

Chapitre 3

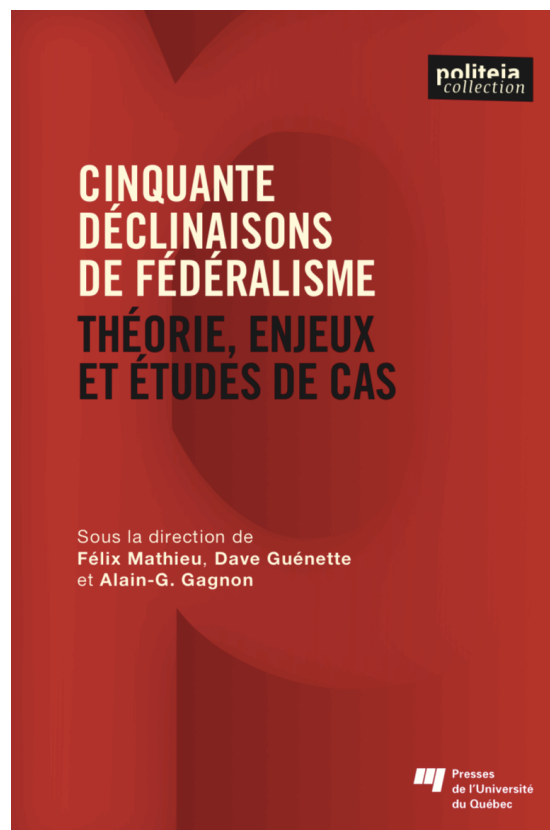
Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée : poser les termes du débat

Sean MUELLER

*Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux
et études de cas*, 714 p.

Sous la direction de Félix MATHIEU, Dave
GUÉNETTE et Alain-G. GAGNON

Presses de l'Université du Québec
Collection *Politeia*



Dans « Partie 1 – Les fondements théoriques du fédéralisme »
Aux pages 49 à 57

ISBN 978-2-7605-5401-6

Pour citer ce chapitre :

Mueller, Sean (2020). « Autonomie gouvernementale et gouvernance partagée : poser les termes du débat », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Coll. Politeia, pp. 49-57.

Pour accéder au livre PDF en libre-accès : <<https://www.puq.ca/catalogue/livres/cinquante-declinaisons-federalisme-3988.html>>

Pour découvrir les autres titres de la collection *Politeia* :
<<https://www.puq.ca/catalogue/collections/liste-politeia-66.html>>

politeia
collection

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

Sous la direction de
Félix Mathieu, Dave Guénette
et **Alain-G. Gagnon**

 Presses
de l'Université
du Québec

Chapitre 3

AUTONOMIE GOUVERNEMENTALE ET GOUVERNANCE PARTAGÉE : POSER LES TERMES DU DÉBAT

Sean MUELLER

Résumé

L'« autonomie gouvernementale » et la « gouvernance partagée » représentent les deux principales notions servant à définir, décrire et classifier les systèmes politiques fédéraux. Dans ce texte, je précise le sens auquel ces deux concepts renvoient lorsqu'ils sont utilisés dans le cadre des études fédérales, puis je reviens sur les différentes acceptions théoriques et pratiques qui leur sont liées. Afin de présenter de manière claire et concise un certain nombre de variables qui peuvent être employées pour mesurer les degrés d'autonomie et de gouvernance partagée dans les systèmes politiques fédéraux, je m'appuierai sur les catégories qui sont mises de

l'avant par l'*Index sur l'autorité régionale* (ou *Regional Authority Index*, RAI) (Hooghe *et al.*, 2016).

* * *

Sean Mueller est professeur à l'Institut d'études politiques de l'Université de Lausanne, en Suisse. Il est titulaire d'un doctorat de l'Université Kent, où il a défendu sous la direction du professeur Michael Burgess une thèse portant sur la décentralisation des cantons suisses. Ses principaux domaines de recherches sont les fédéralismes suisse et comparé, le régionalisme, la gouvernance locale, les partis politiques et la démocratie directe. Il est l'auteur de plusieurs monographies publiées chez ECPR Press, Routledge et Ashgate, et ses articles ont été publiés dans plusieurs revues universitaires, dont *Publius*, *Regional & Federal Studies*, *Journal of Democracy*, la *Revue suisse de science politique*, *Journal of Public Policy*, *Government and Opposition* et *European Political Science Review*.

