

Comparaison des relations intergouvernementales au sein de quelques fédérations

L'Observatoire de l'administration publique, hiver 2007

Par Benoît Rigaud

avec la collaboration de Gilbert Charland (professeur associé, ENAP)

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	2
1. LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES VERTICALES	3
1.1 L'application du principe de participation.....	6
1.1.1 Une représentativité défailante	7
1.1.2 La collaboration directe entre les exécutifs : le fédéralisme exécutif	9
1.1.3 Une participation compensatoire à l'exécutif fédéral	10
1.1.4 Une représentativité démocratique en voie de redéfinition.....	11
1.1.5 Une représentativité démocratique et consensuelle.....	12
1.2 L'encadrement de l'autonomie des ordres de gouvernements.....	13
1.2.1 La fédéralisation juridique.....	13
1.2.2 La fédéralisation financière	17
2. LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES HORIZONTALES	21
2.1 Les relations intergouvernementales horizontales multilatérales	21
2.1.1 Les relations interprovinciales canadiennes	22
2.1.2 Les relations intergouvernementales horizontales multilatérales dans d'autres fédérations.....	24
2.2 Les relations intergouvernementales horizontales bilatérales	25
2.2.1 Les relations du Québec avec d'autres provinces canadiennes.....	25
2.2.2 L'importance de la configuration fédérative.....	28
CONCLUSION.....	32
BIBLIOGRAPHIE.....	33
ANNEXE I.....	37
ANNEXE II : DISPARITÉS ÉCONOMIQUES AU CANADA ET EN AUSTRALIE (PNB/HAB.)	38

INTRODUCTION

Les relations intergouvernementales : de quoi parle-t-on?

Aussi appelées « diplomatie intérieure » au sein d'une fédération, les relations intergouvernementales couvrent deux dimensions : les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements des entités fédérées, ainsi que les relations entre les gouvernements des entités fédérées entre eux (qu'elles soient bilatérales ou multilatérales). Au Canada, la frontière du domaine des relations intergouvernementales tend toutefois à être perméable et à englober, particulièrement dans certaines provinces anglophones, les relations que les villes et les nations autochtones entretiennent avec les deux ordres de gouvernement. Face à l'accentuation des phénomènes d'urbanisation et de métropolisation, le palier local se voit attribuer *de facto* une place importante dans les politiques intergouvernementales de certaines provinces canadiennes. C'est par exemple le cas du Manitoba dont plus de la moitié de la population est concentrée dans une seule municipalité, celle de Winnipeg. De même, en raison de la reconnaissance d'une certaine autonomie gouvernementale aux nations autochtones, les autorités fédérales et provinciales canadiennes sont amenées progressivement à revoir leur définition limitative des relations intergouvernementales.

►► Les principes organisateurs du fédéralisme

Le fédéralisme est la forme de décentralisation la plus prononcée au sein d'un État souverain de droit international. Il repose sur trois principes organisateurs :

- La superposition, consacrée par un texte constitutionnel, de deux ordres juridiques : celui des États fédérés et celui de l'État fédéral qui englobe l'ensemble du territoire et recouvre par conséquent les États fédérés;
- Le partage constitutionnel des compétences entre les deux ordres de gouvernement, chacun souverain dans son champ de compétences et contrôlant, dans le cadre de cette souveraineté partagée, des instruments politiques et financiers. L'enchevêtrement des interventions de l'État fédéral et des États fédérés doit respecter les textes constitutionnels et la jurisprudence du juge constitutionnel;
- La participation des États fédérés au pouvoir fédéral.

►► Deux types de relations intergouvernementales

Se limitant à une définition *stricto sensu* des relations intergouvernementales en référence au cadre constitutionnel canadien, l'analyse suivante portera d'abord sur les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements fédérés (entités constitutives). Ces relations intergouvernementales verticales (RIV) sont, au sein de la fédération canadienne, les relations les plus structurantes en matière d'action publique. Dans un second temps, l'analyse des relations intergouvernementales horizontales (RIH), c'est-à-dire des relations entre les entités fédérées elles-mêmes (nommée « interprovincialisme » au Canada) soulignera l'importance des configurations institutionnelles, mais également culturelles, pour l'émergence de relations bilatérales pérennes et de coalitions intergouvernementales.

► Une comparaison sur la base du référentiel du « fédéralisme exécutif »

Au Canada, la combinaison entre une forme fédérale d'organisation étatique et un régime de gouvernement de type parlementaire¹ a engendré un type particulier de fédéralisme, le fédéralisme exécutif. Dans ce type de fédéralisme, les relations intergouvernementales sont de la responsabilité des cabinets² fédéral et fédérés. Les accords intergouvernementaux sont directement négociés et conclus par les membres de l'exécutif, qui sont par ailleurs membres du parti majoritaire en Chambre³. De par l'ancienneté de son existence⁴ et de par l'importance des programmes publics issus de la coopération entre les deux ordres de gouvernement, le Canada fait figure de parangon de ce type de fédéralisme⁵. Dans cette analyse, la collaboration directe entre les exécutifs, qui constitue le mode opératoire distinctif de ce type fédéralisme, sera comparée avec d'autres pratiques de plusieurs systèmes politiques. Les situations d'un nombre variable d'entités seront sollicitées aux fins de la comparaison, selon leur pertinence. Néanmoins, ces entités s'inscriront toutes dans un cadre fédéral ou quasi fédéral⁶. Ainsi, loin de souscrire à une vision unique des relations intergouvernementales fédéralistes, cette comparaison a pour but de rendre compte de la diversité et du caractère évolutif du phénomène fédéral.

1. LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES VERTICALES

Malgré le constat qu'« il y a autant de fédéralismes qu'il n'y a d'États fédéraux⁷ », la mise en œuvre de ces principes organisateurs permet d'en distinguer deux formes :

- **Le fédéralisme *interétatique*** qui est une forme de fédéralisme typique des « espaces politiques où les entités territoriales sont fortement hétérogènes du point de vue culturel (par exemple en raison de leur diversité linguistique) et portées à revendiquer une plus grande part

¹ Nommé également « régime de Westminster » en référence au modèle britannique de gouvernement.

² Ce terme d'origine anglaise a pour appellation officielle au Québec ceux de « Conseil exécutif » ou de « Conseil des ministres ». Il désigne le premier ministre et les ministres qui exercent le pouvoir exécutif. De ce fait, « Cabinet » a aussi pour synonyme le terme « exécutif ».

³ Dans le régime parlementaire, les pouvoirs exécutif et législatif sont imbriqués l'un dans l'autre, le chef du parti majoritaire en Chambre étant premier ministre.

⁴ Le Canada a été le premier pays à combiner fédéralisme et régime parlementaire en 1867.

⁵ Même si l'institution centrale du fédéralisme à la canadienne, la conférence des premiers ministres, se réunit de façon plus sporadique et informelle depuis l'échec de l'Accord du lac Meech, les relations entre les responsables administratifs du fédéral, des provinces et des territoires sont toujours soutenues, comme en témoigne le nombre de réunions et de conférences organisées par le [Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes](#) en 2006.

⁶ Parmi ces entités figurent des quasi-fédérations telles que l'Union européenne. Si certains États membres sont réticents à le reconnaître formellement (voir l'analyse de la décision n° DC-505 du 19 novembre 2004 du Conseil constitutionnel français relative au traité établissant une constitution pour l'Europe par Fabienne Kauff-Gazin dans le numéro 6 de la revue *Études européennes*, <http://www.etudes-europeennes.fr/>), et que selon l'expression de Jacques Delors, ancien président de la Commission européenne, l'Union européenne serait toujours « un objet politique non identifié », les trois principes du fédéralisme mentionnés ci-dessous structurent néanmoins le processus de construction européenne.

⁷ F. Delpérée, « Le fédéralisme de confrontation » Pascal Delwit, Jean-Michel Waele, Paul Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique : clivages et compromis dans une société complexe*, p. 53.

de souveraineté en se posant comme nations⁸ ». L'hétérogénéité politique de ces fédérations aboutit sur la mise en place de relations intergouvernementales composites et fractionnées et d'un processus décisionnel instable.

- **Le fédéralisme *intra-étatique*** qui peut se définir comme un type de régime politique où « les dispositions qui permettent d'acheminer les opinions des unités régionales, qui comprennent les intérêts soit du gouvernement [régional], soit des habitants de ces régions, pour les transmettre aux organes structurels et opérationnels du gouvernement central⁹ » sont stables. Ces dispositions tiennent notamment à l'existence d'une Chambre haute fonctionnelle.

Au Canada, les formes interétatique et intra-étatique sont sujettes à controverses. Au Québec, elles tiennent à la question d'une reconnaissance d'un statut politique spécifique faisant écho au caractère distinct du Québec au sein du Canada et à sa contribution à l'histoire canadienne. En Alberta, elles concernent essentiellement la question de la participation des entités fédérées aux organes décisionnels du gouvernement fédéral. Les revendications de l'Alberta pour réformer le fédéralisme intra-étatique, notamment par la proposition d'un Sénat qui soit élu, efficace et où les provinces soient représentées de façon égale (dit « Sénat triple E »), s'accompagnent également d'une vision plus décentralisatrice de la fédération¹⁰.

Depuis les origines de cette fédération jusqu'à la conclusion de l'Entente-cadre sur l'union sociale, en passant par le rapatriement sans le consentement du Québec de la Constitution en 1982 et de l'échec de l'Accord du lac Meech¹¹ en 1990, deux visions du fédéralisme¹² s'opposent et contrecarrent les possibilités de réformer le fédéralisme canadien :

⁸ B. Théret, *L'union sociale dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, p. 16.

⁹ Donald V. Smiley, et Ronald L. Watts. *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. p. 4, dans Réjean Pelletier, *Les mécanismes de coopération intergouvernementale : facteurs de changement?*, p. 4. Pour ces auteurs, le terme « central » est synonyme de « fédéral ».

¹⁰ D. Elton, P. McCormick, « Les relations intergouvernementales de l'Alberta », dans J. Bourgault, *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, p. 222 et s.

¹¹ Sur la période 1980-1995, lire Léon Dion, *Le duel constitutionnel Québec-Canada*.

¹² Léon Dion, dans la préface de Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien, le rapatriement de la Constitution de 1982*, p. 19. En 1985, il distingue quant à lui deux modèles constitutionnels « qui sous-tendent tous les débats constitutionnels depuis 1867 » :

- un modèle uniformisateur et centralisé où le Parlement fédéral est l'interprète ultime de l'intérêt national;
- un modèle asymétrique et décentralisé où l'intérêt national, compte tenu des positions du gouvernement fédéral, résulte de la conciliation de la position des provinces.

Lors des débats parlementaires sur la question de la Confédération des provinces de l'Amérique du Nord britannique, John McDonald résumait ainsi la vision unitaire du fédéralisme : « La conférence [de Québec] trouvant impraticable l'union législative pure et simple, en est venue à adopter une forme de gouvernement fédéral, qui pourra avoir toute la force d'une union législative et administrative, pendant qu'en même temps, nous conservons la liberté d'action en faveur des différentes sections. Je suis heureux de croire que nous avons trouvé un plan de gouvernement qui possède le double avantage de nous donner la puissance d'une union législative et la liberté d'une union fédérale, une protection enfin pour les intérêts locaux. Nous avons eu pour nous guider l'expérience des États-Unis. Par leur constitution, ils déclarèrent que chaque État était une souveraineté par lui-même, excepté à l'égard des pouvoirs conférés au congrès général. Ici nous avons adopté un système différent; nous avons concentré la force dans le gouvernement fédéral. Nous avons déferé à la législature générale toutes les grandes questions de législation. Nous lui avons conféré, non seulement en les spécifiant et les détaillant, tous les pouvoirs inhérents à la souveraineté et à la nationalité, mais nous avons expressément déclaré que tous les sujets d'un in-

- **Une vision dualiste** qui postule l'existence de deux ordres de gouvernement ayant des champs de compétences clairement établis, une vision garante de l'autonomie des provinces et du principe fédéral. Les relations entre les deux ordres de gouvernements dans ce cadre conceptuel visent à promouvoir la complémentarité de leurs actions. Cette vision fait consensus au Québec parmi les partisans du fédéralisme. Le Québec est ainsi l'acteur intergouvernemental qui prône avec le plus de constance la mise en place et le maintien d'un principe fédéral fort selon lequel des collectivités à la fois semblables et hétérogènes cohabitent dans un même système de souveraineté, qui doit être à la fois partagé et séparé¹³. De plus, les relations intergouvernementales du Québec sont tributaires des revendications afin d'obtenir un statut spécifique au sein de la fédération, qui reflète le caractère distinctif de la société québécoise et sa contribution à la dualité canadienne¹⁴;
- **Une vision hiérarchique** où le gouvernement fédéral est considéré comme étant le gouvernement « central », le gouvernement provincial ou territorial étant « régional » et préconisant de reconnaître les municipalités en tant qu'acteur intergouvernemental à part entière¹⁵. Cette vision est dominante dans le Canada anglais, même si l'adhésion à ces deux visions est loin d'être déterminée par l'appartenance linguistique. Elle correspond à l'organisation territoriale de la plupart des États provinciaux¹⁶ et à leur conception de leur rapport avec le fédéral.

Vision dualiste (Québec)



Vision hiérarchique (Canada)



térêt général, non délégués aux législatures locales, seraient du ressort du gouvernement fédéré et que les matières locales seraient du ressort des gouvernements locaux. »

¹³ C. Dufour, Rétablir le principe fédéral : la place du Québec dans l'union sociale canadienne, p. 10.

¹⁴ K. E. Banting, « The Welfare State as Statecraft : Territorial Politics and Canadian Social Policy », in S. Leibfried, P. Pierson, European Social Policy between Fragmentation and Integration, p. 285. Ce caractère distinctif ou unique renvoie, selon la Déclaration de Calgary de 1997, à l'usage prédominant de la langue française, à la culture québécoise et au droit civil.

