

L'océan Indien, espace politique et juridique propice à un fédéralisme transnational/régional ?

The Indian Ocean, a political and legal area appropriate to transnational/regional federalism ?

BARRUÉ-BELOU Rémi, Maître de conférences en droit public
Centre de Recherche Juridique, Université de La Réunion
remi.barrue-belou@univ-reunion.fr

Résumé

Le fédéralisme constitue une forme malléable d'organisation ne se limitant pas à une institutionnalisation étatique. Au contraire, le fédéralisme, sorte de boîte à outils, offre des solutions multiples et variables de manifestations, qu'elles soient étatiques, trans-étatiques, inter-étatiques ou même inter-régionales. Les quatre grands principes qui le fondent que sont l'autonomie, la séparation, la participation et la coopération peuvent être mis en œuvre selon des conditions variables afin de laisser une marge d'action souple aux acteurs nationaux et locaux. Ceci leur permet d'adapter ces principes et leurs manifestations aux besoins conjoncturels et géographiques.

Cette intervention propose d'analyser le concept de fédéralisme afin de mesurer le riche potentiel de ses manifestations en tant que possibilité de rapprochement institutionnalisé de relations interétatiques. Pour cela, nous proposerons de cerner le fédéralisme à travers ses éléments constitutifs fondamentaux que sont les *outils fédératifs*. Ces derniers définis et identifiés pourront être alternativement analysés comme des clefs d'entrée afin de concevoir les multiples et possibles manifestations fédératives pouvant être mises en œuvre dans la zone océan Indien.

Mots-clés

Fédéralisme, outils fédératifs, adaptabilité institutionnelle, océan Indien

Summary

Federalism is a plastic, malleable shape of organization which is not just an institutionalization state. Quite the contrary, federalism is a kind of toolbox and propose several solutions and many illustrations, that can be states, trans-states, inter-states or even inter-regional. The big fourth principles of federalism that are autonomy, separation, participation and cooperation can be implemented in variable conditions so as to leave a field of action flexible to national and local stakeholders. This allows to adapt these principles and their forms to circumstantial and geographic needs.

This presentation proposes to analyze the concept of federalism so as to measure the numerous potentials of its manifestations as a possibility of institutionalization of interstate relations. To

do that, I propose to understand federalism by its basic constituent elements that I call federative tools. After define and identify them, I will use them to show the numerous possibilities of federative forms that can be implemented in the Indian Ocean area. These defined and identified could be alternately analysed as entry keys in order to design the multiple and possible federative events that can be implemented in the Indian Ocean area.

Keywords

Federalism, federative tools, institutional adaptability, Indian Ocean

Les formes d'organisation institutionnelles classiques adoptées par les États, les organisations internationales ne permettent pas, aujourd'hui de faire face aux défis et aux attentes posés par les phénomènes de mondialisation. Par réflexe à l'ouverture des échanges et à l'éclatement des barrières étatiques, de nombreux replis sont à l'œuvre par des revendications indépendantistes (Écosse, Catalogne, Nouvelle-Calédonie) ou autonomistes (Québec, Hong Kong, Taïwan, etc.). Les attentes de certaines populations d'une plus grande capacité d'action tout en appartenant à un ensemble politique assurant une protection vis-à-vis des puissances publiques et surtout privées dans les domaines économique et politique ne trouvent pas ou peu d'échos de la part des responsables politiques. L'Union européenne constitue un exemple très intéressant puisqu'elle illustre le cas d'un rapprochement intégré de plusieurs États qui, tout en gardant une part de leurs compétences, notamment dans les domaines régaliens - excepté celui de la monnaie et en partie celui de la justice – ont transféré une part de leurs compétences à une entité supranationale offrant un cadre économique et politique organisé. Or, cet ensemble européen ne correspond à aucun modèle ou cadre existant jusqu'alors. Il n'est pas un État au sens du droit international, il n'est pas une confédération car son organisation est davantage intégrée et il n'est pas non plus une Fédération car moins poussé dans certains domaines et notamment du point de vue décisionnel (le Parlement européen et la représentation des citoyens ou celle des États, par exemple, n'offrent pas les garanties démocratiques suffisantes telles qu'on les retrouve dans les Fédérations contemporaines, que ce soit d'un point de vue représentatif ou décisionnel). C'est donc une organisation institutionnelle *sui generis*. Toutefois, il est indéniable que des caractéristiques fédératives sont identifiables dans le cas de l'Union européenne¹.

Permettant de répondre aux attentes d'un maintien et d'une protection des diversités (et des identités culturelles, linguistiques, sociologiques et parfois ethniques) dans un ensemble uni, le fédéralisme constitue une source d'inspiration dans la recherche de nouveaux cadres institutionnels. Loin d'être seulement une forme étatique, le fédéralisme offre de nombreuses formes de matérialisation et de mise en œuvre. Pour Alexandre Marc, le fédéralisme ne concerne que les idées, les valeurs exprimant « *une philosophie compréhensive de la diversité dans l'unité* »². En effet, il peut être analysé comme une boîte à outils permettant d'offrir des solutions multiples et variées de manifestations, tant pour des cadres étatiques, interétatiques ou interrégionaux. Nos travaux sur le sujet ont d'ailleurs cherché à montrer que le fédéralisme ne constitue pas un modèle qui s'applique ou qui pourrait s'appliquer dans plusieurs cas, mais

¹ Pour plus de précisions sur ce point, voir Rémi Barrué-Belou, « Les Parlements nationaux dans l'Union européenne : vers un processus fédéralisant autour des articles 88-1, 88-4, 88-6 de la Constitution », in Hélène Gaudin (dir), *La Constitution européenne de la France*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2017, 316 p., p. 105-116.

