Nations, Presses de Sciences Po, 1998.
- Leonardy, U., L'Europe s'orienté-t-elle vers une constitution fédérale? *Fédérations*, 2001, vol. 1.
- Magnette, P., La grande transformation de l'Europe, Éd. Université Libre de Bruxelles, 2000.
- Massart, F., l'Europe prédite, la signification des mots, F. Massart, Academia-Erasme, 1994.
- Monette, P.Y., L'Europe, État d'urgence, Desclée de Brouwer, 1997.
- Moreau, P., Les institutions européennes, Colin, 2001.
- Moreau, P., Après Nice : vers un gouvernement fédéral? *Politique étrangère* 2001, no. 2.
- Quermonne, J.-L., Le système politique de l'Union européenne, Montchrestien, 1998.
- Réveillard, C., Les dates clefs de la construction européenne, Ellipses, 2000.
- Reich, Ch., Le développement de l'Union européenne, in *Revue du Marché commun*, no. 351, 1991.
- Scharf, F., Gouverner l'Europe, Presses de Sciences Po, 2000.

Soldatos, P. et coll., L'U.E. de l'an 2000, défis et perspectives, Coll. Chaire Jean Monet, Université de Montréal, 1997.

Toulemon, R., La construction européenne, Hachette, 1999.

N.B. Pour des statistiques de base, voir Eurostat 2001, Office des publications officielles des communautés européennes, Bruxelles.

IV. Conclusions : Réflexions pour la relation Canada-Québec

1. Länder , États, provinces : disparités et identité.

Aux États-Unis, en Allemagne et au Canada, on observe de fortes disparités en terme de population et de développement économique entre les entités politiques précitées. Elles constituent un des principaux obstacles pour le fonctionnement normal d'un État fédéral à base de consensus démocratique.

En Allemagne, avant la réunification, les disparités entre länder avaient été relativement réduites mais celles-ci, combinées avec la globalisation ont contribué à creuser le fossé séparant les plus riches par rapport aux moins bien nantis venant de l'ex-R.D.A.

Quant au sentiment d'appartenance à un land (identité) il ne repose pas sur une longue histoire. Créés de façon souvent artificielle, ils ne coïncident pas avec un enracinement profond sur un territoire précis et avec des différences culturelles de nature à se confiner dans les limites administratives d'un land. La Bavière constitue une des exceptions à ce point de vue.

L'État allemand n'est pas remis en question sur une base régionale (et encore moins au niveau des länder) comme ce fut le cas, notamment de la Bavière, à l'époque de l'unification forcée sous la férule de la Prusse. À ce point de vue, c'est un pays qui se distingue par un large consensus avec quelques réserves pour les länder de l'est.

Aux États-Unis également on observe les disparités signalées plus haut. Parmi les États les plus pauvres, on en retrouve plusieurs, surtout dans le sud, avec une forte population afro-américaine ou latino-américaine. On y observe néanmoins des progrès relatifs par rapport à certains États du nord, mieux nantis mais parfois stagnants ou même déclinants.

Quant à l'identité des États, pour beaucoup, elle repose sur un passé relativement lointain et sur des différences régionales appréciables. Mais, cette identité est affaiblie par un « American way of life », se traduisant entre autres par une grande mobilité géographique et sociale, coïncidant avec l'émergence d'un patriotisme américain, plus présent que le patriotisme allemand ou canadien.

Restent les derniers reliquats, surtout symboliques, de l'ancienne Confédération des États du sud. Mais ils ne sont pas de nature à recréer une conscience régionale suffisamment forte pour s'« incarner » dans un ou plusieurs des cinquante États. Quant au regroupement des Afro-Américains ou des Latino-Américains dans un État où ils seraient majoritaires, il est encore peu probable jusqu'ici.

Au Canada on constate également un développement inégal. L'Ontario et deux provinces de l'Ouest se classent parmi les mieux nantis alors que les provinces maritimes se situent encore parmi les moins peuplées et les moins nanties à plusieurs

points de vue. Au centre, on retrouve les deux provinces les plus peuplées dont l'Ontario qui occupe une place dominante tant sur la scène fédérale que dans l'économie générale du pays. Et ce, avec les réactions que l'on sait et la naissance d'un sentiment d'aliénation non seulement au Québec mais dans une moindre mesure de l'ouest (Western Alienation).