¹⁵ Voir notamment la proposition de pacte fiscal entre les municipalités et le fédéral proposé en 2003 par le premier ministre fédéral Paul Martin alors que les institutions municipales ont un domaine de compétence provincial.

¹⁶ Particulièrement de l'Ontario qui a décentralisé territorialement et politiquement de nombreuses responsabilités provinciales (local governments).

Ultimement, ces controverses sont générées par la concurrence entre le gouvernement du Québec et le gouvernement du Canada pour s'imposer en tant que récipiendaires d'une action publique « nationale ». En dehors du Québec, l'expression « gouvernement national » ne porte pas à confusion. Le gouvernement du Canada y élabore légitimement des programmes « nationaux » (c'est-à-dire pancanadiens) qui seront mis en œuvre par les gouvernements provinciaux. En revanche, depuis la Révolution tranquille, l'autonomie de l'action publique du gouvernement provincial est un des principaux vecteurs de l'identification de la collectivité québécoise en tant que nation. Par une série de changements symboliques significatifs, tels que l'ajout du qualificatif « national » à différentes institutions québécoises (l'Assemblée nationale du Québec, la Capitale-Nationale, l'École nationale d'administration publique du Québec par exemple), le processus d'identification aux institutions et aux politiques publiques québécoises concurrence le processus de construction « nationale » du gouvernement fédéral (processus de *competitive state building*¹⁷). Faire des comparaisons dans un contexte de controverses politiques intenses expose l'analyse à de nombreux biais. Une grille d'analyse en deux temps a été choisie en raison de sa capacité à rendre compte de la diversité des interactions dans les RIV :

- Le caractère démocratique et effectif de la participation des entités fédérées aux institutions législatives fédérales;
- La prédominance, financière ou juridique, de l'encadrement de l'autonomie des ordres de gouvernements.

1.1 L'application du principe de participation

Le principe de participation est généralement mis en œuvre au sein de la Chambre haute du Parlement. Le bicamérisme serait ainsi inhérent au fédéralisme. Il traduirait, sur le plan institutionnel, la coexistence de deux légitimités politiques dans un système fédératif: celle de l'ensemble de la collectivité fédéralisée et celle des entités constitutives de la fédération. La question de l'application de ce principe renvoie donc à une représentativité de la Chambre haute de la fédération, appelée « Sénat » au Canada et dans plusieurs fédérations. En matière de représentation des entités fédérées dans les démocraties représentatives modernes, deux modalités existent :

- Soit les entités sont représentées de façon égalitaire, quelle que soit leur population. Les représentants de ces entités sont généralement élus parce qu'ils émanent de la légitimité politique fédérée. C'est le cas du Sénat américain;
- Soit les entités sont représentées en fonction de leur importance démographique au sein de la fédération. Les représentants sont alors généralement nommés par les gouvernements fédérés dont ils tirent leur légitimité (Il s'agit dans ce cas de la Chambre haute allemande, le *Bundesrat*).

¹⁷ K. E. Banting, « The Welfare State as Statecraft : Territorial Politics and Canadian Social Policy », in S. Leibfried, P. Pierson *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, p. 284.

L'application du principe de participation admet ainsi cinq cas de figures :

- La représentativité du fédéré est démocratiquement défailante et la participation du fédéré a peu d'effets sur le processus législatif fédéral;
- Les exécutifs fédérés et fédéral collaborent directement dans un cadre plus ou moins institutionnalisé ;
- La participation des entités fédérées se réalise par le biais de la mise en place d'un cabinet fédéral plus ou moins représentatif des constituantes. Les entités fédérées sont ainsi représentées au sein de pouvoirs exécutifs, et non législatifs, du fédéral;
- La représentativité du fédéré est valide, sa participation est effective, mais est source de controverses;
- La représentativité du fédéré est valide, sa participation est effective et plutôt consensuelle.

1.1.1 Une représentativité défailante

Les cas belge et canadien correspondent à ce premier cas de figure. Pour le premier, depuis la dernière réforme constitutionnelle de 1993, c'est l'effectivité qui est particulièrement problématique; pour le deuxième, il s'agit de la représentativité.

La composition du Sénat belge est complexe et témoigne de la profondeur du processus de fragmentation de la collectivité nationale belge en six entités fédérées, soit trois régions (la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale) et trois communautés (la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone). Quatre types de sénateurs y sont ainsi à distinguer : 40 sénateurs sont élus directement par les citoyens : 25 sénateurs élus par le collège électoral néerlandophone et 15 sénateurs élus par le collège électoral francophone¹⁸; 21 sénateurs sont élus par les conseils des Communautés (10 par Parlement flamand, 10 par le Parlement de la Communauté française et 1 issu du Parlement de la Communauté germanophone); 10 sénateurs sont cooptés (6 par les 35 sénateurs néerlandophones et 4 par les 25 sénateurs francophones déjà assermentés); les sénateurs de droit : les enfants du roi, ou s'il n'en a pas, ses frères et sœurs¹⁹. Ainsi, seul un tiers du Sénat est directement représentatif des entités fédérées.

Un même constat de « déficit démocratique » s'applique au Sénat canadien²⁰. En effet, le fédéralisme canadien se concrétise par l'absence de représentation des entités fédérées, en tant que telles, au sein des institutions politiques fédérales. Certes, une Chambre haute existe, mais ses membres, inamovibles jusqu'à 75 ans, sont nommés par le gouverneur général, le représentant de

¹⁸ Ceci est représentatif de la répartition de la population belge entre les deux principales communautés linguistiques.

¹⁹ Ils doivent avoir 18 ans et avoir prêté serment devant le Sénat. Ils obtiennent le droit de vote à l'âge de 21 ans, mais ils ne sont pas pris en compte lors de la détermination du quorum et, par tradition, ne votent pas.

²⁰ Le projet de loi C-43, déposé le 13 décembre 2006, tente de pallier ce déficit de la Chambre haute canadienne. Bien que ce projet ne prévoit pas l'élection des sénateurs, ce qui par ailleurs devrait faire l'objet d'un amendement constitutionnel, mais plutôt la consultation de l'électorat sur « leurs préférences », il fait suite aux propositions du premier ministre Harper de limiter le mandat des sénateurs à huit ans et de le rendre non renouvelable. Lire Hélène Buzzetti dans *Le Devoir* du 3 juin 2006 et du 14 décembre 2006.

la Reine, sur proposition du premier ministre du Canada²¹. Institution du régime parlementaire d'inspiration britannique, le Sénat canadien fonctionne ainsi sur le modèle de la Chambre des Lords du Royaume-Uni. La représentativité des sénateurs est également problématique en raison d'une répartition inégale des sièges de sénateurs par rapport au poids démographique de six « régions politiques ».

RÉGIONS	NOMBRE DE SÉNATEURS	HAB. /SÉNATEUR
Terre-Neuve-et-Labrador	6	86 200
Provinces maritimes	24 (10 pour le Nouveau-Brunswick, 10 pour la Nouvelle-Écosse, 4 pour l'Île-du-Prince-Édouard)	76 100
Québec	24	314 300
Ontario	24	516 400
Ouest	24 (6 pour chacune des quatre provinces)	398 500
Territoires	3 (1 pour chacun des trois territoires)	34 700
TOTAL	105	307 300

En conséquence, même si les deux chambres du Parlement fédéral disposent des mêmes pouvoirs législatifs, l'avis de la Chambre des communes prévaut par tradition sur celle du Sénat. Bien que ce dernier détienne un droit de veto, il s'en est prévalu pour la dernière fois en 1939. Dans les faits, toutefois, le Sénat canadien entretient un certain rôle dans le processus législatif, notamment en tenant des enquêtes parlementaires.

En comparaison, le Sénat belge appert comme étant « une autorité sinistrée²² ». Avec la révision constitutionnelle entrée en vigueur en 1995, il a perdu tout pouvoir de contrôle politique contraignant²³. La fédéralisation de la Belgique a été marquée par le confinement des pouvoirs du Sénat. Selon l'article 77 de la Constitution belge, le Sénat et la Chambre « sont compétents sur un pied d'égalité » dans les domaines touchant aux compétences et à l'organisation des États fédérés, ainsi qu'à l'adoption des traités internationaux et aux affaires monarchiques. Dans les autres domaines, l'avis de la Chambre prédomine en deuxième lecture sur celui du Sénat (art. 78). La limitation des pouvoirs du Sénat belge s'explique dans l'économie de la Constitution par l'exclusivité des compétences des entités fédérées. L'État fédéral, en Belgique, n'a que des compétences résiduelles alors que celles des régions et des communautés sont d'attribution²⁴. L'étanchéité du partage vertical (fédéral-fédéré) des compétences et l'autonomie des entités fédérées font de l'expérience fédérale belge un cas radical de participation du fédéré aux compétences fédérales au profit des entités fédérées²⁵.

²¹ Le premier ministre fédéral a été libéral pendant 75 des 105 dernières années.

²² F. Delpérée « Les autorités fédérales », dans F. Delpérée, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*.

²³ P. Magnette, « Le régime parlementaire de l'orléanisme au fédéralisme », dans Pascal Delwit, Jean-Michel Waele, Paul Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique : clivages et compromis dans une société complexe*, p. 104.

²⁴ F. Delpérée, *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, p. 60.

²⁵ La délitescence de l'État belge serait propre aux dynamiques internes à la société belge, et non un effet secondaire de la construction européenne. Selon Emmanuelle Dardenne, « Entre réalités et idéalismes européens : le compromis belge », Pascal Delwit, Jean-Michel Waele, Paul Magnette (dir.), *Gouverner la Belgique : clivages et compro-*

1.1.2 La collaboration directe entre les exécutifs : le fédéralisme exécutif

Le fédéralisme exécutif canadien est le fruit d'un parcours sociohistorique spécifique. Au Canada, l'absence d'un Sénat fonctionnel est un des facteurs principaux de l'élaboration du fédéralisme exécutif. Les échanges politiques directs entre les exécutifs se substituent à des dispositifs intra-étatiques défailants. Ce type de fédéralisme s'est imposé, de façon pragmatique, pour dépasser les controverses et les ambiguïtés concernant le statut de la *Loi constitutionnelle de 1867*²⁶. Il comble notamment l'absence d'une formule de révision constitutionnelle reconnue par toutes les provinces²⁷ et permet de faire évoluer le fédéralisme canadien selon l'émergence de nouveaux enjeux ou problèmes publics. Les traits distinctifs du fédéralisme canadien, son pragmatisme, son ambiguïté originelle et la faible institutionnalisation des relations intergouvernementales peuvent être comparés avec un autre exemple de fédéralisme exécutif, le fédéralisme australien.

En Australie, le Sénat a été modelé en fonction du Sénat américain, c'est-à-dire que les sénateurs sont élus et que chacun des six États est représenté par un nombre égal de sièges (12²⁸), un forum de collaboration en matière de RIV existe depuis 1992, le *Council of Australian Governments* (COAG). Il regroupe le premier ministre du Commonwealth, les premiers ministres des États et les chefs de gouvernements des territoires. Cette institution se distingue du Conseil de la fédération mis en place au Canada en 2003 de par la participation du gouvernement fédéral²⁹.

Au Canada, face à l'interdépendance croissante des interventions du fédéral et des provinces, des Conférences fédérales-provinciales des premiers ministres ont été tenues, et ce, dès 1906. Ces conférences sont une institution coutumière, et non constitutionnalisée³⁰. Cette institution est caractérisée par un processus décisionnel basé sur la recherche du consensus. Il n'y a pas de procédure permettant d'éviter « le piège de la décision conjointe » (*joint decision trap*³¹) telle que

mis dans une société complexe, p. 303. La construction européenne et l'établissement de plusieurs institutions européennes sur son territoire contribuent davantage « à cimenter l'État belge plutôt qu'à favoriser un repli régionaliste en son sein ». En effet, la construction européenne force les différents protagonistes intergouvernementaux, qui sont directement représentés auprès des instances européennes, à s'entendre et à dépasser la logique de confrontation qui prévaut dans les enceintes nationales.

²⁶ Rappelons que cette controverse se résume à l'alternative entre considérer la *Loi constitutionnelle de 1867* comme « un pacte » ou une loi. Sur cette question, lire Silver, Arthur Isaac (1997). *The French Canadian Idea of Confederation* (1864-1900), University of Toronto Press, et Paquin Stéphane (1999). *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*, VLB, Collection Études québécoises, 171 p.

²⁷ La formule introduite dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, adoptée sans le consentement du Québec, stipule qu'un amendement constitutionnel, pour être adopté, doit être approuvé par le Parlement fédéral et par sept provinces représentant au moins 50 % de la population canadienne.

²⁸ Les deux territoires ont quant à eux chacun deux sièges.

²⁹ Voir la section 2.1.

³⁰ L'enchevêtrement des modes de résolution des questions internationales et intergouvernementales au Canada est ici à souligner. En effet, en vertu du dualisme du régime canadien d'adoption des traités internationaux (c'est-à-dire la scission entre la conclusion de traités qui revient au fédéral et leur mise en œuvre qui revient aux provinces lorsque ces traités concernent le champ de compétences de ces dernières), les Conférences des premiers ministres ont été instituées pour pallier l'absence de procédures de collaboration entre les deux ordres de gouvernement et éviter des situations de blocage qui pourraient rendre difficile l'adoption de la législation nécessaire à l'exécution des engagements internationaux de la Fédération.