² Alexandre Marc, *Dialectique du déchaînement, fondements philosophiques du fédéralisme*, Paris, Éditions du Vieux Colombier, 1961, p. 14.

au contraire qu'il ne peut être identifié que par des invariants. Ces invariants peuvent être qualifiés d'*outils fédératifs* car s'ils sont toujours présents dans les manifestations fédératives qui existent aujourd'hui, ils sont vus comme des instruments qui sont adaptés et adaptables selon les cas et les évolutions d'une même Fédération. Ces *outils fédératifs* sont des principes fondamentaux ou des instruments essentiels qui seront à la base de tout ensemble fédératif puis qui serviront à le faire évoluer selon les changements de conditions conjoncturelles. Qu'ils soient de nature contractuelle ou dialogique, nous verrons précisément quels sont ces *outils fédératifs* et en quoi ils permettent de servir la réflexion sur la mise en place et la création de nouveaux ensembles institutionnels, ne correspondant pas aux cadres classiques existant aujourd'hui et en quoi ils peuvent constituer une source de solutions dans le rapprochement d'États ou de régions n'appartenant pas aux mêmes États. Ce travail propose ainsi d'analyser le concept de fédéralisme et de comprendre sa logique ainsi que ses caractéristiques afin de voir, ensuite, en quoi il peut constituer une source d'inspiration dans la construction de nouveaux ensembles dans la zone océan Indien. Pour cela, une première partie de cette étude cherchera à comprendre le fédéralisme, concept peu voire mal connu de nos schémas de pensée. Une seconde partie tentera ensuite de montrer le potentiel d'adaptation offert par la logique fédérative et les éventuels cadres qu'il peut permettre d'instituer dans la zone océan Indien.

Le fédéralisme, logique institutionnelle permettant des adaptations variées

Afin de comprendre en quoi le fédéralisme constitue une source de solutions à des manifestations institutionnelles variées, il est important de comprendre quels sont ses principes structurants et qu'il peut se concevoir à l'aune d'*outils fédératifs* permettant de créer et de faire évoluer chaque ensemble fédératif.

Les principes structurants fondant la logique fédérative, outils fédératifs essentiels

L'une des raisons d'être du fédéralisme consiste à associer des entités préexistantes pour suivre une logique intégratrice et ainsi tendre vers l'union sans pour autant rechercher une réelle unification. En effet, le fédéralisme a pour objectif fondamental d'associer des entités qui souhaitent garder leurs spécificités³.

L'autonomie est perçue comme la capacité des entités fédérées et de l'entité fédérale de décider librement au sein de leur champ de compétences. En cela, le principe d'autonomie confère à chaque entité composant le système fédératif concerné une autonomie gouvernementale et législative relative aux domaines de compétences dont ils sont en charge, tels qu'ils sont prévus par le texte constitutionnel fédéral. Plus précisément, cela signifie que chaque entité fédérée ainsi que l'entité fédérale bénéficient de leur propre législation, de leur propre gouvernement et de leur propre système juridictionnel. L'autonomie désigne donc le pouvoir d'auto-détermination « exercé de manière indépendante à l'intérieur de limites tracées par la loi étatique supérieure »⁴. Le degré d'autonomie des entités fédérées se mesure à leur pouvoir d'action dans leurs domaines de compétences. Les entités jouissent chacune d'une autonomie fiscale substantielle leur permettant de choisir leur système d'imposition interne,

³ Voir par exemple Henri Brugmans, *La pensée politique du fédéralisme*, A.W. Sijthoff Uitgerversmaatschappij, N. V., 1969, p. 35 ; ou Edward Freeman, *History of Federal Government in Greece and Italy*, 2d ed., London, McMillan, 1893, p. 13.

⁴ Costantino Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, CEDAM, vol. 2, 1967, 960 p., p. 694.

relativement librement⁵. Il en résulte que la capacité d'intervention de l'entité fédérale, notamment par l'influence qu'elle exerce par le biais de ses pouvoirs financiers (aides conditionnelles ou inconditionnelles, programmes communs, etc.) sur les entités fédérées, joue un rôle déterminant sur l'autonomie de celles-ci. Chaque entité est généralement dirigée par un chef de l'exécutif (gouverneur, premier ministre, président, etc.) assisté d'un cabinet. Il en va de même concernant les organes et la forme donnée au législatif. Deux chambres composent habituellement le législatif : l'une représentant la population (de l'entité fédérée ou de la Fédération entière) et l'autre, les composantes ou circonscriptions⁶. Enfin, chaque entité est en charge de son propre pouvoir juridictionnel, qu'il s'agisse des modalités de l'organisation des juridictions (cours, tribunaux de premier degré, d'appel et de cassation) ou de l'accès à la fonction de juge (nomination, élection, concours, etc.).