L'« autonomie gouvernementale » ou « régionale » et la « gouvernance partagée » représentent les deux principales notions dont les experts se servent pour définir, décrire et classer les systèmes politiques fédéraux. De même, il existe un certain consensus dans la littérature scientifique quant au fait que l'autonomie réfère à la marge de manœuvre dont les unités subétatiques (*Länder*, cantons, États, provinces, communautés autonomes, etc.) bénéficient, afin d'assumer leurs propres processus décisionnels, ainsi que pour veiller au financement et à l'implantation de leurs propres politiques publiques. Bien entendu, l'autonomie peut prendre différentes formes. Elle donne aux unités subétatiques, par exemple, le pouvoir de privilégier certaines politiques publiques qui diffèrent des standards établis par l'ordre de gouvernement central; la capacité de générer des revenus au moyen d'une imposition spécifique; la latitude suffisante pour accepter ou refuser un financement fédéral pour la réalisation de projets spécifiques; la capacité d'adapter, suivant des paramètres régionaux, l'implantation de règles établies par le gouvernement fédéral. Dans tous les cas, les décisions qui découlent de cette « autonomie gouvernementale » sont toujours liées exclusivement au territoire de l'unité subétatique en question.

La gouvernance partagée, en revanche, peut faire référence à trois types de manifestations très différents. Une première déclinaison de la gouvernance partagée provient de la possibilité, pour les unités subétatiques, de prendre part aux processus décisionnels qui concernent l'ensemble de l'État souverain – et pas seulement, donc, leur propre région (cf. Hooghe *et al.*, 2016). La seconde chambre du parlement allemand, le *Bundesrat*, illustre bien cette forme de gouvernance partagée : les 16 gouvernements des *Länder* y sont représentés directement, et leur consentement est nécessaire pour toute loi les affectant. Les gouvernements des *Länder*, réunis en assemblée, possèdent aussi un droit de veto formel vis-à-vis des politiques qui y sont débattues, s'ils estiment que leurs intérêts ne sont pas suffisamment pris en compte. Dans ce cas, le pouvoir est *partagé* entre l'organe politique de l'État souverain et les différentes unités subétatiques du pays, moyennant des mécanismes décisionnels exigeant une majorité simple ou qualifiée des différentes régions.

Une deuxième déclinaison que peut prendre la gouvernance partagée met quant à elle l'accent sur les schèmes de *coopération horizontale* entre les entités constituantes du système politique, excluant le gouvernement fédéral. En Suisse, par exemple, il existe environ 800 traités régulant des standards communs entre deux, plusieurs ou même l'ensemble des 26 cantons. Ceci peut aller jusqu'à l'établissement de commissions intercantionales, qui peuvent réguler notamment les critères de recevabilité et d'équivalence pour les diplômes et les certificats. On peut ainsi considérer que les cantons *partagent leur pouvoir* par le truchement d'une coopération ou de la mise en œuvre d'institutions communes, tout en excluant l'autorité fédérale. Ceci étant, il existe plusieurs synonymes pour désigner cette forme de gouvernance partagée, entendue comme coopération horizontale : la « régionalisation » (si la coopération n'existe qu'entre un petit nombre d'unités subétabliques) et « l'harmonisation » (si elle implique toutes les entités constituantes). Dans ces scénarios, la gouvernance « partagée » se manifeste entre toutes les régions qui sont touchées par la manœuvre.

Une troisième et dernière déclinaison de la gouvernance partagée, et probablement celle qu'avait en tête l'auteur qui est à l'origine de cette notion – Daniel Elazar (1987) –, fait directement référence à l'organisation des pouvoirs et des compétences du gouvernement central. Il y a ici « partage du pouvoir », en ce sens où, lorsque des régions se rassemblent au sein d'une union fédérale, elles délèguent inévitablement certaines de leurs compétences à la nouvelle entité souveraine, et en conservent d'autres de manière exclusive au sein de leur propre juridiction (ce dont nous avons traité en parlant d'autonomie gouvernementale). Pour ce dernier cas de figure, la gouvernance partagée renvoie à la centralisation : le pouvoir est *partagé* par la création d'un nouveau « partenaire », c'est-à-dire l'avènement d'un gouvernement supra-régional qui englobe les régions individuelles. Aux États-Unis, par exemple, le pouvoir de déclarer la guerre fut délégué au nouveau Congrès américain par les 13 États fondateurs, en 1787 (article 1, section 8, paragraphe 11 de la Constitution des États-Unis).