³¹ Fritz W. Scharpf, 1988: *The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration*, In: *Public Administration* 66, p. 239-278. En Allemagne, les *Länder* évoluent dans un système fédératif où l'accent est

la majorité qualifiée. Les décisions y sont donc prises à l'unanimité et favorisent la prédominance de l'acteur fédéral³², fort de son pouvoir de dépenser sans limite et d'une interprétation judiciaire extensive de ses compétences. Les réunions intergouvernementales peuvent être sectorielles (la santé, l'éducation, la justice). Ses membres sont alors les ministres responsables du secteur abordé, ou d'ordre général, regroupant les chefs de gouvernements. En 2004, seulement deux conférences fédérales-provinciales ont été tenues au sein des premiers ministres sur un total de 106 conférences intergouvernementales. La situation de l'année 2004 est représentative d'une décrédibilisation partielle du fédéralisme exécutif depuis l'échec de l'Accord du lac Meech³³ affectant particulièrement les relations entre chefs des exécutifs fédéral et provinciaux. Par contraste, sur les plans ministériel et administratif, les relations fédérales-provinciales demeurent intenses en raison de la situation d'enchevêtrement des responsabilités des deux ordres de gouvernement.

Pour conclure sur ce cas de figure, soulignons, sur la base de l'exemple de l'Union européenne, que l'existence d'un processus décisionnel favorisant le compromis ne supprime pas le besoin des exécutifs de collaborer afin d'éliminer les situations de blocage. Le Conseil européen, institué en 1974, agit par exemple en complémentarité avec le Conseil de l'Union européenne, une des deux institutions législatives de l'Union³⁴, avec le Parlement où prévaut la règle de la majorité qualifiée, pour fixer les grandes orientations de la construction européenne et trouver des compromis politiques en cas de blocage sur des questions plus sectorielles.

1.1.3 Une participation compensatoire à l'exécutif fédéral

Au Canada, les problèmes de représentativité du Sénat sont palliés par la mise en œuvre d'une convention constitutionnelle selon laquelle les chefs de l'exécutif mettent en place un gouvernement tenant compte de l'importance démographique des provinces et de certaines de leurs spécificités. Ainsi, le ministère de la Justice fédéral revient traditionnellement à un Québécois pour tenir compte des particularismes du Québec en matière de droit civil. Cette pratique est toutefois secondaire en comparaison à celle du fédéralisme exécutif pour pallier les carences du fonctionnement intra-étatique du Canada. Elle entraîne un enchevêtrement de la représentation politique du gouvernement fédéral et de celle des gouvernements provinciaux. Par ailleurs, elle amène aussi

mis sur les responsabilités collectives des deux ordres de gouvernement à l'égard des lois. De plus, la constitution définit un mécanisme et des institutions pour gérer les relations intergouvernementales qui sont, dans les faits, l'aboutissement d'un processus d'institutionnalisation et de formalisation assez complexe. En raison même des fondements et de l'organisation des acteurs liés aux relations intergouvernementales, la conduite de ces dernières commande une coopération intensive entre les autorités fédérales et les autorités des *Länder*. Ce fédéralisme dit « coopératif » a conduit à ce que les experts appellent le « fédéralisme verrouillé » ou « piège de la prise de décision conjointe ». Dans la pratique, ce type de fédéralisme réduit l'autonomie et la liberté d'action des deux ordres de gouvernement.

³² Notamment en raison de sa capacité financière et d'une interprétation judiciaire extensive des compétences fédérales. Voir la section 1.2.

³³ Pour lire les textes de référence sur l'histoire de la question Québec-Canada, visitez Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, http://www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles/constitutionnelles/table_matières.htm

³⁴ L'autre étant le Parlement européen.

parfois les chefs d'exécutif à déroger au principe de cumul de fonctions législatives et ministérielles caractéristique des systèmes parlementaires de type britannique³⁵.

En Belgique, la composition du gouvernement fédéral reflète la division linguistique du pays. Composé d'un maximum de 15 membres, ce gouvernement est traditionnellement composé de façon égale (si on ne prend pas en compte le premier ministre) de ministres néerlandophones et francophones.

La Commission européenne, qui a le monopole du pouvoir d'initiative dans les matières communautaires, met en scène également le principe de participation des États membres au sein de l'exécutif. Pour garantir ce principe malgré l'élargissement à 25 États membres survenu en mai 2004, les portefeuilles européens ont été refondus afin que chaque État membre puisse être représenté par un commissaire. Le collège des commissaires est proposé d'un commun accord par les gouvernements des États membres et il est soumis à l'approbation du Parlement. Les membres de la commission – qui est l'expression consacrée « la gardienne des traités » – ne reçoivent aucune instruction des gouvernements nationaux. De par leur mode de désignation, les commissaires sont cependant représentatifs de l'équilibre des forces politiques au sein de chaque gouvernement national, mais aussi de l'ensemble de la collectivité des citoyens européens, et ce, en raison de la procédure d'approbation de la commission par le Parlement.

1.1.4 Une représentativité démocratique en voie de redéfinition

L'Union européenne offre un exemple de participation démocratique des entités constitutives aux institutions législatives fédérales³⁶. Le Conseil de l'Union européenne³⁷ a pour vocation de faire participer directement les gouvernements nationaux aux activités législatives et exécutives de l'Union. Cette institution constitue un reliquat du fonctionnement essentiellement intergouvernemental des institutions européennes qui prévalait dans les années 1950 et 1960 et incarne la volonté toujours actuelle des États membres de contrôler l'agenda parlementaire européen. Le Conseil de l'Union est constitué des ministres des États membres regroupés en neuf formations sectorielles³⁸. Ses travaux sont préparés par le Comité des représentants permanents (COREPER), lui-même alimenté par les travaux de quelque 250 groupes de travail composés par des délégués des États membres et, selon le sujet traité, des représentants de la Commission européenne. La

³⁵ L'assermentation de Michael Fortier, qui n'a pas été élu député fédéral lors des élections de février 2006, en tant que membre du gouvernement minoritaire Harper, en est un exemple. Pour pallier ce manque, M. Fortier a été nommé sénateur quelques jours après son assermentation.

³⁶ Y. Doutriaux, et C. Lequesne, *Les institutions de l'Union européenne*, La Documentation française : « L'Union européenne n'est ni une fédération ni une confédération [...]. Les institutions de l'Union ont des pouvoirs de proposition, de décision et de consultation qui ne se réduisent pas aux catégories classiques du droit constitutionnel et du droit international ».

³⁷ À ne pas confondre avec le Conseil européen, qui regroupe depuis 1974 les chefs d'États et de gouvernement des États membres. Le Conseil européen agit en tant qu'organe suprême dans les matières communautaires. Il joue essentiellement un rôle d'impulsion en ce qui concerne les grandes orientations de la construction européenne telles que l'union économique et monétaire ou l'élargissement, mais aussi d'arbitrage sur des dossiers plus sectoriels, la composition restreinte et strictement politique du Conseil étant propice à l'atteinte de compromis.

³⁸ Affaires générales et relations extérieures; Affaires économiques et financières; Coopération dans le domaine de justice et d'affaires intérieures (JAI); Emploi, politique sociale, santé et consommateurs; Compétitivité; Transports, télécommunications et énergie; Agriculture et pêche; Environnement; Éducation, jeunesse et culture.

rotation de la présidence du Conseil de l'Union tous les six mois signe une caractéristique forte du mode de fonctionnement de l'Union : la collégialité, sous-tendue par le principe d'égalité entre les États membres. Ce principe est toutefois minoré par l'application d'un processus décisionnel à la majorité qualifiée. Depuis le 1^{er} novembre 2004, et nonobstant l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union le 1^{er} janvier 2007, cette dernière est atteinte lorsqu'une majorité (voire dans certains cas les deux tiers) d'États membres donne son approbation et qu'un minimum de 232 voix sont exprimées en faveur de la proposition³⁹.

L'effet d'engrenage caractéristique de la construction européenne, qui tend à renforcer l'intensité des interventions des institutions européennes dans leur champ traditionnel de compétences et à en accroître l'étendue, mais surtout l'élargissement de l'Union, impose la nécessité de redéfinir l'équilibre au sein du triangle institutionnel composé du Conseil de l'Union, de la Commission et du Parlement. Cette redéfinition était au cœur du projet de la Constitution européenne telle que signée par les membres du Conseil européen du 29 octobre 2004. À la suite du rejet par l'électorat français et néerlandais de ce projet de constitution, et de l'absence de ratification qui en découla, l'Union européenne se voit contrainte de fonctionner à 27 États membres avec des règles de participation qui ont été élaborées pour 12 ou 15 États membres. La présidence du Conseil de l'Union est particulièrement problématique : elle est parfois trop courte pour faire avancer des dossiers majeurs⁴⁰ et est tributaire de la capacité des gouvernements nationaux à dynamiser la coopération intergouvernementale.

1.1.5 Une représentativité démocratique et consensuelle

Au sein de la Chambre haute du Parlement fédéral américain, tous les États, quelle que soit leur population⁴¹, sont représentés par deux sénateurs chacun. Ceci vient de l'application du principe fédératif et peut être interprété comme un legs de la forme confédérale originelle de la fédération américaine. Dans la Confédération suisse, les cantons sont également représentés de façon égalitaire au sein du Conseil des États. Dans ces deux fédérations, les deux chambres du législatif fédéral doivent contresigner un texte législatif dans les mêmes termes pour qu'il soit promulgué. Dans le cas américain, le Sénat dispose de pouvoirs supplémentaires à ceux de la Chambre, notamment en ce qui a trait à la ratification des traités internationaux – à la majorité des deux tiers – et à la nomination des juges et des ambassadeurs. En conséquence de leurs importantes prérogatives, les membres de la Chambre haute sont, dans ces deux pays, élus au suffrage universel.

³⁹ Sur un total de 321 voix réparties en fonction notamment de la population de chaque État membre comme suit : Allemagne (29), France (29), Italie (29), Royaume-Uni (29), Espagne (27), Pologne (27), Pays-Bas (130), Belgique (12), République tchèque (12), Grèce (12), Hongrie (12), Portugal (12), Autriche (10), Suède (10), Danemark (7), Irlande (7), Lituanie (7), Slovaquie (7), Finlande (7), Chypre (4), Estonie (4), Lettonie (4), Luxembourg (4), Slovénie (4), Malte (3).

⁴⁰ La périodicité actuelle est source de mécontentement autant pour les nouveaux adhérents (l'Estonie devra par exemple attendre 14 ans pour assumer la présidence) que les « grands » pays participant de longue date à la construction européenne (le Royaume-Uni qui a assumé la présidence au cours du deuxième semestre de 2005 devra quant à lui attendre 12 ans).

⁴¹ Soit un ratio nombre d'habitants par sénateur variant d'environ 250 000 au Wyoming à près de 17 millions en Californie.

Dans la fédération allemande, les *Länder* sont représentés proportionnellement à leur poids démographique. Le nombre de représentants varie entre 3 et 6 représentants au sein du Bundesrat, qui est composé au total de 69 représentants. Contrairement à la Suisse et aux États-Unis, les représentants sont nommés par les gouvernements des *Länder*. Les pouvoirs du Bundesrat sont limités aux lois fédérales ayant des implications financières et administratives qui monopolisent près de la moitié de l'activité parlementaire fédérale.

1.2 L'encadrement de l'autonomie des ordres de gouvernements

En raison de l'évolution de la gouverne, et notamment de l'interdépendance croissante des espaces politico-administratifs, l'existence même d'un fédéralisme assurant une séparation étanche des pouvoirs et responsabilités des ordres de gouvernements a profondément été remise en cause. Les fédéralismes seraient devenus des modèles d'organisation politique complexes, où chaque ordre de gouvernement influe sur l'exercice de l'autonomie de l'autre protagoniste intergouvernemental⁴².

Deux premiers modèles d'encadrement ont été retenus en raison de leurs modes opératoires « en miroir » : la fédération canadienne et l'Union européenne. La fédération canadienne reposerait sur un processus essentiellement financier de fédéralisation, alors que le processus européen serait de prépondérance juridique⁴³ (section 1.2.1). En ce qui concerne la fédéralisation financière, la singularité de la mise en œuvre formelle et institutionnelle sera mise en exergue par la comparaison de deux fédérations dont les régimes politiques sont relativement proches, le Canada et l'Australie (section 1.2.2).

1.2.1 La fédéralisation juridique

Sur le plan juridique, les RIV sont tributaires du cadre constitutionnel et de la jurisprudence constitutionnelle. Il est donc nécessaire d'appréhender la fédéralisation juridique comme un processus dynamique, notamment pour rendre compte de sa possible asymétrie.

Au Canada, la *Loi constitutionnelle de 1867* énumère les compétences du gouvernement fédéral et des provinces (articles 91 et 92). De cette répartition des compétences, quatre caractéristiques sont à souligner :

⁴² B. R. Opeskin, "Mechanisms for intergovernmental relations in federations", *International Social Sciences Journal*, UNESCO, no 167, 2001. Selon une métaphore culinaire utilisée par l'auteur, les fédéralismes seraient passés du modèle du "layer cake" à celui du "marble cake".