À titre d'exemple, le système fédératif des États-Unis organise l'autonomie en reconnaissant des compétences exclusives à l'entité fédérale et aux États fédérés, tout en prévoyant que les compétences non envisagées dans le texte constitutionnel fédéral sont de la compétence des États fédérés. Ajoutons que chaque État fédéré est organisé selon sa propre constitution, organisant la mise en œuvre et les champs d'action des pouvoirs exécutif, législatif et juridictionnel. Ainsi, l'entité fédérale ne peut agir dans les domaines de compétence des États, sauf cas prévus par la Constitution fédérale.

Le principe de séparation est un deuxième principe fondamental. Il implique une répartition des compétences législatives entre les entités fédérale et fédérées selon une différenciation entre les matières d'intérêt national et les matières d'intérêt local. L'application de ce principe dépend des asymétries⁷ qui seront mises en place. En effet, certaines entités bénéficient de droits ou de statuts particuliers en raison de conditions économiques, démographiques ou autres. Ces asymétries influent fortement sur les choix politiques pour deux raisons. Certaines entités peuvent, par exemple, bénéficier d'un droit de retrait (dit *opting out*) de certains programmes communs ou nationaux de politiques publiques. Au Canada, l'article 38 alinéa 3 de la *Loi constitutionnelle de 1982* permet un droit de retrait aux provinces pour tout projet de modification de la Constitution fédérale qui requiert le consentement de l'entité fédérale et de sept provinces représentant 50 % de la population canadienne, dans le cas où celui-ci contrevient aux droits de la province, ou si, tout simplement, une province ne souhaite pas participer à l'exécution d'un programme commun. Ce droit de ne pas participer à des actions communes est également en vigueur aux États-Unis. Toujours dans le cas canadien, l'article 94 de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde le droit aux provinces qui le décident, à l'exception du Québec, d'appliquer les lois fédérales relatives à la propriété et aux droits civils, alors que celles-ci sont normalement de compétence provinciale.

La logique fondamentale sur laquelle repose le fédéralisme est de permettre la diversité dans l'unité. Cette unité ne conduit pas à une unification, au contraire, elle cherche à trouver des partages, des convergences ponctuelles ou ciblées, en laissant la possibilité de choisir ses propres orientations, tout en appartenant à un ensemble proposant des règles communes à toutes les entités. En cela, le principe de participation constitue une condition nécessaire au

⁵ Ellis Katz, « United States of America », in Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown, *A Global Dialogue on Federalism - Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, vol. 2, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 304.

⁶ Selon qu'il s'agisse respectivement du Sénat fédéral et du Sénat d'une entité fédérée.

⁷ Les asymétries désignent les différenciations de statut, de régime ou de droits entre les entités fédérées, reconnues et déterminées par les normes législatives ou constitutionnelles. Ces entités ne bénéficient pas toutes des mêmes droits en raison de distinctions selon leurs situations ou leurs besoins.

fédéralisme puisqu'il permet aux entités composant un ensemble fédératif de participer au processus de décision fédéral, c'est-à-dire de décider des politiques publiques et actions communes, dépendant des compétences de l'entité fédérale. Cela concerne donc le vote des lois fédérales mais aussi la révision de la Constitution fédérale. Cette participation se concrétise par la représentation des États membres d'une Fédération au sein du pouvoir législatif fédéral et notamment par le biais de l'une des deux Chambres, généralement appelée « *Sénat* ». Une seconde Chambre représente l'ensemble des citoyens de l'État. Ainsi, tant les citoyens que les États membres d'un ensemble fédératif sont représentés au niveau fédéral et participent à la création de la législation fédérale. Aux États-Unis, il s'agit de la Chambre des représentants et du Sénat⁸ ; au Brésil, il s'agit de la Chambre des députés et du Sénat⁹. Au Canada, on trouve également le Sénat fédéral et la Chambre des communes¹⁰. Chaque chambre pourra avoir un rôle et un poids identique dans le processus législatif (cas des États-Unis, du Brésil) ou au contraire, l'une pourra avoir un rôle plus important que l'autre (cas du Canada).

La coopération constitue le quatrième principe essentiel du fédéralisme. Elle doit, comme les autres principes, être vue comme un outil, c'est-à-dire un moyen d'action adaptable aux conditions structurelles et conjoncturelles du système fédératif dans lequel elle intervient. Conséquence de la mise en œuvre des principes d'autonomie et de participation, la coopération permet aux entités fédérées et à l'entité fédérale de se réunir afin d'échanger et mettre en place des programmes conjoints, coordonnés ou communs de politiques publiques, de coordination ou de convergence des législations. Les relations issues de cette coopération intergouvernementale ne résultent pas, la plupart du temps, de règles constitutionnellement établies, mais plutôt de pratiques. Cette coopération se réalise à deux niveaux : un niveau vertical qui envisage des échanges et des possibilités de décisions communes entre une ou plusieurs entités fédérées et l'entité fédérale ; un niveau horizontal qui ne concerne que les entités fédérées. Dans cette perspective, l'autonomie ne doit pas seulement être comprise comme la capacité d'agir seul, mais aussi comme le pouvoir d'influence lors de négociations intergouvernementales.