La grande différence par rapport aux länder, aux États et aux provinces canadiennes, c'est l'existence d'une entité politique et sociale telle que le Québec. Parmi ces 15 länder, 50 États, 9 provinces anglophones, il n'y en a aucune (entité) qui lui soit comparable en termes d'enracinement dans le passé (remontant à la Nouvelle-France), d'identité culturelle (linguistique tout d'abord) avec en plus ce que l'on pourrait qualifier dans une large mesure de « conscience nationale ».

Les rapports de cette province avec le gouvernement central y sont d'une autre nature que dans les deux autres États fédéraux. Au point de faire dire à un auteur canadien anglophone que le Canada, ou plutôt le reste du Canada, fonctionnerait beaucoup mieux sans le Québec. Une séparation serait favorable même pour ce dernier. Parlant des nouveaux immigrants, Reed Scowen écrit ce qui suit à la fin de son ouvrage « Le temps des adieux » :

« S'ils choisissent de s'établir au Québec, ils se retrouveront en Nouvelle-France, un État-nation de style européen, dynamique et en bonne santé, qui fait partie du nouveau monde ».

Un point de vue parmi bien d'autres mais qui ne manque pas de logique du moins sur un plan purement fonctionnel.

2. La centralisation politique dans les trois États fédéraux

Dans la section 1.2 consacrée au déclin des États nationaux (avec un point d'interrogation) nous avons rappelé que l'économie de marché et le néo-libéralisme pouvaient contribuer à remettre sérieusement en question le rôle dirigiste et redistributeur de l'État fédéral en Occident.

On notait, par exemple, que les gouvernements centraux, influencés par un modèle de gestion emprunté à l'entreprise privée, avaient tendance à vouloir réduire leur appareil administratif tant au niveau des effectifs que de la production de réglementations.

Dans la même section, on montrait également comment les exigences en matière de santé, éducation, services sociaux (aide aux chômeurs, etc.) contribuaient à déséquilibrer les budgets nationaux, interventionnistes en l'occurrence. D'où une double réaction de leur part, soit en « refiler » la charge et les coûts plus ou moins entièrement aux « gouvernements inférieurs », soit procéder à la privatisation de certains services publics ou les deux à la fois.

À des degrés assez variables, les trois États fédéraux ont été influencés par le néolibéralisme mais cela n'empêche pas que les gouvernements centraux restent très forts, surtout aux États-Unis et en Allemagne. Aux États-Unis, le gouvernement national continue de jouer un rôle capital sur la scène internationale via la politique étrangère et au nom de la défense. Sa propre sécurité étant de plus en plus dépendante d'un ordre mondial fortement ébranlé. Son budget n'a pas cessé d'augmenter et les réductions de personnel et de réglementation sont loin d'atteindre un niveau auquel on s'attendrait de la part d'un gouvernement se réclamant aussi énergiquement du néolibéralisme et de ses deux volets : privatisation, décentralisation.

Beaucoup de ses interventions en matière d'économie s'apparentent à un protectionnisme déguisé (aide aux entreprises, subsides à l'exportation, quota et taxation à l'importation, etc.). Une lecture des budgets les plus récents nous montre comment ces interventions continuent dans un nombre certainement pas décroissant de domaines finalement.

Aux États-Unis nous avons vu comment la Constitution et ses développements informels permettaient au gouvernement d'intervenir directement ou indirectement dans quasi tous les domaines. Ces pouvoirs, le gouvernement ne les utilise pas forcément mais il les possède.

En Allemagne, où le degré d'interventionnisme de l'État fédéral est relativement plus poussé (notamment en ce qui concerne l'économie et les services sociaux), on peut dire, avec plus de précision encore qu'aux États-Unis, que les pouvoirs précités sont définitivement établis. Tout comme aux États-Unis, on y retrouve une clause sur la supériorité des lois fédérales. Mais en outre, dans l'énorme champ des pouvoirs concurrents, là où l'on parle le plus de coopération, le partage de pouvoir, etc., il y a des dispositions qui consacrent la domination du gouvernement central de façon non équivoque.