⁴³ B. Théret, *L'union sociale dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, p. 20. « C'est un pouvoir essentiellement juridico-législatif qui fonde la variante européenne du fédéralisme intergouvernemental, alors que la variante canadienne repose sur un pouvoir avant tout financier; Ottawa y dispose du pouvoir de dépenser, mais n'a, en revanche, qu'un pouvoir très faible de réglementer dans les champs de compétences des provinces. Les instances supranationales de l'Union européenne ont peu de ressources financières, mais elles disposent en revanche d'un fort pouvoir réglementaire grâce notamment au pouvoir conditionnel d'établissement de l'agenda et au pouvoir jurisprudentiel de la Cour de justice. »

- Le confinement des compétences provinciales à des sujets jugés en 1867 d'importance secondaire et de nature intrinsèquement « locale », tels que l'éducation et la santé⁴⁴. À l'opposé, le gouvernement fédéral s'occupe des sujets d'intérêt général (*high politics*) tels que la défense et la politique monétaire. Il faut toutefois souligner que la jurisprudence du Conseil privé, entre 1881 et 1932, a contrebalancé partiellement cette conception hiérarchique de la répartition des compétences au profit des provinces⁴⁵;
- L'attribution des compétences résiduelles au gouvernement fédéral. En effet, l'article 91 confère au gouvernement fédéral le pouvoir extrêmement général de « faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces ». Cela est une démarche diamétralement opposée à celle retenue dans la plupart des fédérations (États-Unis, Australie, Allemagne, par exemple) où les pouvoirs non explicitement confiés au gouvernement fédéral appartiennent aux États constitutifs de la fédération;
- La limitation du pouvoir provincial de taxer et de dépenser à des catégories bien précises (article 92.2), alors qu'aucune limite n'est fixée ni aux formes de taxation ni aux raisons de dépenser du gouvernement fédéral. Ce pouvoir permet au fédéral d'investir les champs de juridiction provinciale, les politiques sociales en général, l'éducation et la santé en particulier, dont l'importance en termes de visibilité politique est croissante depuis 1945. Le pouvoir du fédéral de dépenser sans limite explique la prédominance des enjeux financiers et fiscaux dans la fédéralisation du Canada;
- L'exécution des lois fédérales par le gouvernement fédéral au moyen d'une administration fédérale implantée dans les provinces⁴⁶.

En Belgique, la répartition des compétences entre le fédéral et les entités fédérées est globale, l'attribution de compétences matérielles englobe tous les aspects (normatif, exécutif, budgétaire et international) de leur mise en œuvre. En raison de l'équipollence des normes⁴⁷ qui le caractérise, le fédéralisme belge fait figure de parangon d'une attribution dualiste des compétences. Par ailleurs, les compétences résiduelles sont en Belgique du ressort des entités fédérées.

L'Union européenne procède à l'aide d'un mode opératoire différent des deux exemples précédents de répartition des compétences. Entre les institutions nationales et les institutions européennes, cette répartition reflète celle opérée entre les deux institutions législatives européennes,

⁴⁴ La dévalorisation des compétences provinciales dans la *Loi constitutionnelle de 1867* s'incarne également par les pouvoirs de désaveu et de réserve. Le Parlement fédéral possède le pouvoir de désavouer toute législation provinciale. Le gouvernement fédéral a recouru au pouvoir de désaveu 112 fois depuis 1867, la dernière fois en 1943. Il a toutefois été reconduit dans la Constitution de 1982.

⁴⁵ Gil Rémillard, *Le fédéralisme canadien*, p. 220.

⁴⁶ C'est notamment le cas de l'assurance-chômage. Par opposition au cas canadien, en Suisse et en Allemagne, c'est le système de l'administration déléguée qui prévaut, c'est-à-dire que ce sont respectivement les cantons et les Länder qui exécutent les lois fédérales.

⁴⁷ Selon Charles-Etienne Lagasse, *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, p.119, on peut considérer [les entités fédérées et le gouvernement fédéral] « comme équivalents ou équipollents, parce qu'il n'existe entre eux aucun lien de subordination. Chacun reçoit un certain nombre de compétences matérielles, pour lesquelles des organes législatifs, exécutifs et administratifs exercent leur mission à titre exclusif pour une matière ou un territoire donné ».

le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne⁴⁸. Les pouvoirs législatifs du Parlement, qui est élu au suffrage universel depuis 1979, sont limités matériellement aux domaines dits « communautaires » (notamment l'environnement, le transport, la protection du consommateur) qui constituent toutefois les deux tiers des lois européennes. Le Conseil de l'Union, quant à lui, peut légiférer dans les domaines stratégiques de la fiscalité et de la politique agricole⁴⁹ commune sur lesquels le Parlement n'a qu'un pouvoir consultatif. Le Conseil est également prédominant dans le processus décisionnel relatif à la politique étrangère et de sécurité commune et à la coopération policière et judiciaire en matière pénale. Ce sont par ailleurs également les États membres qui disposent des compétences résiduelles. La répartition des compétences communautaires et nationales doit toutefois être appréhendée de façon dynamique. En effet, la construction européenne est caractérisée par « un effet d'engrenage » (*spill over*) en fonction de la réalisation d'une « union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe⁵⁰ ». Ce projet d'union repose essentiellement sur des outils juridiques⁵¹, notamment en raison de l'applicabilité directe (qui recouvre les notions d'immédiateté et d'effet direct) du droit communautaire aux juridictions nationales⁵². Ces outils sont divers, économes en ressources, asymétriques et flexibles dans leur mise en œuvre.

La communautarisation d'un domaine d'action publique, et le recours à la méthode communautaire⁵³ qu'elle suppose, n'est qu'une expression parmi d'autres du processus d'intégration européenne. La méthode intergouvernementale, la coopération intergouvernementale et l'effet de la jurisprudence européenne⁵⁴ participent également à l'harmonisation et à la convergence des systèmes de gouvernance nationaux. Le recours à la pratique de méthode ouverte de coordination apparaît également comme une méthode de régulation alternative à la méthode communautaire.

⁴⁸ Le Conseil de l'Union européenne est composé par les représentants des gouvernements des États membres. Il exerce un pouvoir législatif, généralement en codécision (art. 251 du Traité de Maastricht) avec le Parlement européen; assure la coordination des politiques économiques générales des États membres; définit et met en œuvre la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales définies par le Conseil européen; conclut, au nom de la Communauté et de l'Union, les accords internationaux entre celle-ci et un ou plusieurs États ou organisations internationales; assure la coordination de l'action des États membres et adopte les mesures dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale; arrête le budget de la Communauté en accord avec le Parlement européen. Source : Conseil de l'Union, *Page d'accueil*, [en ligne], <http://www.consilium.eu.int/>

⁴⁹ Qui représente à elle seule près de la moitié des dépenses annuelles de l'Union.

⁵⁰ Selon les termes de l'article premier du Traité sur l'Union européenne.

⁵¹ Lire M. Cappelletti, M. Secombe, J.H.H. Weiler (sous la dir.), *Integration Through Law*, et C. Joerges, "Taking the Law Seriously : On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration", *European Law Journal*, p. 105.

⁵² L'applicabilité n'est toutefois pas synonyme de mise en œuvre. Ainsi, en 2004, la Cour de justice a déposé 193 recours pour manquement dans la mise en œuvre des règles communautaires par les États membres. Pour plus de détails, P. Nicolaidis and H. Oberg, "The compliance problem in the European Union", p. 13.

⁵³ La méthode communautaire se base sur les principes suivants : la Commission possède le monopole du droit d'initiative; le Conseil vote à la majorité qualifiée; le Parlement formule des avis, des propositions d'amendements (dans les domaines d'application de la procédure de codécision); la Cour de justice assure l'uniformité d'interprétation du droit communautaire.

⁵⁴ Le cas du principe de reconnaissance mutuelle est à ce chapitre éloquent. Ce principe renvoie au jugement de la Cour de justice des Communautés Européennes *Cassis de Dijon* de 1979, qui stipule qu'aucun État membre ne peut empêcher la commercialisation sur son territoire d'un bien produit en conformité avec les règles en vigueur dans un autre État membre. Lire G. Majone, "Regulation in comparative perspective", *Journal of comparative Policy analysis, Research and Practice* 1, p. 314.

Elle « repose essentiellement sur la fixation de certaines orientations politiques, accompagnée d'un processus de "monitoring" souple et d'une diffusion suivie d'une comparaison des informations concernant les performances des États⁵⁵ ». Elle serait plus flexible, permettrait des avancées politiques et administratives dans des domaines peu enclins à l'immixtion de contraintes supranationales. Son efficacité, ses garanties juridiques et sa légitimité sont toutefois discutables⁵⁶.

Cette diversité des outils de l'intégration s'accompagne d'un souci d'économie et de décentralisation conformément au principe de subsidiarité. Les institutions européennes disposent ainsi de faibles moyens financiers et administratifs en comparaison des institutions nationales⁵⁷. Les premières sont essentiellement des mécanismes visant à harmoniser les politiques et la gestion publique des secondes grâce à des instruments plus ou moins contraignants (décision de la Cour de justice, directive, règlement, recommandation⁵⁸), c'est-à-dire laissant une marge de manœuvre plus ou moins grande aux États membres dans la mise en œuvre des normes adoptées par leurs représentants au sein des institutions européennes.

Rythmée par « des phases, plus ou moins longues, de négociations et de compromis qui confèrent à l'ensemble une démarche irrégulière avec des reculs provisoires, dans certaines matières, suivis d'avancées dans d'autres⁵⁹ », une autre caractéristique de l'Union européenne est son asymétrie. Plusieurs statuts particuliers et clauses dérogatoires émaillent les accords intergouvernementaux européens. L'union économique et monétaire est un des domaines les plus évoquant de la flexibilité du processus d'intégration européenne. Le refus du Royaume-Uni, du Danemark⁶⁰ et de la Suède de participer à la troisième phase⁶¹ de l'installation de la monnaie unique prévue par le Traité de Maastricht n'a ainsi pas empêché les autres États membres⁶² de remplir les conditions de mise en œuvre de l'union économique et monétaire. La reconnaissance du droit de retrait et la multiplication des clauses d'exemption a amené les responsables européens à encadrer l'exercice des pratiques asymétriques. Le concept de coopération renforcée a ainsi été élaboré pour désigner la possibilité pour certains États membres de renforcer leur action commune sur un sujet défini, sur le mode de la coopération intergouvernementale et donc en dehors du cadre des traités. Malgré plusieurs assouplissements quant à sa mise en œuvre, aucune coopération renforcée n'a été engagée.

⁵⁵ T. Georgopoulos, *La méthode ouverte de coordination européenne : « en attendant Godot? »*, p. 1.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ En 2006, le budget de l'Union s'élève à 121 G€, soit 1 % du PIB de l'Union. À titre de comparaison, le budget de l'État français représente plus de 15 % du PIB de la France. Le nombre de fonctionnaires européens est estimé à 25 000, soit presque 3 fois moins que le nombre de fonctionnaires québécois.

⁵⁸ Depuis les années 1990, de nombreuses agences communautaires ont été créées afin d'harmoniser des domaines d'action par l'échange d'information, le réseautage et l'édiction de pratiques exemplaires.

http://europa.eu/agencies/community_agencies/function/index_fr.htm

⁵⁹ M. Croisat, *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, p. 144.

⁶⁰ Le Danemark est membre du mécanisme de taux de change européen. Ce mécanisme est un préalable à l'installation de la monnaie unique.

⁶¹ Voir en annexe.

⁶² La zone euro comprend la Belgique, l'Allemagne, la Grèce, l'Espagne, la France, l'Irlande, l'Italie, le Luxembourg, les Pays-Bas, l'Autriche, le Portugal et la Finlande.

Au Canada, la jurisprudence de la Cour suprême a également favorisé l'harmonisation des politiques provinciales, à la différence notable que cette harmonisation a été mise en œuvre directement par les administrations fédérales, et non par les administrations étatiques comme dans l'Union européenne. Le bien-fondé de l'action du gouvernement fédéral a été reconnu en tant que garant « de la paix, de l'ordre et du bon gouvernement⁶³ », ce qui revient à consacrer *de facto* une attribution générale de compétences au gouvernement fédéral et le chevauchement de nombreux programmes fédéraux et provinciaux⁶⁴.

Toutefois, face aux revendications décentralisatrices et autonomistes du Québec, mais également de manière moins singulière, face au processus de renforcement des capacités organisationnelles et de la légitimité politique des provinces (province building⁶⁵), ce contrôle du fédéral de l'agenda des politiques publiques relevant des champs constitutionnels de compétence provinciale a dû « se faire de manière plus ou moins consensuelle et différencié selon les provinces, celles-ci étant plus ou moins soucieuses de préserver leurs compétences exclusives et plus ou moins dépendantes des ressources fédérales pour mener à bien leurs propres politiques⁶⁶ ». À ce chapitre, ce qui distingue le Québec des autres provinces canadiennes qui ont consenti de leur propre chef à la mise en œuvre de programmes fédéraux est la constance avec laquelle les gouvernements québécois successifs, souverainistes comme fédéralistes, se sont opposés à l'immixtion du fédéral dans les champs de compétence provinciaux et se sont prévalus de leur droit de retrait aux accords intergouvernementaux verticaux. Il découle de ces visions contrastées du fédéralisme le besoin, au Canada, de procéder de façon asymétrique en matière de RIV⁶⁷. En l'absence de constitutionnalisation des RIV, cette asymétrie est dans ses modalités essentiellement administrative et financière par ses enjeux⁶⁸.

1.2.2 La fédéralisation financière

Dans toutes les fédérations, des procédures, plus ou moins formalisées et institutionnalisées, ont été mises en place pour déterminer l'attribution des ressources financières à chacun des ordres de gouvernements.

⁶³ C. Dufour, *Rapport sur le projet d'union sociale en regard de la vision québécoise du fédéralisme canadien*, p. 11.

⁶⁴ G. Julien, et M. Proulx, « Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux : un bilan », *Administration publique du Canada*, p. 402-420.

⁶⁵ R.A. Young, Ph. Faucher, et A. Blais, "The concept of Province-building: a critique", *Canadian Journal of Political Science*. Le province building est un phénomène généralisé au Canada. Les gouvernements de l'Alberta, du Nouveau-Brunswick, du Manitoba et de la Nouvelle-Écosse ont notamment mis en œuvre des programmes participant d'une volonté d'affirmation identitaire provinciale. Il est à noter que les auteurs de cet article utilisaient indifféremment, en 1984, les adjectifs « national » et « central » pour qualifier le gouvernement fédéral. Au Québec, il est difficile d'utiliser en 2006 ces adjectifs sans entraîner une certaine confusion, les deux gouvernements pouvant selon le contexte être qualifiés ainsi.