Plusieurs formes de coopération existent. Elles peuvent être formelles, officielles par l'organisation de rencontres entre membres des exécutifs locaux et/ou nationaux. Des réunions de ministres (on parle également de membres du cabinet du chef de l'exécutif) des États fédérés et du gouvernement fédéral ayant en charge les mêmes domaines (économie, agriculture, santé, éducation, etc.) sont fixées afin de trouver des solutions à des problèmes communs ou afin d'améliorer des politiques nationales ayant des conséquences sur les compétences des entités fédérées. La coopération peut également se matérialiser par des rencontres informelles par le biais d'organismes ou de comités réunissant des membres des organes législatifs ou de fonctionnaires. Concrètement, ces rencontres permettent la conclusion d'ententes sur des mesures coordonnées ou communes, qu'elles concernent des mesures législatives de politiques publiques, des mesures plus précises et plus ciblées dépendantes des exécutifs ou souvent des mesures financières et fiscales permettant une intégration plus poussée des entités fédérées. Cela permet également aux entités fédérées de pouvoir bénéficier de programmes d'aides financières de la part de l'entité fédérale afin de trouver des solutions plus globales à des

⁸ La Chambre des représentants est composée de 435 représentants dont le nombre, par État fédéré, est proportionnel à la population de chacun. Le Sénat est composé de 100 sénateurs soit 2 par État fédéré.

⁹ La Chambre des députés est composée de 513 représentants des circonscriptions dont le nombre dépend de la démographie de chacune et le Sénat est composé de 81 représentants élus dans d'autres types de circonscriptions.

¹⁰ La Chambre des communes est composée de 338 représentants des circonscriptions électorales dont le nombre varie en fonction de la démographie de chaque circonscription et le Sénat est composé de 24 représentants de chaque division régionale (4 divisions regroupant chacune plusieurs provinces ou territoires) soit 105 sénateurs au total.

difficultés locales. Les réunions se finalisent généralement par des accords ayant force de loi ou de règlement. Au Canada, on parle de fédéralisme exécutif¹¹. Aux États-Unis, les accords conclus sont qualifiés d'*interstate compacts*. Cependant, le Congrès conserve des pouvoirs importants dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des décisions communes lorsque cela concerne des domaines qui ressortent de la compétence fédérale¹². Cela se matérialise par des subventions dites « *grants in aid* ».

Les outils fédératifs, instruments de construction et de développement de la logique fédérative

En tant que système, le fédéralisme est un ensemble vivant et évolutif, caractérisé par l'existence de multiples facteurs interagissant les uns avec les autres et étant à l'origine de phénomènes dynamiques. En cela, nous considérons que le fédéralisme se caractérise par l'existence d'*outils*, invariants à tout système fédératif, servant d'instruments afin de permettre l'évolution d'un ensemble, dont la permanence est commune à tout système fédératif.

Les *outils fédératifs* ont pour fonction de construire et de faire évoluer chaque système fédératif selon les conditions historiques, sociologiques, économiques, politiques et sociales de chaque Fédération. Ces outils sont au nombre de huit mais peuvent être rangés dans deux catégories. Deux types d'outils sont ainsi identifiables : les *outils contractuels* et les *outils dialogiques*. Ils vont connaître chacun des déclinaisons.

Les *outils contractuels* ont une portée organique et matérielle et regroupent trois invariants : l'existence d'un pacte entre les peuples composant la Fédération et qui fonde cette dernière, un partage de l'exercice de la souveraineté et par voie de conséquence, une répartition des compétences législatives, exécutives, juridictionnelles et financières entre les composantes de la Fédération. Au fondement de tout système fédératif, le pacte fédératif est la formulation matérielle de l'alliance passée entre les entités ayant décidé de s'associer afin de former un ensemble fédératif. Il prévoit quelles seront les composantes qui constitueront l'ensemble fédératif, les institutions qui seront créées et qui formeront l'entité fédérale (gouvernement fédéral, assemblées législatives fédérales et éventuellement les institutions juridictionnelles fédérales) ainsi que les modalités d'organisation. Ce pacte est traditionnellement nommé « *Constitution* ». Le deuxième outil contractuel concerne la souveraineté et consiste à l'envisager comme un instrument permettant de reconnaître, tant à l'entité fédérale qu'aux entités fédérées, une souveraineté dans leurs champs de compétence respectifs. Il s'agit d'abord d'identifier sur quelles composantes de la société nouvellement créée, la souveraineté repose. Il peut s'agir du peuple dans son ensemble ou du pouvoir constituant. Il en résultera un partage de l'exercice de celle-ci parmi les entités composant le système fédératif. Enfin, le troisième outil contractuel est l'outil répartiteur. Tout ensemble fédératif doit prévoir une répartition des compétences législatives, exécutives, juridictionnelles et financières. Chaque entité doit se voir reconnaître des compétences propres, parfois partagées ou concurrentes avec l'entité fédérale et les autres entités. Cette répartition est envisagée dans le pacte fédératif.