Un phénomène de nature comparable s'observe au Canada mais avec des réactions anti-centralisatrices nettement plus fortes. Elles y sont surtout incarnées par la province de Québec. Elle n'a d'ailleurs pas reconnu la Loi constitutionnelle de 1982 acceptée par toutes les autres provinces et passée sans l'approbation d'une de ses deux plus importantes. Ceci aussi représente une différence significative et d'une grande importance par rapport aux autres États fédéraux. Car, dans les pays occidentaux, la Constitution est le fondement même de tout le système politique et, pour être légitime et fonctionnelle, elle requiert un très large consensus.

Quant aux cours constitutionnelles ou suprêmes, chargées d'appliquer la constitution du pays, nous avons vu notamment comment il y avait une convergence dans l'utilisation de concepts de base leur permettant d'assurer « l'intégration nationale », confirmant et consolidant la suprématie du gouvernement central. Et ce, en dépit de

réactions passagères et de faible amplitude, comme c'est le cas actuellement aux États-Unis (allusion au prétendu retour au « dualisme »).

Au Canada, fait surprenant et important, la Cour suprême a reconnu que le Québec avait le droit de chercher à réaliser la sécession, sans prétendre l'assortir de conditions précises et la rendant pratiquement irréalisable.

3. La décentralisation

- L'Allemagne est certainement le prototype de ce que l'on a appelé le « modèle centralisation politique-décentralisation administrative ». Un tel modèle ne s'applique évidemment jamais de façon intégrale. L'on préfère d'ailleurs souvent parler des relations länder-Bund en termes de coopération, cogestion, partage de compétences, etc. Pratiques importantes certes mais qui ne doivent pas nous dissimuler un phénomène systémique d'une toute autre ampleur. Le gouvernement central décide des grandes orientations du pays, il s'appuie sur un corps administratif fédéral très peu important quantitativement comparativement avec les effectifs de l'ensemble des administrations des länder.

Ces derniers sont associés à l'élaboration des lois et règlements fédéraux qu'ensuite ils adaptent et appliquent sur leur territoire respectif; ce système de « coopération » se caractérise par une étroite imbrication des exécutifs des länder avec l'exécutif fédéral donc à la fois en amont et en aval du processus décisionnel. Il en résulte de nombreuses négociations et marchandages dans un modèle nettement bureaucratisé où les parlements des länder ont perdu leur influence tandis que le Bundesrat (représentant les exécutifs des länder) voit ses compétences encore plus étendues. Dans ce système très décentralisé au point de vue administratif, le gouvernement central garde l'initiative législative, il est le coordonnateur des relations avec les länder et prend les décisions finales dans les questions jugées les plus importantes pour le pays. Le chancelier, solidement établi (comme un premier ministre dans un régime parlementaire d'inspiration britannique), est, avec son gouvernement doté des pouvoirs considérables évoqués plus haut. Il le fait souvent de façon indirecte, au nom de la coopération avec les länder et avec beaucoup de concessions réciproques.

- Aux États-Unis, la décentralisation se présente sous un modèle fort différent. Tout d'abord les législateurs des États se sont nettement améliorés et sont plus représentatifs. Elles légifèrent dans de nombreux domaines relevant de la compétence des États et des gouvernements locaux. Elles et les gouverneurs s'appuient sur des corps administratifs modernisés.

Contrairement au Canada et surtout à l'Allemagne, les relations fédérales-États sont moins nombreuses et moins bien structurées. Il n'existe pas de système de péréquation comme dans les deux États précités, malgré les grandes disparités économiques qui y subsistent toujours.

Au nom de la décentralisation évoquée dans les discours néolibéraux, le gouvernement fédéral prétend donner plus d'autonomie aux États. C'est surtout vrai dans les domaines exigeant de plus en plus de fonds (éducation, santé, aide sociale, etc.). Mais, tout en désirant manifestement se dégager financièrement, il garde un contrôle étroit sur la façon dont son aide est dépensée (voir tactiques anciennes et nouvelles). À noter que les domaines précités rentrent dans les compétences résiduelles des États.

- Au Canada, un système de décentralisation administrative à l'allemande est inconcevable. Et ce, pour de multiples raisons, y compris la présence d'un corps administratif fédéral très important qualitativement et quantitativement. Il est certainement fort peu enclin à se départir de ses prérogatives et de sa raison d'être.