⁶⁶ B. Théret, *L'union sociale dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, p. 17.

⁶⁷ Lire David Milne, « Asymmetry in Canada, past and present », IIGR. Voir aussi le communiqué « Un fédéralisme asymétrique qui respecte les compétences du Québec » diffusé à l'issue de conférence fédérale-provinciale sur la santé du 16 septembre 2004.

⁶⁸ Soulignons toutefois que le texte constitutionnel canadien reconnaît une certaine asymétrie au profit du Québec dans les domaines de l'éducation et du droit civil.

Le pouvoir de dépenser du fédéral au Canada, perçu soit comme un facteur de flexibilité et de promotion de la collaboration intergouvernementale, soit comme une atteinte à l'autonomie des entités constitutives, est plus ou moins encadré; le fédéral pouvant selon les cas soit agir de façon quasi unilatérale, soit devant au préalable obtenir le consentement explicite des entités constitutives pour intervenir dans leurs champs exclusifs de compétence⁶⁹. Les rapports fiscaux et financiers de deux fédérations, le Canada et l'Australie, illustreront dans cette section différentes modalités de fédéralisation financière.

Au Canada, les enjeux financiers et fiscaux font figure de pierre d'achoppement des RIV. L'expression « déséquilibre fiscal vertical⁷⁰ » signifie que la part occupée par le gouvernement fédéral est trop importante en comparaison des responsabilités qu'il assume, alors qu'à l'opposé, celles des gouvernements provinciaux sont insuffisantes au regard de leurs responsabilités, ceci malgré l'effet des transferts fédéraux conditionnels et inconditionnels⁷¹.

Pareillement, en Australie, les RIV sont concentrées sur cette question du déséquilibre fiscal vertical. Le partage de l'assiette fiscale est, en dehors des considérations politiques et idéologiques, dans ces fédérations, mais également dans l'ensemble des démocraties pluralistes et industrialisées, une question d'efficience et d'efficacité. Selon ces deux critères, si certains pouvoirs doivent être confiés à des autorités fédérales en raison des impératifs d'échelle que les enjeux (notamment économiques, sécuritaires et environnementaux) de la gestion publique à l'heure de la mondialisation imposent aux administrations publiques, d'autres pouvoirs requièrent une mise en œuvre plus proche des citoyens (principe de subsidiarité⁷²).

Au cours de la Seconde Guerre mondiale et durant l'après-guerre, la croissance de la capacité fiscale des gouvernements fédéraux canadien et australien a répondu essentiellement à des motivations politiques visant à faire du Canada et de l'Australie de véritables États providence modernes. Durant cette période de mise en œuvre de politiques économiques keynésianistes, ces deux gouvernements ont monopolisé le contrôle de l'assiette fiscale, ceci en poursuivant l'objectif de construire, par les politiques publiques, un État-nation. Dans ces deux anciennes colonies britanniques, l'effort de guerre entre 1940 et 1945 a légitimé l'accaparement par le fédéral des leviers fiscaux, notamment de l'impôt sur le revenu.

Les deux fédérations se distinguent, en revanche, par le degré d'institutionnalisation des RIV. En effet, « il y a en Australie une tendance beaucoup plus marquée [qu'au Canada] vers l'établis-

⁶⁹ R. L. Watts, « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie », dans P. Boothe. (dir.) (2003). Relations fiscales dans les pays fédéraux, Forum des fédérations, p. 4.

⁷⁰ Selon la Commission sur le déséquilibre fiscal, Le déséquilibre fiscal au Canada, contexte historique, p. 1, le déséquilibre fiscal peut être défini comme étant une « situation où, étant donné l'occupation effective des champs fiscaux, le Québec et les autres provinces ont des revenus insuffisants pour exercer leurs compétences alors qu'à l'inverse, le gouvernement fédéral dispose de revenus excédant ce qui est nécessaire au financement de ses propres compétences ».

⁷¹ Pour en savoir plus sur le Transfert canadien en matière de santé (TCS), le Transfert canadien en matière de programmes sociaux (TCPS) et la péréquation, consultez la page dédiée aux transferts fédéraux dans le site Web de *L'État québécois en perspective* :

<http://www.etatquebécois.énap.ca/etatquebécois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.1.5>

⁷² G. Lachapelle, L. Bernier, « Le fédéralisme fiscal : le Canada peut-il devenir une démocratie d'accommodation? », dans M. Tremblay., *Les politiques publiques canadiennes*, Presses de l'Université Laval, 1998, p. 81.

ment d'institutions officielles destinées à faciliter les processus intergouvernementaux⁷³ », comme le démontre la constitutionnalisation, dès 1927, du Conseil des prêts (Australian Loan Council), créé en 1923 pour coordonner l'endettement public, et, en 1933, la création de la Commission des subventions du Commonwealth (Commonwealth Grants Commission – CGC). Cette création est une réponse institutionnelle du Commonwealth envers les velléités de l'Australie-Occidentale, dont les citoyens avaient massivement (68 %) en faveur de la sécession du reste de l'Australie⁷⁴. Ainsi, bien qu'étant une agence fédérale, la CGC s'est bâtie une réputation d'institution impartiale dans la mise en œuvre d'un système de péréquation fiscale horizontale. Son rôle est de conseiller le gouvernement fédéral sur le niveau des transferts qu'il doit allouer aux États pour leur permettre d'offrir des services de qualité similaire. Les États sont formellement représentés au sein du CGC. Cette institution incarne un mode de fonctionnement coopératif dans la mesure où ses avis sont rarement rejetés par le gouvernement fédéral, alors qu'aucune disposition constitutionnelle ne l'y oblige. Cette coopération institutionnelle en Australie tranche avec la situation canadienne où le gouvernement fédéral peut agir unilatéralement, et ce, après avoir consulté les exécutifs provinciaux dans le cadre d'une Conférence fédérale-provinciale, dans la détermination des paiements de péréquation et du niveau des transferts en matière de santé et de programmes sociaux⁷⁵.

Au Canada, déséquilibre fiscal vertical et fédéralisme coopératif⁷⁶ sont également concomitants. La coopération entre le fédéral et le provincial a abouti au Canada à une immixtion du fédéral dans 13 des 16 matières relevant exclusivement des provinces⁷⁷, sans que ces relations ne soient institutionnalisées. En l'absence d'une légitimité populaire claire, comme ce fut le cas en Australie-Occidentale, ou d'une coalition interprovinciale en faveur d'une institutionnalisation contraignante des RIV, les Conférences fédérales-provinciales mettent généralement en scène la compétition

⁷³ R. L. Watts, « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie », dans P. Boothe (dir.) (2003). *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, Forum des fédérations, p. 13.

⁷⁴ Lain McLean, *Fiscal Federalism in Australia*, p. 5, <http://www.nuffield.ox.ac.uk/Politics/papers/>

⁷⁵ La reconnaissance du déséquilibre fiscal, par le gouvernement fédéral, qui contraste avec le déni des gouvernements Chrétien et Martin, dans le document publié le 2 mai 2006, *Rétablir l'équilibre fiscal au Canada*, parallèlement au dépôt du budget, laisse entrevoir des possibilités pour une meilleure collaboration entre les deux ordres de gouvernement dans la détermination des transferts fédéraux. La mise à l'agenda de ce problème par le gouvernement fédéral semble toutefois omettre la question de la redistribution des moyens financiers et de la limitation du pouvoir fédéral de dépenser. Lire Alain Noël, *Quand le déséquilibre fiscal devient un problème fédéral*, p. 70-78. Consultez l'*Observo* du 29 novembre 2006.

⁷⁶ M. Croisat, « Le fédéralisme aujourd'hui : tendances et controverses ». Le fédéralisme coopératif désigne de manière générale une coopération, souvent extraconstitutionnelle, entre les divers niveaux de gouvernement (fédéral et fédéré) pour atteindre des objectifs communs, au moyen de programmes financés conjointement. Ce qualificatif peut paraître à bien des égards inapproprié puisque l'histoire des RIV au Canada est ponctuée de mises devant le fait accompli et d'actions unilatérales.

⁷⁷ Louis Favoreu, *Droit constitutionnel*, p. 395. Les trois domaines échappant à cette « coopération » sont les institutions municipales, l'éducation primaire et secondaire et le droit civil. Le pacte fiscal entre les municipalités et le fédéral proposé en 2003 par le premier ministre fédéral Paul Martin et l'existence des transferts en matière de programmes sociaux illustrent les nuances qu'il faut apporter en ce qui concerne le caractère exclusif des compétences des provinces canadiennes.

entre Québec et Ottawa en vue de définir le cadre national d'action publique, particulièrement dans les domaines des politiques sociales et de soutien au développement économique⁷⁸.

À titre d'exemple, l'Entente-cadre sur l'union sociale⁷⁹, ou encore les ententes Canada-Québec sur la santé de novembre 2004 et sur les congés parentaux en mars 2005, résultent moins de la défense par le gouvernement du Québec du principe fédéral et de la notion de souveraineté partagée, que de la propension des autres gouvernements provinciaux à obtempérer à l'immixtion du fédéral dans leurs champs de compétence. En effet, dans le cadre de ces ententes, seul le gouvernement du Québec s'est prévalu de son droit de retrait.

Par ailleurs, le gouvernement fédéral a tendance à multiplier les ententes bilatérales avec les provinces. Ceci est vrai avec le Québec, dans les exemples précédents, mais également avec Terre-Neuve-et-Labrador et la Saskatchewan en 2005 en ce qui concerne la comptabilisation des revenus des ressources naturelles dans le calcul de la péréquation.

L'expérience récente de l'Australie semble démontrer que l'institutionnalisation des RIV contribue à apporter des solutions au déséquilibre fiscal vertical. Alors qu'au cours des années 1990, le taux de dépendance des États australiens envers les transferts fédéraux était deux fois supérieur à celui des provinces canadiennes⁸⁰, le transfert aux États de la totalité de la taxe de 10 % perçue par le fédéral sur certains produits de consommation a permis de diminuer de moitié ce taux de dépendance. Cette taxe sur la consommation alimente la quasi-totalité (97 %) des transferts généraux du Commonwealth aux États déterminés en vertu du système de péréquation. De plus, l'évolution des transferts à vocation spécifique (pour la santé et l'éducation notamment) depuis 1998-1999 est stable et prévisible, alors que pendant la décennie 1990, le gouvernement fédéral canadien s'est servi des transferts aux provinces comme variable d'ajustement pour pallier ses difficultés financières⁸¹.

Cependant, les relations fiscales entre Canberra et les capitales fédérées continuent de susciter de nombreuses critiques. La première tient à la complexité du calcul de la péréquation par le CGC. Contrairement au système canadien qui ne tient compte que de la capacité fiscale, le système australien de péréquation considère également les besoins de dépenses des États⁸². La quantification de ces besoins, malgré un effort de transparence de la CGC, nourrit de vifs débats au sein de la fédération. Par ailleurs, certains États critiquent l'absence de détermination des transferts en fonction des résultats et de la performance des administrations publiques. Ainsi, en Australie

⁷⁸ Young, R. A., P. Faucher et A. Blais (1984). "The concept of Province-building: a critique", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17, n° 4.

⁷⁹ Le refus du Québec de participer à cette entente a été motivé par l'opposition du gouvernement fédéral à reconnaître explicitement la clause de retrait avec pleine compensation financière des programmes pancanadiens qui seraient établis dans ce cadre.

⁸⁰ Les transferts fédéraux représentaient 40,7 % des recettes des États australiens et seulement 19,8 % des provinces canadiennes. R. L. Watts, *Comparing federal systems*.

⁸¹ OECD, *Economic Survey of Australia 2006*, Chapter 3. En ce qui concerne les transferts fédéraux canadiens, consulter la page du présent site :

<http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.1.5>

⁸² Ph. Le Goff, « Le système de péréquation australien », p. 4.

comme au Canada, les modalités de la péréquation sont critiquées et sujettes à des projets de réforme⁸³.

Il convient de souligner, afin de nuancer ces critiques, que le partage des compétences et des responsabilités fiscales diverge fortement entre les deux fédérations. Alors qu'au Canada des controverses subsistent quant à la désignation des compétences provinciales, la Constitution australienne décrit précisément les champs de compétences exclusifs et partagés entre les États et le gouvernement fédéral. En Australie, si l'éducation, la santé, la sécurité, l'aménagement du territoire et les transports relèvent clairement de la compétence des États, c'est toutefois le gouvernement fédéral qui perçoit les recettes qui financent près de la moitié des dépenses des États. De plus, selon l'OCDE⁸⁴, les municipalités et les provinces canadiennes détiennent une part plus importante de l'assiette fiscale (44,1 %) que les municipalités et les États australiens (31,4 %). Le Canada serait ainsi plus une fédération qui aurait davantage décentralisé ses leviers fiscaux que l'Australie.

En dehors des RIV, l'état des relations intergouvernementales est aussi fonction de la configuration des relations entre entités fédérées (bipolaires, multipolaires plus ou moins fractionnées) et de la propension de ces entités à entretenir des relations bilatérales entre elles. Ces relations intergouvernementales horizontales seront l'objet de la deuxième partie de cette analyse.

2. LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES HORIZONTALES

L'expression « relations intergouvernementales horizontales » (RIH) peut couvrir des relations entre deux entités, souveraines ou non, qui ne sont pas constitutives d'un même État. Les relations entre le Québec et la Bavière peuvent être, dans une certaine mesure, qualifiées d'intergouvernementales, tout comme celles entre le Canada et les États-Unis. Bien qu'elle fasse alors double emploi avec l'expression « relations internationales », elle tend à mettre en évidence les dimensions politiques et administratives des relations entre deux États.