Les *outils dialogiques* ont une portée fonctionnelle ; ce qui signifie qu'ils n'ont pas une fonction d'organisation des pouvoirs et des compétences mais plutôt de régulation des multiples intérêts et forces en présence. Ils conduisent à considérer tout système fédératif, non pas selon une logique dialectique – qui suppose l'existence de forces contradictoires et contraires qui vont trouver un équilibre dans une synthèse qui constitue un dépassement des contraires – mais selon une logique dialogique, c'est-à-dire une opposition de forces contraires

¹¹ Voir Donald V. Smiley, *Canada in Question: Federalism in the eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, 347 p., p. 91 et s.

¹² Cela résulte d'une décision de la Cour suprême étasunienne de 1893, *Virginia v. Tennessee* (148 U.S. (1893)).

et complémentaires ne trouvant jamais d'équilibre, dans un perpétuel balancement¹³. Cette logique s'inscrit pleinement dans la logique fédérative car elle organise les grands principes fondamentaux que sont la séparation, l'autonomie, la participation et la coopération. Elle organise aussi les relations entre les entités fédérale et fédérées, c'est-à-dire les tendances centralisatrices et décentralisatrices au sein d'un système fédératif. La dialogique permet de faire perdurer la dualité dans une unité, ce qui correspond parfaitement à la logique fédérative¹⁴. En effet, les déséquilibres entre les forces en présence font partie du fédéralisme et le balancement des forces ne doit pas conduire à un équilibre car cela pourrait remettre en cause la logique de la diversité dans l'unité. Un certain déséquilibre doit donc être posé comme postulat. Mais la supériorité d'une force sur les autres ne doit pas être perpétuelle mais limitée dans le temps. Les situations de déséquilibre doivent être légitimées par des causes précises en fonction des choix politiques défendus par la Fédération en question. Les périodes de crise économique, par exemple, justifient une plus grande centralisation des pouvoirs car l'entité fédérale aura davantage de facultés à réguler et gérer les difficultés. À l'inverse, en période de relative quiétude, la décentralisation des pouvoirs (législatifs et financiers) sera plus facile et souhaitable. *L'outil dialogique* va ainsi conduire à organiser et réguler ensemble les quatre grands principes qui fondent la logique fédérative : l'autonomie, la séparation, la participation et la coopération. Ces principes seront mis en œuvre en fonction des conditions déterminées par le texte constitutionnel et selon les choix politiques décidés, tout en laissant la possibilité de modifier leur mise en œuvre. Cela implique que le texte constitutionnel envisage la protection de ces principes tout en laissant une marge de manœuvre aux acteurs pour adapter ces principes aux conditions conjoncturelles. Ceci a donc des conséquences importantes sur l'organisation des Fédérations. Il ne s'agit pas de chercher à déterminer des équilibres institutionnels, financiers ou des compétences législatives fixes qui pourront conduire à des blocages ou à des révisions du texte constitutionnel en période de crise. Il s'agit plutôt de laisser une plus grande marge de manœuvre à chaque entité pour que chacune ou chaque gouvernement puisse agir selon les conditions politiques, économiques ou sociales qui se présentent à lui. Le pacte fédératif doit ainsi opérer une répartition des compétences législatives, exécutives et financières - et c'est une autre des manifestations de l'outil dialogique - selon les capacités de chaque entité. Cependant, une répartition trop précise et exhaustive n'est pas souhaitable afin de laisser une marge de manœuvre et une autonomie des différentes composantes. On parlera alors d'outil répartiteur. Enfin, la dernière conséquence des outils dialogiques est la reconnaissance d'une forme de subsidiarité au sein de l'ensemble fédératif. Il permet de jouer sur la répartition des compétences, telle qu'elle a été fixée par le pacte fédératif afin de donner une plus grande souplesse à la gestion des difficultés de gestion, notamment des entités fédérées.

Nous pouvons ainsi considérer que le fédéralisme peut être défini comme un système d'organisation proposant un cadre institutionnel basé sur la coexistence entre des entités fédérées disposant de gouvernements propres et une entité fédérale distincte, dotée également d'un gouvernement et dont les compétences se distinguent de celles des entités fédérées, reposant sur des *outils fédératifs*. Ces derniers sont multiples et regroupés en deux catégories : les *outils contractuels* et les *outils dialogiques*. Les *outils contractuels* sont le Pacte fédératif, l'organisation des compétences (législatives, exécutives et financières) et la souveraineté. Les *outils dialogiques* sont les quatre principes fondamentaux du fédéralisme (principes de séparation, d'autonomie, de participation et de coopération) et la subsidiarité. Ces *outils*

¹³ Edgar Morin, *La méthode – La connaissance de la connaissance*, T. 3, Paris, Éditions du Seuil, 1986, p. 98.