Le lien entre ces concepts et les études fédérales

Le cadre analytique le plus ambitieux et le plus rigoureux pour étudier et comparer les manifestations de l'autonomie gouvernementale et de la gouvernance partagée a été développé par Liesbet Hooghe, Gary Marks, Arjan Schakel et quelques-uns de leurs collaborateurs (Hooghe *et al.*, 2016). Ils suggèrent de comprendre l'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée comme les deux dimensions essentielles de ce qu'ils nomment l'*Index sur l'autorité régionale* (ou *Regional Authority Index*, RAI), qui conduit à une grille d'analyse détaillée (voir le Tableau 1 ci-dessous¹). La dernière version de leur répertoire de données couvre 81 (quasi-)démocraties, compile les données entre 1950 et 2010 et inclut toutes les régions ayant une population d'au moins 150 000 habitants. Depuis la création du RAI, il est donc possible de comparer de manière systématique les systèmes fédéraux et non-fédéraux sur l'ensemble des dimensions liées à l'autonomie et au partage du pouvoir, ou sur certaines de ces dimensions de manière spécifique.

Tableau 1. Grille d'analyse du RAI

CONCEPTS	SIGNIFICATION
Autonomie gouvernementale	L'autorité qu'exerce un gouvernement régional sur son propre territoire subétatique. Le pointage va de 0 à 18, et correspond à la somme des cinq dimensions suivantes :
<i>1) Portée institutionnelle</i>	Le degré selon lequel un gouvernement régional est véritablement autonome (c'est-à-dire qu'il ne dépend pas seulement d'une forme de déconcentration du pouvoir de l'État souverain) : le pointage va de 0 (aucune capacité d'action autonome sur l'administration générale de la région) à 3 (totale capacité d'action sur l'administration générale de la région, laquelle n'est pas sujette au veto du gouvernement central).

¹ Le lecteur intéressé par le RAI est invité à consulter la contribution de Arjan Schakel, dans le présent ouvrage.

2) *Étendue politique* Il s'agit de l'éventail de politiques publiques dont est responsable un gouvernement régional : le pointage va de 0 (marge de manœuvre très limitée pour l'aménagement (a) des politiques économiques; (b) des politiques culturelles et éducatives; (c) de la protection sociale; et (d) d'un des domaines suivants : les compétences résiduelles, la police, son propre agencement institutionnel, la gouvernance locale) à 4 (compétence formelle pour administrer les domaines politiques liés à la dimension (d) et pour au moins deux des dimensions liées à (a), (b), ou (c), en plus de pouvoir légiférer sur les questions liées à l'immigration et à la citoyenneté).

3) *Autonomie fiscale* Le degré selon lequel un gouvernement régional peut percevoir ses propres impôts auprès de sa population. Le pointage va de 0 (le gouvernement central établit seul les taux et la fréquence de base de l'imposition régionale) à 4 (le gouvernement régional établit seul les taux et la fréquence d'au moins un impôt majeur).

4) *Capacité d'emprunt* La mesure suivant laquelle un gouvernement régional peut emprunter de l'argent. Le pointage va de 0 (le gouvernement régional ne peut pas emprunter de l'argent de manière autonome) à 3 (le gouvernement régional peut emprunter de l'argent sans aucune restriction de la part du gouvernement central).