Par souci de concision et de pertinence, seules les RIH au sein d'un même cadre constitutionnel seront comparées dans cette section. Il convient alors de dissocier les RIH multilatérales des RIH bilatérales, et ce, en raison de leur dynamique et de leurs modalités propres.

2.1 Les relations intergouvernementales horizontales multilatérales

À l'instar des RIV, l'importance et les formes des relations intergouvernementales horizontales multilatérales (RIHM) sont déterminées par le contexte constitutionnel et par l'existence d'un processus décisionnel majoritaire aux niveaux fédéral et fédéré⁸⁵. Les RIH au Canada et dans

⁸³ Sur ce programme au Canada, lire L. Godbout, et S. St Cerny, *La réforme fédérale proposée de la péréquation : le mauvais remède pour l'un des organes vitaux du fédéralisme fiscal canadien*, <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2005s-27.pdf>

⁸⁴ OCDE, *Mieux mesurer l'administration publique*, p. 21.

⁸⁵ N. Bolleyer, « Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland : how Substates' Internal Organization affects Intergovernmental Relations », p. 471-502.

d'autres fédérations seront comparées en fonction de deux critères, soit leur institutionnalisation et leur intégration avec le processus décisionnel fédéral.

2.1.1 Les relations interprovinciales canadiennes

Au Canada, étant donné que la constitution n'institutionnalise que faiblement les relations intergouvernementales, le système électoral et politique amplifie le phénomène majoritaire, ce qui amène les exécutifs fédéral et provinciaux à monopoliser l'ensemble des RIV et des RIH. Ce monopole des exécutifs et la quasi-absence de contre-pouvoir constituent un trait distinctif du fédéralisme canadien.

L'action des exécutifs provinciaux dans les questions intergouvernementales revêt une certaine ambivalence. Ils ont d'une part tendance à promouvoir la coopération interprovinciale afin de constituer un front uni face au pouvoir financier et organisationnel⁸⁶ d'Ottawa, mais, d'autre part, plusieurs sont tentés, selon les dossiers et l'échéancier électoral, d'entretenir des relations bilatérales privilégiées avec le fédéral. Dans ce contexte, et compte tenu des caractéristiques du fédéralisme exécutif, le fédéral peut promouvoir, selon les enjeux, soit une conception égalitaire des RIV, soit, au contraire, des pratiques asymétriques.

Pour le Québec, la coopération interprovinciale constitue une alternative à la prédominance du fédéral dans les relations intergouvernementales, mais aussi une condition afin de réformer le fédéralisme canadien. Les réunions annuelles des premiers ministres, qui regroupaient jusqu'à la création du Conseil de la fédération en décembre 2003 les premiers ministres provinciaux, ont été ainsi une enceinte qui permettait au gouvernement du Québec de revendiquer un traitement spécifique, prenant en considération sa spécificité culturelle et linguistique et sa contribution à l'identité canadienne. Cette importance des questions intergouvernementales canadiennes pour le Québec explique les importants moyens institutionnels et financiers, en comparaison de la situation qui prévaut dans les autres provinces, dont il s'est doté pour les traiter⁸⁷.

Pour les autres provinces, les enjeux identitaires étant moins cruciaux que ceux du Québec, la recherche d'une solution politique à leurs différends financiers avec Ottawa constitue le principal *leitmotiv* de leur participation à des enceintes de coopération interprovinciale. Sans éluder les spécificités historiques et politiques des demandes des provinces majoritairement anglophones, il faut constater que ce sont sur des questions financières, soit le règlement du déséquilibre fiscal vertical et le financement de la santé, qu'un consensus interprovincial a émergé en faveur du renforcement de la coopération interprovinciale au moyen de la création du Conseil de la fédération⁸⁸. Ce Conseil, qui dispose de son propre secrétariat (localisé à Ottawa), a pour mission de

⁸⁶ Le pouvoir organisationnel de l'administration fédérale découle du fait qu'elle est de l'exécution des lois fédérales dans les territoires provinciaux.

⁸⁷ Lire L'Observatoire de l'administration publique, « Des relations intergouvernementales complexes », *Télescope*, p. 41-44, <http://www.observatoire.enap.ca/observatoire/docs/Telescope/VolumesHS/TelHorsSerie.pdf>

⁸⁸ La publication, le 31 mars 2006, du rapport du comité consultatif du Conseil de la fédération sur le déséquilibre fiscal, *Réconcilier l'irréconciliable*, illustre la prédominance des motivations financières au sein du Conseil, et subsidiairement, celles de rénover le fédéralisme par une revalorisation de l'autonomie des provinces. Les conclusions de ce rapport, auxquelles seul le gouvernement de l'Ontario s'est dissocié en raison de son opposition à la réforme proposée de la péréquation, promeuvent un accroissement des transferts fédéraux, et non une redistri-

promouvoir l'échange d'information et de développer des positions communes aux exécutifs provinciaux et territoriaux⁸⁹. Son institutionnalisation est toutefois limitée en raison de la procédure décisionnelle qui prévaut en son sein, soit l'unanimité. Aucune décision allant l'encontre de la volonté d'un de ses membres ne peut y être prise, ce qui témoigne de la rémanence de pratiques confédérales dans les relations interprovinciales canadiennes⁹⁰. Le Conseil de la fédération apparaît davantage comme un lieu d'échange où des consensus peuvent, facultativement, être énoncés, que comme une institution où s'élaborent des compromis qui sanctionnent une intégration des positions provinciales et territoriales.

Par ailleurs, la prise en compte des positions communes élaborées dans ce Conseil dans les autres enceintes interprovinciales⁹¹ ou face au gouvernement fédéral⁹² repose sur le bon vouloir des exécutifs. Depuis décembre 2003, il n'y a que peu de preuves d'une volonté des exécutifs provinciaux de respecter formellement les consensus intergouvernementaux auxquels ils sont parvenus et qui, par ailleurs, ne sont essentiellement que des déclarations de principes. Ceci pourrait s'expliquer par la crainte des premiers ministres provinciaux de perdre la marge de manœuvre dont ils disposent dans le cadre du fédéralisme exécutif. En effet, malgré ses multiples inconvénients, dont le manque de transparence, lorsque s'entrouvre une fenêtre de possibilités, généralement du fait de la concordance du temps électoral de plusieurs gouvernements provinciaux et

bution des moyens financiers. Par son accord avec ses revendications, le gouvernement de Jean Charest normalise la position du Québec en ce qui a trait à l'enchevêtrement des actions fédérales et provinciales et l'absence de limitations au pouvoir fédéral de dépenser.

⁸⁹ Les trois territoires sont représentés au sein de ce conseil.

⁹⁰ Ainsi, le gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, par exemple, peut bloquer les travaux du Conseil alors qu'il ne représente que 0,4 % de la population de la fédération.

⁹¹ Au sein de certaines provinces canadiennes, l'aspect régional des relations intergouvernementales est important. Dans les provinces de l'Est du Canada, plusieurs enceintes intergouvernementales existent :

- Le Conseil des premiers ministres des maritimes : Établi en 1972, ce conseil a été le premier organisme de coopération intergouvernementale du Canada à offrir un modèle de coopération entre provinces. Il a pour objectif d'assurer une coordination maximale des activités gouvernementales de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard, de voir à l'harmonisation des politiques et des programmes provinciaux, de créer des organismes régionaux lorsque cela est nécessaire et d'établir des positions communes vis-à-vis les tiers (ex. : le gouvernement fédéral). À ce jour, le Conseil a permis, notamment, la conclusion d'ententes de coopération dans le domaine de l'éducation et de la gestion de crises d'urgence de même qu'une entente sur les marchés publics de l'Atlantique;

- Le Conseil des premiers ministres de l'Atlantique : Créé en mai 2000, les initiatives du Conseil visent à (1) renforcer la compétitivité économique de la région; (2) rehausser la qualité des services publics offerts aux Canadiens de la région atlantique et (3) améliorer le rapport coûts-efficacité de la prestation des services publics aux Canadiens de la région atlantique. Ce conseil compte quatre provinces membres : la Nouvelle-Écosse, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador;

- Le Conseil des premiers ministres de l'Est du Canada (lié à la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre : ce conseil réunit les quatre premiers ministres des provinces de l'Atlantique et celui du Québec. Il a été constitué en vue de réunir les membres canadiens qui participent à la Conférence des gouverneurs de la Nouvelle-Angleterre.

Les provinces de l'Ouest canadien se sont également dotées d'une Conférence des premiers ministres de l'Ouest.

⁹² Le premier ministre fédéral ne participe pas aux rencontres du Conseil qui se tiennent deux fois par an. Seul le gouvernement du Québec, dirigé par le fédéraliste Jean Charest, voulait créer une enceinte de coopération intergouvernementale verticale en permettant au fédéral de siéger à ce conseil. Devant l'opposition de tous les autres provinciaux et territoriaux, ce Conseil est strictement une enceinte de concertation horizontale.

du gouvernement fédéral, le fédéralisme exécutif est potentiellement un modèle de coordination flexible et efficace de l'action des deux ordres de gouvernements⁹³.

2.1.2 Les relations intergouvernementales horizontales multilatérales dans d'autres fédérations

Plusieurs fédérations sont caractérisées par des RIH plus institutionnalisées et plus intégrées que le Canada. C'est notamment le cas des États-Unis où trois structures principales (*National Governors' Association, National Conference of State Legislatures, Council of State Governments*) représentent les intérêts des États auprès du gouvernement fédéral, mais aussi coordonnent les actions des États fédérés. Au sein de ces trois structures, les décisions sont prises à la majorité, ce qui amène leurs membres à élaborer des compromis, contrairement à la dynamique consensuelle qui prévaut au sein de Conseil de la fédération canadienne. Au chapitre de l'intégration horizontale, il n'existe pas de structure coordonnant l'ensemble des relations interétatiques. Ces structures représentatives sont essentiellement des groupes de pression.

En Suisse, l'institutionnalisation et l'intégration des RIH sont beaucoup plus établies qu'aux États-Unis et, *a fortiori*, qu'au Canada. La Conférence des gouvernements cantonaux (CGC) représente les exécutifs des 26 cantons constitutifs de la Confédération helvétique. Elle est fortement institutionnalisée dans la mesure où les décisions en son sein se prennent à la majorité qualifiée (fixée à 18 cantons⁹⁴). De plus, contrairement aux États-Unis, cet organisme est le seul qui représente les gouvernements cantonaux. Outre leur forte intégration intrahorizontale, les RIH suisses sont fortement intégrées du point de vue intersectoriel, et ce, grâce à l'action des Conférences des directeurs cantonaux⁹⁵.

Les divergences notables entre les RIH en Suisse et celles dans les deux fédérations nord-américaines découlent de l'existence, en Suisse, d'une culture politique dite de « fédéralisme d'exécution ». Si les RIH en Suisse sont fortement institutionnalisées et intégrées, cela s'explique essentiellement par le fait que la plupart des lois fédérales sont mises en œuvre par les administrations cantonales. La collaboration entre les deux ordres de gouvernement, plus précisément entre le Conseil fédéral (le Cabinet fédéral) et le CGC, est ainsi imposée par un modèle d'action publique décentralisé et respectueux de l'autodétermination cantonale⁹⁶. Dans le fédéralisme suisse, les gouvernements cantonaux jouissent d'une légitimité politique beaucoup plus établie que celle du Conseil fédéral. Alors que les premiers sont élus au suffrage universel direct⁹⁷, le Conseil fédéral est élu indirectement par l'Assemblée fédérale⁹⁸ et est marqué par un mode de

⁹³ Pour un bilan des premiers mois d'existence du Conseil, lire Réjean Pelletier, « Le Conseil de la fédération : un premier bilan », dans F. Pétry, É. Bélanger, et Louis M. Imbeau, *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*.

⁹⁴ Les cantons ont tous, quelque soit leur taille et leur population, un représentant au CGC.

⁹⁵ Au nombre de huit, elles regroupent les directeurs des finances de l'instruction publique, de la santé, des affaires sociales, de la foresterie, des transports publics, de la justice et de la police, des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement.

⁹⁶ Qui s'exprime notamment par l'existence d'une constitution pour chacun des cantons et des prérogatives en matière d'organisation municipale, d'instruction publique, de sécurité publique et de fiscalité.

⁹⁷ Soit au scrutin majoritaire par 24 cantons, soit au scrutin proportionnel dans deux d'entre eux.

⁹⁸ Qui réunit les deux chambres fédérales, le Conseil des États et le Conseil national.

fonctionnement collégial⁹⁹, l'absence de solidarité entre ses membres¹⁰⁰ et un leadership plus symbolique que réel¹⁰¹.

Les exemples suisse et états-unien démontrent que les RIHM ne sont pas seulement une alternative à des RIV où le gouvernement fédéral serait prédominant. Les RIHM sont aussi un moyen routinier de fonctionnement des fédéralismes états-unien et suisse. L'imbrication des dimensions verticale et horizontale des relations intergouvernementales rend manifeste dans ces deux fédérations le caractère relativement consensuel des formes institutionnelles des RIV et de l'intégration des décisions des organismes représentatifs des gouvernements fédérés et cantonaux dans le processus décisionnel des autorités fédérales. Au Canada, par opposition, les RIHM se développent à la marge des RIV où les relations bilatérales avec l'exécutif fédéral prévalent. Ainsi, les relations bilatérales entre les provinces au Canada apparaissent *a priori* secondaires.

2.2 Les relations intergouvernementales horizontales bilatérales

Le cas des relations bilatérales du Québec avec d'autres entités constitutives de la fédération canadienne sera dans un premier temps exposé. À partir de ce référentiel, l'importance de la configuration fédérative, c'est-à-dire du nombre d'entités constitutives et de leur adéquation avec l'existence de communautés, notamment linguistiques, au sein de quelques fédérations, sera soulignée.