¹⁴ Edgar Morin écrit : « l'ordre et le désordre sont deux ennemis : l'un supprime l'autre, mais en même temps, dans certains cas, ils collaborent et produisent de l'organisation et de la complexité. Le principe dialogique nous permet de maintenir la dualité au sein de l'unité. Il associe deux termes à la fois complémentaires et antagonistes », *Introduction à la pensée complexe*, Paris, Éditions du Seuil, 2005, p. 99.

permettent de construire et de faire évoluer chaque Fédération. Les *outils contractuels* ont une portée organique et matérielle. Ils serviront à établir le Pacte fédératif et organiser la souveraineté par la répartition des compétences. Les *outils dialogiques* auront un rôle davantage fonctionnel puisqu'ils permettront de réguler et d'organiser la gestion des forces contradictoires au sein de la Fédération (politiques, juridiques, financières, économiques, sociologiques, religieuses, etc.) et de déterminer les tendances centralisatrices ou décentralisatrices selon les périodes. Ainsi, les *outils* doivent être utilisés en permanence pour faire évoluer chaque Fédération selon ses besoins. Pour cette raison, le fédéralisme ne peut être compris comme un cadre fixe et établi, mais comme un système en perpétuelle évolution.

Le fédéralisme, solution d'adaptation aux conditions propres de ses composantes

Le fédéralisme ne correspond pas à un cadre fixe, puisqu'il permet la reconnaissance et la protection des diversités et ainsi d'envisager des droits ou des statuts variés ; ce qui constitue une source évidente de mises en œuvre potentielles dans la zone océan Indien.

L'asymétrie, manifestation évidente du respect et de la protection des particularismes

Afin de respecter les diversités au sein d'un ensemble fédératif, il est généralement prévu, soit par la constitution fédérale soit par la loi, des différenciations dans les régimes ou pouvoirs reconnus aux entités composant la Fédération. En effet, la logique fédérative n'implique pas que chaque entité bénéficie des mêmes pouvoirs. Les asymétries sont donc possibles et courantes. Celles-ci se définissent comme l'existence ou l'application de droits ou de régimes différents au sein d'un système fédératif. Les cas les plus illustratifs de l'asymétrie sont le droit de veto et le droit de retrait, qui permet à une province de ne pas se voir appliquer une mesure s'appliquant à l'ensemble des entités fédérées.

Les asymétries sont de deux types. Il existe une asymétrie politique qui désigne l'influence des conditions politiques, sociales, culturelles et économiques sur les choix des entités composant un système fédératif. Les différences de population, de superficie du territoire, de capacité économique créent, de fait, des conditions de différence entre les entités fédérées. Certaines ont donc un poids plus important que les autres, ne favorisant pas des conditions d'égalité entre elles. Du fait de ces prémisses, des régimes juridiques et notamment financiers et fiscaux sont généralement appliqués afin de compenser ces inégalités par des mécanismes de péréquation, par exemple¹⁵. Les trop grandes différences de poids économique et politique entre les entités fédérées ne sont pas souhaitables en ce qu'elles favorisent une potentielle déstabilisation de l'ensemble fédératif. Encore, les différences de population entre les entités fédérées conduisent souvent à favoriser une représentation plus importante au sein des chambres fédérales des entités les plus démographiquement favorisées.

Il résulte de ces différences de conditions des ententes politiques se concrétisant par des accords ou des négociations mettant en place des politiques publiques communes et favorisant la coopération. Elles concernent généralement des dispositions fiscales, mettant en place des politiques fiscales cohérentes entre entités fédérées et fédérale ou organisant une répartition des ressources financières. Afin de permettre des rééquilibrages de ressources entre entités

¹⁵ Ronald L. Watts, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd., Montréal et Kingston, Institut des relations intergouvernementales - École des études en politiques publiques de l'Université Queen's, Presses universitaires McGill-Queen's, 2002, p. 67.

composantes, des transferts de péréquation prévoient une contribution fiscale plus importante des entités les plus financièrement aisées. Ces ententes sont bilatérales ou multilatérales et se réalisent dans un cadre horizontal (entre entités fédérées) ou vertical (avec l'entité fédérale). Elles peuvent s'organiser dans un cadre officiel par des rencontres entre les chefs des exécutifs des entités, mais également par des institutions informelles intergouvernementales, regroupant des membres ou des représentants des exécutifs (ministres).

Il en va différemment de l'asymétrie constitutionnelle se rapportant à l'organisation différenciée des compétences de chaque entité, suivant ce que prévoit le texte constitutionnel. Elle concerne plus spécifiquement les différences des statuts et des pouvoirs législatifs et exécutifs prévues dans les constitutions des entités fédérées. Deux situations caractéristiques peuvent ainsi être envisagées.

Dans le premier cas, des composantes du système fédératif peuvent bénéficier d'un statut et de pouvoirs différents des autres composantes. Celles-ci portent des dénominations autres que celles des composantes au statut général (États fédérés, provinces, cantons, etc.) telles que « *territoires* », « *district fédéral* » ou « *État associé* ». Citons, par exemple, le district de Columbia à Washington qui, du point de vue administratif, dépend directement du gouvernement fédéral et les lois qui s'appliquent dans cette entité fédérée sont directement votées par le Congrès fédéral. Pour cette raison, il ne détient pas de représentant au niveau de la Chambre des représentants ou au Sénat. Il ne bénéficie que d'un seul représentant ayant le statut d'observateur. Ainsi, certaines entités peuvent se voir reconnaître des pouvoirs plus étendus ou plus restreints que ceux des autres entités par la constitution fédérale. Ceci se justifie en raison de particularités géographiques (comme l'éloignement vis-à-vis des autres entités, leur taille, etc.), culturelles ou économiques, c'est-à-dire en raison d'asymétries politiques. Cela conduit ainsi, la plupart du temps, à renforcer leur autonomie. Le Québec illustre parfaitement ce cas puisque grâce à l'*Accord de mai 2006* il bénéficie d'un représentant officiel au sein de la délégation canadienne à l'UNESCO, à la différence des autres provinces canadiennes.