5) *Représentation* Le degré en fonction duquel une région dispose d'un pouvoir législatif et exécutif indépendant. Le pointage va de 0 (absence d'assemblée législative régionale, et pouvoir exécutif régional nommé par le gouvernement central) à 4 (assemblée législative régionale élue directement par la population de la région et exécutif régional nommé par celle-ci).

~~~~~  
**Gouvernance partagée** **L'autorité exercée par un gouvernement régional ou ses représentants dans le pays, prit dans son entièreté. Le pointage va de 0 à 12, et correspond à la somme des cinq dimensions suivantes :**

6) *Travail législatif* Le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la législation de l'État souverain. Le



|                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                        | pointage va de 0 (absence de représentation régionale dans les instances décisionnelles du gouvernement central) à 2 (représentation régionale dans les instances décisionnelles du gouvernement central, en plus d'un droit de veto sur les lois affectant les régions).                                                                                                                                                                                    |
| 7) <i>Contrôle exécutif</i>            | Le degré en fonction duquel un gouvernement régional co-détermine l'agenda politique lors des rencontres intergouvernementales. Le pointage va de 0 (absence de rencontres bi- ou multilatérales régulières entre le gouvernement central et les gouvernements régionaux pour discuter des politiques de l'État souverain) à 2 (rencontres bi- ou multilatérales régulières entre autorités compétentes).                                                    |
| 8) <i>Contrôle fiscal</i>              | Le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent la répartition des recettes fiscales de l'État souverain. Le pointage va de 0 (aucune consultation régionale) à 2 (consultation des régions avec droit de veto régional).                                                                                                                                                                                                                   |
| 9) <i>Contrôle de l'emprunt</i>        | Le degré selon lequel un gouvernement régional co-détermine les limites à l'emprunt monétaire pour les unités subétatiques. Le pointage va de 0 à 2, suivant les mêmes critères que pour le contrôle fiscal.                                                                                                                                                                                                                                                 |
| 10) <i>Réformes constitutionnelles</i> | Le degré selon lequel les représentants régionaux co-déterminent les mécanismes présidant aux réformes constitutionnelles. Le pointage va de 0 (le gouvernement et l'électorat correspondant à la totalité du corps politique de l'État souverain peuvent réformer la constitution de manière unilatérale) à 4 (un ou plusieurs des gouvernements régionaux ou ses/leurs représentants possèdent un droit de veto en matière de changement constitutionnel). |

Le principal avantage d'un tel cadre d'analyse est qu'il se fonde sur des règles *formelles* qui trouvent ancrage dans la constitution ou la législation. Il offre ainsi une image externe valide, rigoureuse et transparente de l'autorité régionale. Ceci étant, son principal inconvénient est qu'il néglige les mécanismes plus *informels* de l'influence régionale – par exemple, celle qui peut être exercée par

les partis politiques ou une Cour suprême. De la même manière, le degré selon lequel ces différentes catégories sont utilisées, dans la pratique, mérite une attention sérieuse et nécessite des recherches empiriques approfondies. Pour ne prendre qu'un exemple, si on considère que l'autorité de pouvoir co-déterminer la répartition des revenus nationaux issus de l'imposition participe effectivement de l'autorité régionale, il faut pouvoir observer si, et comment, des alliances peuvent être créées entre représentants régionaux (le cas échéant, lesquels), et sous quelles conditions les régions sont en mesure d'imposer leur volonté face au gouvernement central, c'est-à-dire d'exercer le pouvoir au sens wébérien du terme.