2.2.1 Les relations du Québec avec d'autres provinces canadiennes

Seule province majoritairement peuplée de francophones au Canada, le Québec entretient des relations bilatérales plus ou moins soutenues avec l'ensemble des gouvernements provinciaux. Quatre facteurs (linguistiques, commerciaux¹⁰², politiques et géographiques) influencent le dynamisme de ces relations. L'importance d'une communauté francophone, des liens commerciaux soutenus, une compatibilité entre les positions politiques relatives au rôle de l'État dans la société, mais surtout aux relations avec Ottawa, et dernièrement la proximité géographique sont des facteurs propices au développement de relations du Québec avec d'autres gouvernements provinciaux. Le tableau suivant mesure ces deux premiers facteurs.

⁹⁹ Le nombre de membres du Conseil est fixé à sept.

¹⁰⁰ Ils sont élus et peuvent démissionner individuellement.

¹⁰¹ La présidence du Conseil est tournante et revient sur une base annuelle à un de ses membres.

¹⁰² Il convient de souligner l'existence d'accords interprovinciaux relatifs au commerce intérieur. En raison du maintien de certaines barrières à la libre circulation des personnes, des produits, des services et des investissements à l'intérieur du Canada, et ce, malgré l'accord multilatéral sur le commerce intérieur, le Québec a signé plusieurs ententes bilatérales avec des gouvernements provinciaux tels que l'accord de libéralisation des marchés publics du Québec et du Nouveau-Brunswick (conclu le 11 novembre 1993) et les accords Québec-Ontario relatifs au commerce interprovincial.

**COMPARAISON INTERPROVINCIALE DU PROFIL LINGUISTIQUE
ET DE LA DEPENDANCE ENVERS LES EXPORTATIONS INTERPROVINCIALES**

	Qc	TNL	Î.-P.-É.	N.-É.	N.-B.	Ont.	Man.	Sask.	Alb.	C.-B.	Total canadien ¹
Population utilisant le français à la maison (2001) (% de la population)	82,2	0,3	2,5	2,4	29,2	3,1	2,2	0,8	1,0	0,8	22,1
Population (x 1 000)	5 860,1	1,7	3,4	21,8	210,4	346,6	24,4	7,7	30,4	29,9	6 537,7
Exportation Qc/PIB Qc (en % en 2002)	ND	0,5	0,1	0,8	1,1	12,8	0,6	0,5	1,8	1,7	20,1
Exportation interprovinciales/Exportation totales (en % en 2002)	30,6	33,8	40,8	41,6	36,2	19,6	41,8	40,5	33,6	28,1	26,9

¹ Y compris les territoires.

Institut de la statistique du Québec, *Tableau statistique canadien*, 10 novembre 2006.

Consulter le document de référence : http://www.stat.gouv.qc.ca/donstat/econm_finnc/conjn_econm/TSC/index.htm

Il ressort de ce tableau que le Québec devrait entretenir des relations bilatérales fortes avec l'Ontario. En effet, bien que seulement 3,1 % de la population ontarienne utilise le français à la maison¹⁰³, la communauté francophone de l'Ontario est la deuxième en importance au Canada après celle du Québec. De plus, près des deux tiers de la contribution des exportations¹⁰⁴ interprovinciales au PIB du Québec sont destinées à l'Ontario. Enfin, les deux provinces partagent une frontière longue de 1 100 km qui est, en comparaison des autres frontières interprovinciales, fortement peuplée. Plusieurs ententes bilatérales ont matérialisé cette proximité de fait entre les deux provinces les plus peuplées du Canada. En 1969, un premier accord de coopération a été signé entre les représentants du Québec et de l'Ontario en matière d'éducation et de culture. Cette entente a été révisée en 1989 et en 1994, un accord général de collaboration remplaçant les deux accords conclus précédemment a été entériné à l'occasion du 25^e anniversaire de la coopération Québec-Ontario. Plusieurs ententes sectorielles ont suivi cet accord¹⁰⁵. Perpétuant cet esprit de collaboration, les premiers ministres des deux provinces ont signé, le 2 juin 2006, un protocole d'entente visant à accentuer et à consolider la collaboration entre le Québec et l'Ontario dans neuf secteurs jugés prioritaires : la santé, le tourisme, la sécurité, le transport, la culture, le développe-

¹⁰³ Cet indicateur a été préféré à ceux relatifs aux langues maternelles et à la connaissance de la langue dans la mesure où elle informe sur le besoin linguistique en matière de prestation de services.

¹⁰⁴ Les exportations ont été préférées aux importations puisqu'elles constituent une source de revenus pour l'économie.

¹⁰⁵ L'entente de 1977 permettant l'échange de fonctionnaires entre les deux provinces, l'entente de 1988 en matière de protection de l'environnement et l'entente majeure facilitant l'admission d'étudiants ontariens à des programmes particuliers d'études en français offerts par les universités québécoises, elle aussi, en 1988.

ment durable et les ressources naturelles, les forêts, les affaires francophones et les impacts environnementaux transfrontaliers.

Néanmoins, la concordance des intérêts de Québec et de Queen's Park est loin d'être totale. Sur la question linguistique, tant les gouvernements du Québec que de l'Ontario ne reconnaissent officiellement qu'une seule langue, respectivement le français et l'anglais, malgré le fait que résidant dans ces provinces les communautés linguistiques minoritaires officielles¹⁰⁶ les plus importantes du Canada. Sur le plan commercial, bien que les exportations ontariennes au Québec représentent près de la moitié des exportations interprovinciales totales de l'Ontario, elles ne représentent toutefois que 9,2 % des exportations totales (interprovinciales et internationales) de l'Ontario. Cette faiblesse du marché québécois pour les exportateurs ontariens s'explique par le fait que les principaux partenaires commerciaux de l'Ontario ne sont pas canadiens, mais états-uniens. En 2005, les États-Unis achetaient 88,9 % des exportations internationales de l'Ontario, soit environ 71,5 % de ses exportations totales¹⁰⁷. La même situation prévaut au Québec où les États-Unis constituent également le premier marché pour les exportations québécoises, même si les parts respectives des marchés canadiens et américains sont plus équilibrées qu'en Ontario¹⁰⁸.

Le principal frein aux relations bilatérales entre le Québec et l'Ontario est d'ordre politique, notamment en ce qui concerne les RIV et la conception du rôle de l'État dans la société. Le gouvernement ontarien a des intérêts divergents de ceux du Québec en ce qui a trait à la détermination des transferts de péréquation dans la mesure où l'Ontario est une des deux seules provinces (avec l'Alberta) qui ne reçoive pas de paiements de péréquation. Par ailleurs, le gouvernement ontarien a été, au cours de l'après-guerre, une des figures de proue de la mise en place d'un fédéralisme de type coopératif qui a résulté en l'immixtion quasi généralisée du fédéral dans les champs de compétence des provinces. La vision pyramidale des relations intergouvernementales sied particulièrement au mode d'organisation de l'État ontarien étant donné, d'une part, que la majorité de la population ontarienne perçoit le gouvernement fédéral comme le seul gouvernement national légitime¹⁰⁹ et, d'autre part, que l'organisation territoriale de l'Ontario concède un rôle plus important aux municipalités dans la prestation de services publics¹¹⁰. De surcroît, au cours des années 1990, l'administration publique ontarienne a été l'objet d'une rationalisation, d'inspiration néolibérale, qui l'a amenée à se désengager de projets de coopération interprovinciale tels que la francophonie canadienne.

En dehors de leurs relations avec l'Ontario, les relations intergouvernementales horizontales bilatérales du Québec sont aiguillonnées par l'appartenance à la francophonie canadienne. Les

¹⁰⁶ Le français et l'anglais ont le statut de langues officielles au Canada.

¹⁰⁷ Ministry of Finance. Ontario Fact Sheet. La part des États-Unis dans les exportations totales est une estimation basée sur les chiffres de 2005 du ministère des Finances ontarien et des chiffres de 2002 de l'ISQ.

¹⁰⁸ Sur la base des données pour 2004 des exportations québécoises à destination des États-Unis (Institut de la Statistique du Québec (2006). *Le Québec chiffres en main*, p. 34) et de 2002 pour les exportations québécoises totales (voir *Tableau statistique canadien au 10 novembre 2006*), les États-Unis accaparent près de 56 % des exportations totales du Québec.

¹⁰⁹ La présence sur le territoire ontarien de la capitale fédérale, Ottawa, qui ne fait pas au Canada l'objet d'une administration particulière comme dans d'autres fédérations (notamment les districts ou territoires de Washington D.C., Brasilia et Canberra) contribue également à ce phénomène.

¹¹⁰ <http://www.etatquebecois.enap.ca/etatquebecois/fr/index.aspx?sortcode=1.1.3.11>

communautés francophones acadiennes et des Prairies sont particulièrement ciblées dans ce volet de la politique intergouvernementale québécoise. Depuis les années 1960, avec la montée d'un mouvement indépendantiste fort au Québec, la diminution de la population francophone canadienne en dehors du Québec¹¹¹ et la mise en œuvre d'une politique fédérale du bilinguisme, les enjeux de la francophonie canadienne et surtout du rôle du Québec au sein de cette communauté linguistique ont été l'objet de nombreuses controverses. La politique du Québec en matière de francophonie canadienne, « L'avenir en français », dévoilée en octobre 2006¹¹², a pour objectif de promouvoir le rôle du Québec en tant que chef de file dans ce domaine. La nouveauté de cette politique tient à la volonté de multiplier les ententes bilatérales avec les gouvernements provinciaux afin de favoriser l'expression culturelle des minorités francophones et la reconnaissance de leurs droits à communiquer et à recevoir des services en français et à coordonner l'action des ministères et organismes du gouvernement du Québec, notamment les bureaux du Québec au Canada¹¹³, pour promouvoir la défense des intérêts des francophones canadiens. Les fonds alloués à cette politique de soutien aux communautés francophones sont toutefois modeste (2,5 M\$ selon le budget de dépenses 2006-2007, 44 M\$ entre 1987 et 2007).

2.2.2 L'importance de la configuration fédérative

Outre le cas spécifique des relations que le Québec entretient avec les autres gouvernements provinciaux, les relations intergouvernementales horizontales bilatérales sont tributaires de la configuration sociopolitique de la fédération au sein de laquelle elles s'inscrivent. Le nombre et l'existence d'un clivage identitaire fort déterminent le dynamisme de ces relations. Aux États-Unis d'Amérique, ces relations sont essentiellement régionales et secondaires en importance en comparaison des relations que les États entretiennent avec Washington. Il n'y a pas de clivage identitaire sur la base duquel une coalition d'États entretiendrait des relations bilatérales poussées. Le grand nombre d'entités fédérées, leur relative homogénéité politique et sociologique, mais surtout l'absence de controverses majeures sur l'adhésion à une collectivité nationale unique, ce qui s'explique par la force du patriotisme aux États-Unis d'Amérique, contribuent, outre les dimensions constitutionnelles, à cet état de fait. Au Canada, la configuration fédérative est différente étant donné l'existence d'un clivage identitaire francophone/anglophone et la concentration de la population francophone dans une province, le Québec. Ainsi, les relations intergouvernementales bilatérales du Québec tentent de concilier l'égalitarisme qui prévaut en théorie entre les gouvernements provinciaux et la dualité linguistique qui caractérise le fédéralisme canadien. Elles sont ainsi binaires, à l'instar de la configuration fédérative du Canada : d'une part, elles s'intègrent dans un jeu comprenant un grand nombre d'acteurs (10 provinces, un gouvernement fédéral, mais aussi trois territoires), et d'autre part, elles sont bipolaires, communauté linguistique anglophone

¹¹¹ Institut de la statistique du Québec, *Tableau statistique canadien*, tableau 3.3.

¹¹² Pour consulter cette politique, visitez : <http://www.saic.gouv.qc.ca/publications/politique/politique-franco.pdf>

¹¹³ À l'instar de sa représentation sur le plan international, le gouvernement du Québec a institué des bureaux de représentation dans plusieurs provinces canadiennes. Administré par le Secrétariat aux affaires intergouvernementales canadiennes, ce réseau de représentation promeut les relations bilatérales entre le gouvernement du Québec et le gouvernement fédéral (Bureau du Québec à Ottawa) et les gouvernements provinciaux (deux bureaux à Moncton et Toronto et une antenne à Vancouver). La représentation du Québec auprès des gouvernements des provinces canadiennes est un élément qui le distingue de ses homologues provinciaux puisqu'aucune province n'a mis en place de représentation au sein d'autres provinces. Le budget de dépenses de ce réseau était de 1,64 M\$ en 2006-2007.

versus communauté linguistique francophone. Cette dualité révèle également une certaine ambiguïté en ce qui concerne les fondations mêmes de la fédération canadienne : est-elle le fruit d'un pacte entre deux peuples fondateurs¹¹⁴ (anglais et français) ou entre quatre provinces¹¹⁵ dont les prérogatives seraient identiques? Dans le contexte de l'adoption le 27 novembre 2006 d'une motion symbolique de la Chambre des communes stipulant « que les Québécoises et les Québécois forment une nation au sein d'un Canada uni », la comparaison de la situation canadienne, fort complexe sur le plan identitaire et empreinte d'une charge émotionnelle élevée¹¹⁶, avec des fédérations au prise également avec la problématique de la multinationalité, permet de mettre en évidence certaines tendances. La bipolarité belge et les clivages croisés suisses sont les deux configurations qui ont été retenues à cet effet.

►► La bipolarisation

Éviter la bipolarisation des relations intergouvernementales est la première de ces tendances. Celle-ci s'explique par la logique de parité exhaustive qu'impose la configuration bipolaire et qui mène à une concurrence exacerbée entre les acteurs intergouvernementaux et au refus de solutions asymétriques qui permettraient au fédéral de traiter les revendications spécifiques des entités fédérées de manière strictement différenciée.