Un autre cas de figure généralement rencontré dans les systèmes fédératifs est la différence du nombre de représentants des entités fédérées au sein de l'une des deux chambres législatives fédérales. Les entités le plus densément peuplées bénéficient d'un plus grand nombre de sièges au sein de la chambre législative fédérale représentant les citoyens. C'est le cas, par exemple, au Brésil où les écarts du nombre de représentants varient entre 8 et 70. Aux États-Unis, la Chambre des représentants attribue un seul siège pour certains États et 53 pour d'autres. Au Canada, les provinces les plus faiblement peuplées bénéficient d'un représentant alors que les plus peuplées se voient attribuer jusqu'à 24 sièges.

Dans le second cas, il est possible de prévoir, dans la constitution fédérale la possibilité pour certaines entités de choisir de participer ou non à la vie de la Fédération, tout en reconnaissant, simultanément, une symétrie des pouvoirs de toutes les entités. C'est le cas de la Constitution canadienne.

Les asymétries ont un poids très important d'un point de vue politique. D'abord, car elles conditionnent la capacité de chaque entité dans l'exercice de leurs pouvoirs. L'attribution de compétences, si elle n'est pas accompagnée d'une capacité financière permettant de mettre en place des programmes politiques, ne laisse pas l'autonomie nécessaire pour agir. Ensuite, car ces asymétries permettent de modifier le poids de chaque entité malgré l'importance démographique et le poids économique de chacune.

L'établissement d'une forme fédérative dans l'océan Indien, ébauche de propositions de nouveaux types d'organisation

Au regard des caractéristiques constituant le fédéralisme et des diverses manifestations qu'il peut mettre en œuvre, il constitue une réponse à des volontés de rapprochement entre entités de natures variées. Sa forme malléable ne se limite pas à une organisation institutionnelle étatique et peut offrir de nombreuses solutions à de nouvelles formes institutionnelles entre régions du monde. Des nouvelles formes de relations, établies sur la base d'accords ou de traités bi- ou multilatéraux peuvent en résulter. Ces accords peuvent être conclus entre États (au sens du droit international), mais également entre régions ou collectivités territoriales (selon les appellations données). La forme fédérative, ouverte à de nombreux types de relations institutionnalisées, permet d'établir ou renforcer des cas de coopération entre communes, régions ou États en développant des relations interétatiques ou interrégionales.

En s'appuyant sur les outils fédératifs, dialogiques et contractuels, de nouvelles formes d'organisation et de coopération sont donc envisageables afin d'établir des relations entre entités appartenant à une zone géographique commune.

Les degrés de transfert de compétences à une instance commune, le degré d'intégration des entités, tout comme les degrés des quatre principes de coopération, de participation, d'autonomie et de séparation peuvent être variables et adaptés à chaque situation. Les *outils fédératifs*, en tant qu'instruments adaptables, permettent non seulement de façonner chaque ensemble fédératif en fonction des besoins de celui-ci et des objectifs qu'il se fixe, mais également de le faire évoluer tout au long de son existence. Les objectifs de création d'un ensemble fédératif dans la zone océan Indien seraient tournés vers les échanges (commerciaux, de services, de personnes) et vers la mise en commun de services (protection des zones maritimes ; lutte contre la piraterie, la pêche illégale ; protection des espaces protégés, des espèces en danger, etc.). Il convient de rappeler qu'en vertu de la loi du 5 décembre 2016¹⁶, les collectivités d'outre-mer françaises ont la capacité d'établir un programme-cadre de coopération régionale dans leurs champs de compétences, et ce, avec l'autorisation de l'État. Ce programme-cadre indique la nature et l'objet « des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, dans le respect des engagements internationaux de la République, avec un ou plusieurs États, territoires ou organismes régionaux »¹⁷. L'exécutif local peut ensuite demander à l'État de négocier les accords découlant de ce programme-cadre. L'assemblée locale se prononcera ensuite pour acceptation et, sous réserve du respect des engagements internationaux de la France, les autorités de l'État peuvent donner pouvoir au président du conseil départemental de signer l'accord au nom de la France¹⁸. La loi permet d'établir des accords avec les États et territoires situés dans la zone océan Indien ainsi qu'avec les États ou territoires des continents voisins de l'océan Indien.

Dans cette perspective, des accords pourraient être signés entre divers États de la zone et certaines régions afin d'établir un cadre spécifique et des institutions propres qui seraient chargées de mettre en œuvre les objectifs fixés par les accords. Ce cadre serait établi en fonction des *outils fédératifs* présentés dans cette étude. Ainsi, l'accord (ou traité) établirait la création d'institutions chargées de représenter les parties à cet accord en leur reconnaissant un pouvoir

¹⁶ Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional, *JORF* n° 283, 6 décembre 2016, Texte n° 1. Voir Didier Blanc et Faneva Tsiadino Rakotondrahaso, « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in Hélène Pongérard-Payet (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers, Vers un renforcement du soutien européen ?*, préface de Loïc Gard Paris, L'Harmattan, Coll. GRALE, 2018, p. 211-225.