Dans la relation Canada-Québec, il y a certes de nombreux éléments de coopération (selon la conjoncture politique) entre les deux principaux niveaux de gouvernement et avec les autres provinces.

À plusieurs égards, et à des degrés variables dans le temps, on pourrait cependant soutenir la thèse que nous avons affaire à un modèle de type conflictuel «zéro sum game» où ce qu'un niveau de gouvernement gagne, l'autre le perd, et vice-versa. Mais l'un est constitué comme un État souverain avec tous les pouvoirs évoqués plus haut et l'autre n'est qu'un État embryonnaire.

Cet affrontement entre deux joueurs de force inégale n'est pas nécessairement constant ni tous azimuts mais il résulte d'une infrastructure politique inadéquate. Ses principaux dirigeants n'ont pas pu ou pas voulu répondre aux exigences d'une communauté revêtant les traits essentiels d'une nation. On ne peut certainement pas confondre celle-ci avec une minorité ethnique comme on en retrouve aux États-Unis ou dans le reste du Canada.

Dans une logique centralisatrice, on est porté à nier l'existence d'une telle nation, ce qui évite «in absentia» de devoir lui conférer un statut particulier doté des pouvoirs les plus essentiels.

Avec le temps, graduellement, les processus combinés de l'unification et de l'assimilation pourraient alors, plus facilement, aboutir au terme final : «One Nation, one State». Cette question mérite d'être soulevée et, selon la ou les réponses données, les modèles politiques proposés varieront considérablement.

4. L'Union européenne : un modèle?

Nous avons vu, en étudiant les principaux centres décisionnels de l'U.E., que l'on y retrouvait des éléments constitutifs d'un État fédéral mais que la base et l'élément moteur de tout le système reposaient sur les États membres.

Leur souveraineté a été progressivement limitée sans dépasser un seuil difficile à préciser mais qui n'en est pas moins réel et visible, précisément à l'occasion du fonctionnement des institutions en question.

D'autre part, ces limites apportées à l'exercice de la souveraineté, sont compensées très largement par le fait que les États membres participent à la prise de décision d'un très grand ensemble économique et géopolitique.

Celle-ci s'effectue souvent au cours d'un processus fort compliqué, marqué par des marchandages multiples et n'échappant pas au jeu du rapport des forces. L'avantage pour les États de moindre importance c'est qu'ils sont représentés directement au niveau le plus élevé. Ils peuvent influencer les décisions, même les plus importantes, dans de nombreux mécanismes et en formant éventuellement des alliances.

À titre de pure hypothèse, relevant de l'imaginaire et en se limitant aux institutions objet de cette recherche : quelle serait la place du Québec dans l'U.E. si il y figurait, par exemple, comme un des trois pays nordiques?

Tout d'abord, avec sa population (7 millions et demi d'habitants) il se situerait dans un groupe intermédiaire de pays ayant entre 10 et 7 millions d'habitants. Il suivrait de près la Suède et l'Autriche. Quant à son potentiel économique on pourrait le classer au huitième rang sur 15. Sa place dans les institutions, déterminée par les données démographiques précitées, serait la suivante.

1. Au Conseil européen, le Québec aurait un siège comme chaque pays membre.
2. Au Conseil des ministres, ce pays aurait 10 voix alors que des États comme l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne n'en ont que 29, en dépit de leur statut de grande puissance européenne (sur un total de 237).
3. À la Commission européenne le Québec disposerait d'un siège, les grands pays précités sont limités à deux voix.
4. Au Parlement européen : 17 sièges sur 535 (traité de Nice).
5. À la cour de Justice des C.E., il y a 15 juges, nommés par le gouvernement des 15 États membres.
6. À la Banque Centrale Européenne, le directoire est nommé par le Conseil (vu plus haut) et son organe décisionnel le Conseil des gouverneurs comporte le directoire plus le gouverneur de chacune des banques centrales des pays membres.

Il est évident que dans un tel système un pays comme le Québec serait manifestement sur-représenté et aurait beaucoup plus de chances de voir ses intérêts défendus aux endroits stratégiques déterminants pour son développement.