### **Conclusion : de la pertinence actuelle du RAI pour les études fédérales**

L'autonomie gouvernementale et la gouvernance partagée permettent effectivement de « saisir » l'essence même des systèmes politiques fédéraux, c'est-à-dire le degré et la nature de la répartition verticale du pouvoir. En théorie, quatre combinaisons différentes sont envisageables : à savoir des pays disposant d'une autonomie et d'un partage du pouvoir fortement développés, ceux qui enregistrent de faibles résultats dans les deux cas, et deux autres options où l'on observe des notes élevées sur un des aspects, mais faibles sur l'autre. En pratique, cependant, on ne trouve que trois types de systèmes : des pays unitaires dans lesquels les régions n'ont ni autonomie ni partage du pouvoir (c'est, par exemple, le cas de Chypre, du Luxembourg ou de l'Islande); des systèmes politiques dans lesquels il existe une forte autonomie, mais une gouvernance partagée plutôt faible (par exemple l'Italie, la Bosnie-Herzégovine, le Canada ou le Mexique), et des fédérations avec des scores élevés pour les deux dimensions (l'Allemagne, l'Espagne, la Belgique, les États-Unis et la Suisse). Il s'ensuit que, face à ces deux dimensions, le partage du pouvoir semble le plus souvent mis de côté, alors que l'autonomie est plus aisément accordée. Une des raisons permettant d'expliquer cet état de fait est qu'il est une chose de décentraliser le pouvoir ou des compétences vers une région et sa population (et donc d'accorder un certain degré de responsabilité et un devoir d'autofinancement pour ces nouvelles tâches), il en est tout autre que d'accorder aux régions une capacité d'influence formelle sur le cours des affaires politiques de l'État

souverain, qui sont bien souvent considérées comme étant trop importantes pour tomber sous l'influence « d'idiosyncrasies locales » (comme ce peut être le cas pour la défense, les politiques macroéconomiques ou la protection sociale).

Cependant, des comparaisons demeurent nécessaires pour expliquer, précisément, pourquoi il en va ainsi. À cet égard, de futures recherches systématiques à partir du RAI devraient permettre de (a) déterminer quels facteurs expliquent les variations entre les différentes régions, et (b) révéler les impacts de ces différences entre pays, mais éventuellement aussi entre les domaines politiques ou différentes régions au sein d'un même pays. On peut ainsi supposer que l'élaboration des politiques suit diverses trajectoires, selon que les domaines concernés sont de compétence régionale ou de compétence partagée entre les gouvernements régionaux et celui de l'État souverain (par exemple, dans le cas où le second définit le cadre général et les entités subétatiques sont responsables de le mettre en œuvre). Les différents degrés d'autorité régionale peuvent aussi être liés à des facteurs tels que la responsabilité démocratique, l'efficacité administrative ou l'accommodement des minorités socioculturelles territorialement concentrées.

### **Lectures suggérées et références**

Elazar, D. J., 1987, *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, University of Alabama Press.

Hooghe, L., G. Marks, A. H. Schakel, S. Chapman Osterkatz, S. Niedzwiecki et S. Shair-Rosenfield, 2016, *A Postfunctionalist Theory of Governance. Volume I: Measuring Regional Authority*. Oxford, Oxford University Press.

Hueglin, T. et A. Fenna, 2015, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry*, Deuxième édition. Toronto, University of Toronto Press.

Mueller, S. 2014, « Shared Rule in Federal Political Systems: Conceptual Lessons from Subnational Switzerland », *Publius: The Journal of Federalism*, 44 (1) : 82-108.

**Alors que plus de 40 % de la population mondiale vit au sein** d'États fédéraux et qu'on ne compte plus le nombre d'États unitaires ayant intégré une certaine dose de fédéralisme à leur schème de gouvernance, il importe, plus que jamais, de mieux comprendre les multiples ressorts du fédéralisme et ses répercussions sur la manière dont les démocraties et les peuples vivent la modernité politique. Adoptant une posture résolument multidisciplinaire (science politique, droit, philosophie, histoire, sociologie, économie), cet ouvrage scientifique rassemble cinquante brèves contributions de spécialistes internationaux jetant un nouvel éclairage sur l'état du fédéralisme et des fédérations.

*Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas* propose un apport d'une grande ampleur tout en se voulant le plus exhaustif possible. Il s'agit d'un ouvrage de référence qui expose clairement les concepts que les chercheurs en études fédérales mobilisent, les cadres d'analyse qu'ils emploient ainsi que les spécificités sociopolitiques qu'on observe dans les diverses structures fédérales existantes. Ce livre comprend également un glossaire constitué de cinquante notions clés, toutes définies de manière simple et usuelle. Faisant le point sur les débats contemporains, il a pour vocation d'initier les étudiants, les décideurs et le grand public à ce champ d'études en pleine effervescence.

**Félix Mathieu**, Ph.D., est chercheur postdoctoral à l'Université Pompeu Fabra (Catalogne, Espagne) et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

**Dave Guénette** est chercheur postdoctoral à l'Université McGill, rattaché à la Chaire Peter MacKell sur le fédéralisme, et chercheur associé à la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes.

**Alain-G. Gagnon** est titulaire de la Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, directeur du Centre d'analyse politique – Constitution et fédéralisme et professeur au Département de science politique de l'Université du Québec à Montréal.

**Avec la collaboration de** Soeren Keil et Paul Anderson.