¹⁷ Article L. 3441-4 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) issu de la loi du 5 décembre 2016 précitée.

¹⁸ Voir pour les départements d'outre-mer l'article L. 3441-4 du CGCT, pour les régions l'article L. 4433-4-3-2 du CGCT.

de vote et de décision sur les matières qui seraient attribuées à ce nouvel ensemble. Pour cela, l'accord devrait établir une liste des compétences dans lesquelles le nouvel ensemble détiendrait un pouvoir de décision. Ces matières ne pourraient concerner que les compétences dont sont titulaires les collectivités françaises ou bénéficiant d'une délégation de la part de l'État. Un organe dirigeant, chargé de l'exécution des décisions représenterait les parties tout en désignant une cellule détentrice de ce « *pouvoir exécutif* ». Une participation financière de chaque État membre serait alors nécessaire afin de donner les ressources d'action à ce nouvel ensemble. Enfin, devraient être encadrées les conditions de participation de chaque entité partie à cet accord. Une représentation devra alors être déterminée ainsi que les organes qui auront pour mission de décider des orientations à suivre. L'autonomie de ces mêmes entités devra aussi être déterminée. Ici, cela se fera par opposition aux champs des matières qui auront fait l'objet d'un transfert vers les organes créés par l'accord entre les parties. Les conditions de coopération, axe central dans la perspective de ce nouvel ensemble fédératif, auront une importance fondamentale.

Le fédéralisme, en tant que système d'organisation institutionnel, offre de nombreuses modalités de mise en œuvre et constitue, à ce titre, une source d'inspiration quant à l'établissement de nouveaux cadres de relations. Ces relations peuvent exister à des degrés d'intégration divers, plus ou moins poussés et peuvent concerner des ensembles qui sont des États (au sens du droit international) mais également des régions. Les défis propres à la zone « *océan Indien* » pourraient alors trouver des réponses plus spécifiques, plus rapidement que s'il est nécessaire de solliciter les autorités nationales de chaque État de la zone. Une structure *sui generis* bénéficiant de compétences afin de décider sur des champs spécifiques et propres à la zone, associant différents services de plusieurs États ou régions, faciliterait la gestion des intérêts et des défis. Ces champs sont à définir et encadrer. Mais il est certain qu'ils pourraient concerner les domaines environnementaux, migratoires, commerciaux et plus largement économiques. Cela inciterait à des choix politiques cohérents et coordonnés et de fait, plus efficaces entre tous les ensembles voisins de la zone. Cela nécessite cependant une réelle volonté politique et une confiance dans les partenaires, car la première étape est bien un accord commun. Les tensions géopolitiques et commerciales actuelles n'offrent pas les meilleures conditions pour s'engager sur ce chemin.

Saint-Denis de La Réunion, le 10 décembre 2019

Bibliographie

- Barrué-Belou R., « Les Parlements nationaux dans l'Union européenne : vers un processus fédéralisant autour des articles 88-1, 88-4, 88-6 de la Constitution », in Hélène Gaudin (éd.), *La Constitution européenne de la France*, Dalloz, coll. « Thèmes et commentaires », 2017, p. 105-116.
- Blanc D. et Rakotondrahaso F. T., « L'action extérieure des collectivités territoriales françaises d'outre-mer : vers une diplomatie ultramarine ? », in Pongérard-Payet H. (dir.), *L'Union européenne et la coopération régionale des Outre-mers, Vers un renforcement du soutien européen ?*, préface de Loïc Gard Paris, L'Harmattan, Coll. GRALE, 2018, p. 211-225.
- Brugmans H., *La pensée politique du fédéralisme*, A.W. Sijthoff Uitgerversmaatschappij, N. V., 1969, 144 p.
- Freeman E., *History of Federal Government in Greece and Italy*, 2d ed., London, McMillan, 1893, 692 p.
- Katz E., « United States of America », in Akhtar Majeed, Ronald L. Watts and Douglas M. Brown (éd.), *A Global Dialogue on Federalism – Distribution of Powers and Responsibilities in Federal Countries*, vol. 2, Montreal and Kingston, McGill-Queen's University Press, 2006, p. 291-321.
- Marc A., *Dialectique du déchainement, fondements philosophiques du fédéralisme*, Paris, Éditions du Vieux Colombier, 1961, 128 p.
- Morin E., *La méthode – La connaissance de la connaissance*, T. 3, Paris, Éditions du Seuil, 1986, 243 p.
- Mortati C., *Istituzioni di Diritto Pubblico*^{7°} ed., Padova, CEDAM, vol. 2, 1967, 960 p.

Smiley D. V., *Canada in Question : Federalism in the eighties*, Toronto, McGraw-Hill Ryerson, 1980, 347 p.
Watts R. L., *Comparaison des régimes fédéraux*, 2^e éd., Montréal et Kingston, Institut des relations intergouvernementales - École des études en politiques publiques de l'Université Queen's, Presses universitaires McGill-Queen's, 2002, 142 p.