Mais, le Québec fait partie de l'Amérique du nord et d'une vaste zone de libre échange où il dispose d'ailleurs d'excellents atouts, tout en étant encore hésitant et profondément divisé quant au choix de son système politique.

Celui qui est en place actuellement semble incapable de se réformer en profondeur et, ni le modèle allemand, ni celui des États-Unis, ne sont en mesure d'apporter des éléments de solution autres que ceux propres à un État fédéral souverain.

On invoque souvent le modèle en constante évolution de l'U.E. au cours de débats contradictoires. Dans la perspective d'une association Canada-Québec, nous tentons ici de formuler quelques constats et réflexions permettant d'en souligner les possibilités par rapport aux principales tendances observées au sein de l'U.E. Nous débordons ainsi le cadre des principaux centres décisionnels sur lesquels cette mise à jour était centrée.

Remarque préliminaire, dans une société démocratique un citoyen et une citoyenne peuvent avoir plusieurs allégeances. Par exemple, elles s'étendent sur un continuum local-régional-national-supranational dont la hiérarchie est généralement concrétisée, mais pas nécessairement légitimisée, par les institutions politiques en vigueur.

Dans l'U.E., avec le temps, sous l'influence de fortes pressions internes et externes, ces allégeances et institutions (interdépendantes) tendent à se transformer graduellement et profondément. Mais, tout ce qui précède le « stade final du supranational » est très loin de disparaître, bien au contraire. Et ce, parce qu'à différents degrés, ces institutions et allégeances répondent à un double besoin vital : celui de l'enracinement et celui de l'ouverture, donc de la coopération à tous les niveaux et dans de multiples domaines.

C'est évidemment un énorme défi que de concilier autant d'exigences dans un ensemble aussi vaste et aussi complexe. De cette expérience extraordinaire on peut tenter de tirer quelques conclusions. Certaines sont claires et évidentes, d'autres le sont moins. Nous les formulons ici rapidement (quitte à les élaborer davantage ultérieurement) et sans nécessairement suivre un ordre hiérarchique.

1. Une confédération d'États souverains à l'état pur n'existe pas. Chaque État membre a vu et voit encore l'exercice de sa souveraineté limitée. Mais celle-ci subsiste et elle est à la base du fonctionnement des principales institutions de l'U.E. Donc, jusqu'ici et dans un avenir prévisible, rejet d'un État fédéral européen souverain.

À une échelle beaucoup plus petite, une Association Canada-Québec combinerait à la fois des éléments propres à une confédération d'États souverains et ceux d'un État fédéral. Une entreprise très difficile mais bien moins que l'expérience européenne.

2. Un système politique fondé sur ces deux concepts et comportant seulement deux acteurs peut sembler irréalisable. D'autant plus qu'ils ont un poids économique et démographique assez inégal. Mais l'U.E. connaît l'excès inverse avec un grand nombre d'États membres caractérisés par de fortes disparités économiques, sociales et culturelles. Celles-ci risquent d'être encore accentuées avec l'arrivée de nouveaux membres.

3. Dans l'U.E., il y a une volonté politique de coopérer plus étroitement. Ainsi on voit deux anciennes puissances longtemps ennemies (Allemagne et France) changer complètement d'orientation, au point de devenir le principal moteur du nouveau système politique. L'antagonisme opposant le Québec au reste du Canada concerne essentiellement le système politique et très peu les populations elles-mêmes. Il n'est pas comparable à celui qu'ont connu les pays européens au cours des deux derniers siècles.

4. La volonté politique est une condition, sine qua non, pour faire fonctionner une association d'États, quel qu'en soit le nombre de membres. Pour cela, il faut qu'ils soient poussés par les circonstances et parfois obligés presque malgré eux de négocier et de faire des compromis. Ils le font finalement parce qu'ils sont conscients de leur interdépendance et de la nécessité de coopérer à des degrés et dans des domaines variant selon les besoins des membres et leurs rapports de force. À bien des égards une telle opération est moins difficile avec deux acteurs qu'avec quinze (et plus) compte tenu de ce qui précède. Qui peut le plus, peut le moins, pourrait-on dire en parlant du processus d'association d'États souverains.

5. Dans une pure confédération, chaque État jouit d'une égalité absolue et d'un droit complet de veto. Un tel système ne peut fonctionner longtemps et seulement dans une phase de transition. Dans une association s'inspirant même très partiellement de l'U.E., le droit de veto n'est réservé qu'en tout dernier ressort, après de nombreuses négociations et compromis, en passant par toute une série de mécanismes. S'il n'y a que deux partenaires, d'un poids inégal, le veto doit subsister mais la grande majorité des matières devrait être réglée en fonction d'un vote pondéré. Ce dernier variant selon la nature des institutions impliquées, l'importance des partenaires et des problèmes traités.

6. Cette différence doit s'exprimer (non pas de façon purement mathématique) mais de façon « raisonnable » et pondérée dans des institutions supranationales telles qu'une cour d'arbitrage et une banque centrale. Même principe pour un parlement commun, si l'on décide d'en avoir un. Un veto égal devrait finalement revenir à un directoire composé des représentants des deux États et organe suprême de l'association.

7. Dans une telle association l'administration commune doit être limitée à un strict minimum, les administrations de chacun des deux États membres étant à la base même du processus décisionnel et de son application sur le terrain.
8. L'on devait procéder de façon très pragmatique, par la voie de traités et essais successifs, avant de songer à la création d'une constitution avec une répartition précise des pouvoirs et fonctions respectives des deux États et de leurs institutions communes. Il est certes indispensable de préciser un certain nombre de règles du jeu et de créer des institutions communes suffisamment souples pour tenir compte efficacement des exigences à la fois communes et différentes des deux États membres.

En conclusion, vu dans une perspective comparative, une association Canada-Québec de cette nature est loin d'être irréalisable, en dépit des obstacles auxquels un tel projet se heurterait. Parmi ceux-ci, on retrouverait, en première ligne, un État fédéral très peu disposé à se départir de ses pouvoirs essentiels, sauf si les circonstances l'y obligeaient et celles-ci peuvent changer, on l'a vu notamment en Europe.

Quant au statut actuel, face aux aspirations et au dynamisme du Québec, il n'est guère prometteur pour l'avenir. Ce dernier, héritier de la Nouvelle-France et cofondateur du Canada risque fort de n'y être qu'une simple province parmi dix autres et de plus en plus minoritaire par surcroît.

Ce sont là quelques conclusions, tirées après une longue évolution personnelle et plus de quarante ans d'étude des principaux systèmes politiques occidentaux, souvent sur leur propre terrain et avec suffisamment de recul dans le temps.

Bibliographie : États-Unis

- Beer, S., *To make a nation: the rediscovery of american federalism*, Harvard University Press, 1993.
- Bernier, G., *Le fédéralisme et les institutions politiques des États*, in *Le système politique américain*, Orban, E., Fortmann, M. et al., Presses de l'Université de Montréal, 2001.
- Book (the) of the States, 2000, Council of State Government.
- Burns, J.M.G. et al., *State and local politics*, Prentice Hall, 1998.
- Dresang, D. et Goslings, J., *Politics and policy in american states and communities*, Allyn and Bacon, 1999.
- Dye, T., *Politics in states and communities*, Prentice-Hall, 2001.
- Erikson, R. et al., *Statehouse democracy*, Cambridge University Press, 1993.
- Fry, E., *Les États américains devant l'économie mondiale*, *Fédérations*, vol. 1, janvier 2001.
- Katz, E., *The U.S. Supreme court and the integration of american federalism*, in *Federalism and supreme courts*, Orban, E., Bruylant, Bruxelles, 1991.
- Kincaid, J., *Presidential politics and the future of the U.S. supreme court*, *Fédérations*, 2000, vol. 1.
- Orban, E., *Cour suprême, sénat et fédéralisme*, in *Fédéralisme*, Hurtubise HMH, 1992.
- Peterson, P., *The price of federalism*, Brooking institution, 1995.
- Peterson, S. et Rasmussen, Th., *State and local politics*, McGraw-Hill, 1994.
- State rankings*, Ed. Morgan Quitno Press, 1998.
- Statistical Abstract of the U.S.*, 2000.
- U.S. Bureau of the census, 1997.
- U.S. Office of management and budget, *Budget of the state government*, 1998.

Zimmerman, J., *Contemporary American federalism: the growth of national power*, Praeger, 1992.