En Belgique, la création, en 1993, de six entités fédérées a été un des mécanismes pour atténuer les effets de la bipolarisation entre les Flamands et les Wallons. Ce mécanisme est toutefois peu efficace en raison de la faiblesse démographique de la communauté germanophone, mais surtout de la reproduction de la bipolarisation des rapports intergouvernementaux au sein des champs de compétence distincts des régions et celle des communautés. La fusion du Parlement de la communauté flamande et du Parlement de la région flamande en un seul Parlement a notamment contribué à l'échec du mécanisme constitutionnel élaboré en 1993. La situation actuelle en Belgique se caractérise par une concurrence exacerbée entre acteurs intergouvernementaux, particulièrement entre les autorités flamandes et fédérales.

À l'opposé, en Suisse, un ensemble de clivages croisés¹¹⁷ empêche la bipolarisation des relations intergouvernementales¹¹⁸. Premièrement, il n'y a pas eu historiquement, en Suisse, de clivages internationaux comparables à ceux qui perdurent en Belgique et qui se matérialisent particulièrement par l'idéologie du « rattachisme » entre la communauté francophone de Belgique et la France. Les Suisses allemands, romands et italiens partagent une identité nationale suisse qui

¹¹⁴ Stéphane Paquin, *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*.

¹¹⁵ Soit, en 1867, l'Ontario, le Québec, le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse.

¹¹⁶ Rappelons que les « Canadiens » désignaient à l'origine strictement les colons français. Dans ce contexte, l'indépendance du Québec, et réciproquement sa sécession du Canada, suppose un choix difficile, comme l'attestent les résultats des sondages réguliers qui évaluent entre 45 % et 55 % la part des répondants favorables à l'indépendance du Québec. En effet, la sécession du Québec serait synonyme d'abandon de l'identité canadienne, voire de répudiation de l'histoire des francophones en Amérique du Nord.

¹¹⁷ J.P. Wallot, *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, p. 47.

¹¹⁸ Cette caractéristique est la résultante du compromis historique qui a permis la création de la fédération suisse au lendemain de la guerre du Sonderbund, en 1848. Le compromis fédératif suisse a sanctionné ainsi plusieurs principes, dont celui de l'autodétermination des 22 cantons constitutifs de la Suisse en 1848, en contrepartie de l'abandon de leur indépendance, et la reconnaissance de trois langues officielles (l'allemand, le français et l'italien).

prime sur leur appartenance respective à des communautés linguistiques transnationales. Deuxièmement, les clivages linguistiques et politiques ne sont pas exhaustifs. Plusieurs cantons sont bilingues et un canton est trilingue. Il existe toutefois une certaine territorialisation linguistique telle qu'explicitée plus bas. Troisièmement, le clivage linguistique ne recoupe aucun clivage confessionnel. Ces clivages, couplés à une forte fragmentation politique (en 26 cantons) et linguistique (l'importance des dialectes dans l'expression orale) limitent la bipolarisation des relations intergouvernementales.

Au Canada, pour éviter la bipolarisation des relations entre les deux principales communautés linguistiques, plusieurs mécanismes ont été mis en œuvre. Les politiques du bilinguisme, celles du multiculturalisme et la préférence pour la défense des droits de la personne tels qu'énoncés dans la Charte canadienne des droits et libertés, elle-même enchâssée dans la *Loi constitutionnelle de 1982*, ont pour effet de dépasser la bipolarité culturelle originelle du Canada. Le Canada a ainsi privilégié un bilinguisme institutionnel fondé sur la défense des droits personnels¹¹⁹.

►► La territorialisation

Un des effets possibles de cette stratégie d'évitement de la bipolarisation est la territorialisation linguistique. Le trait commun de la Belgique et de la Suisse est de privilégier l'unilinguisme territorial. En Belgique, cette tendance est manifeste par la création des communes à facilités en 1962¹²⁰ et par la partition territoriale des langues en 1970¹²¹. La gestion de cette territorialisation linguistique pose toujours de nombreux problèmes dans les communes historiquement néerlandophones de la périphérie de Bruxelles et dans celles dont le territoire se situe sur la frontière linguistique entre la Flandre et la Wallonie.

En Suisse, le même phénomène de territorialisation linguistique est observable dans les cantons reconnaissant dans leur constitution plusieurs langues officielles. Par exemple, dans le canton de Berne, dont la population est germanophone à 90 %, les trois districts du Jura bernois ont pour langue officielle le français, un district est officiellement bilingue (celui de Bienne) et les autres districts ont pour seule langue officielle l'allemand.

Au Canada, depuis l'après-guerre, les provinces se sont imposées comme espace de référence de l'exercice des droits linguistiques des francophones. L'identité unique canadienne-française a laissé place à plusieurs identités provincialisées, soit acadienne (particulièrement concentrée dans le nord-est du Nouveau-Brunswick), québécoise, franco-ontarienne, franco-manitobaine, fransaskoise et franco-albertaine¹²². L'espace provincial s'est imposé par défaut en raison de l'absence d'une politique pancanadienne de reconnaissance des droits collectifs des minorités linguistiques officielles. Chaque province veille à reconnaître des droits collectifs aux membres de la minorité

¹¹⁹ Site de l'aménagement linguistique au Canada, <http://www.salic-slmc.ca/>

¹²⁰ Dans ces communes, les locuteurs minoritaires se voient reconnu le droit de recevoir des services publics dans leur langue, notamment dans le système éducatif.

¹²¹ Lire la synthèse de Jacques Leclerc sur ces sujets à :

http://www.tfq.ulaval.ca/axl/europe/belgiqueetat_histoire.htm

¹²² Lire Simon Langlois. « Gouvernance linguistique et mutations sociales », p. 274, dans Wallot, J. P. (dir.) (2005). *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*.

linguistique officielle résidant sur leur territoire (l'anglais au Québec, le français dans les autres provinces).

Au Québec, par l'adoption de la Charte de la langue française en 1997, le gouvernement du Québec a procédé à une certaine territorialisation des droits linguistiques. Ainsi, dans 91 villes, principalement de l'île de Montréal, majoritairement peuplée d'anglophones, les municipalités pouvaient offrir des services en anglais, afficher dans les deux langues et embaucher des employés unilingues anglophones. Cette situation exorbitante a posé de nombreux problèmes lors de la réorganisation de l'administration municipale de l'île en 2000 et explique en grande partie la volonté de certaines de ces municipalités de défusionner de la Ville de Montréal dès 2004. Au Canada, le phénomène de la territorialisation linguistique est toutefois secondaire comparativement à celui de la judiciarisation des rapports entre les communautés linguistiques officielles.

►► La question de la reconnaissance de droits collectifs aux minorités

À l'international, peu d'États reconnaissent des droits collectifs aux minorités qui les constituent. La Catalogne en est un des rares exemples depuis l'adoption, en juin 2006, par référendum, du statut de la Catalogne¹²³. Au Canada, la protection des droits individuels prime généralement¹²⁴ sur la reconnaissance de droits collectifs aux minorités. Cela s'explique essentiellement par le fait que sur une terre d'immigration telle que le Canada, la jurisprudence constitutionnelle a privilégié les droits individuels en tant que dénominateur commun de l'appartenance à la collectivité canadienne¹²⁵. La jurisprudence de la Cour suprême a déterminé un certain nombre de critères pour satisfaire les droits individuels et collectifs, dont le caractère raisonnable et proportionné des mesures. Les effets de la jurisprudence sont accompagnés par la politique fédérale du multiculturalisme.

L'État québécois se distingue des autres gouvernements provinciaux dans la pratique administrative par la mise en œuvre d'institutions gérées par les membres de la minorité linguistique officielle, les anglophones. En effet, il « reconnaît et finance les institutions anglophones sur son territoire, alors qu'elles sont acquises plus péniblement et à la suite de luttes juridiques [...] en milieux minoritaires francophones au Canada¹²⁶ ». Cette marge de manœuvre concédée à la minorité anglophone dans l'organisation de plusieurs services publics doit cependant être inter-

¹²³ La reconnaissance des droits de la minorité catalane sur le territoire espagnol s'accompagne, sur le territoire catalan, de la reconnaissance d'une autre minorité linguistique, celle du Val d'Aran, où l'occitan aranais est la langue officielle.

¹²⁴ Exception faite de l'application de l'article 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982* qui fournit des garanties aux minorités officielles de recevoir des services d'éducation dans leur langue maternelle. Au Québec, la Charte de la langue française, en contradiction avec la *Loi constitutionnelle de 1982*, oblige les enfants d'immigrants allophones ou anglophones à recevoir leur enseignement primaire et secondaire en français.

¹²⁵ Dans cette optique, la politique du bilinguisme, qui consiste à promouvoir l'usage des langues des deux peuples fondateurs, peut paraître discriminatoire à l'encontre des langues immigrantes (italien, mandarin, allemand, ukrainien, etc.).

¹²⁶ Simon Langlois. « Gouvernance linguistique et mutations sociales », p. 274, dans Wallot, J. P. (dir.) (2005). *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective* : « Chaque fois que l'État québécois a créé de nouvelles institutions - pensons aux commissions scolaires dans les années 1960, aux cégeps en 1968, aux CLSC par la suite, aux universités, aux hôpitaux, etc. -, il a systématiquement mis sur pied des institutions pour la minorité anglophone. »

prétée au regard de l'édiction des lois linguistiques québécoises (la Charte de la langue française, appelée également « Loi 101 »). Ces lois limitent la liberté d'accès à l'enseignement public obligatoire et à l'affiche des entreprises privées. Malgré cela, les droits de cette minorité anglophone sont les plus étendus parmi toutes les minorités du Canada, voire dans tout le monde occidental¹²⁷.

En Suisse, les concepts de minorités nationales ou de langues minoritaires sont vides de sens et n'influencent donc nullement les négociations intergouvernementales. Les droits collectifs en Suisse ne sont pas formellement reconnus. Toutefois, « la Constitution fédérale, adoptée le 10 mars 1996, invite la Confédération et les cantons à encourager la compréhension et les échanges entre « les communautés linguistiques », ce qui implique la reconnaissance officielle de l'existence de telles communautés¹²⁸. » Le droit suisse des langues se fonde sur les principes de liberté de la langue et de territorialité. « La liberté de la langue garantit l'usage de la langue maternelle, ou d'une autre langue proche, voire de toute langue de son choix, y compris un dialecte. Lorsque cette langue est en même temps une langue officielle, son emploi est également protégé par l'article 116 de la Constitution fédérale qui interdit aux cantons d'opprimer les groupes qui parlent une langue officielle, mais qui forment une minorité dans le canton, ou de mettre en danger leur maintien. Le principe territorial [...] a pour but de maintenir la répartition territoriale traditionnelle des langues en Suisse. Il permet aux cantons de prendre des mesures pour maintenir l'homogénéité et les limites traditionnelles des régions linguistiques, même si cela restreint la liberté du particulier d'utiliser sa langue maternelle, pour autant que ces mesures ne soient pas disproportionnées¹²⁹. »

En Belgique, la logique de territorialisation joue pleinement. L'unilinguisme territorial prévaut et les droits collectifs des minorités (les Flamands en Wallonie et les Wallons en Flandre) ne sont pas reconnus formellement. Au contraire, l'instauration des communes à facilités, en 1962, avait pour objet l'intégration des résidents appartenant à la minorité linguistique à la majorité linguistique. Dans les faits, les groupes minoritaires ont forcé la reconnaissance *de facto* d'un statut bilingue à ces communes. La partition linguistique de la Belgique n'a donc pas contribué à atténuer les tensions entre les communautés. La fragmentation de l'État belge en fonction du clivage linguistique est plutôt exacerbée sur le plan communal, particulièrement dans la région de Bruxelles et de la frontière linguistique.

CONCLUSION

Comparer les relations intergouvernementales canadiennes est un exercice complexe. Pour une société du Nouveau Monde, le Canada a une longue et singulière histoire d'accommodements fédératifs. Au cours de cette histoire, le Québec a joué un rôle ambivalent, à la fois cherchant à obtenir un statut politique spécifique au sein de la fédération et sachant également tirer profit du fonctionnement pragmatique du fédéralisme exécutif à la canadienne. La faible institutionnalis-

¹²⁷ Jacques Leclerc, <http://www.tlfq.ulaval.ca/AXL/amnord/quebecconclu.htm>

¹²⁸ A. Papaux, « Droit des langues en Suisse : état des lieux ».

¹²⁹ *Ibid.*

tion des relations intergouvernementales, en comparaison notamment avec celles qui prévalent en Australie, laisse une grande place aux jeux des acteurs politiques. La faiblesse du clivage idéologique au Parlement fédéral, comme l'attestent les transferts réguliers entre les partis dans l'opposition et ceux au pouvoir, et la surreprésentation du french power¹³⁰ au sommet de l'exécutif fédéral exacerbent la dimension pragmatique et ambivalente de la question des relations Québec-Canada.

La création du Conseil de la fédération s'inscrit en continuité avec ce pragmatisme et cette ambivalence. Le refus des provinces, à l'exception notable du Québec, d'inclure le gouvernement fédéral à ce conseil est le signe de procéder par étape dans la revitalisation nécessaire des relations intergouvernementales, dans un contexte de décrédibilisation du fédéralisme exécutif. Ceci marque également la volonté des gouvernements provinciaux de garder une certaine marge de manœuvre pour obtenir des accords bilatéraux préférentiels avec le fédéral.

De manière générale, cette institution visant la collaboration interprovinciale apparaît comme étant compatible avec le modèle hybride et spécifique que le Québec a créé dans les questions intergouvernementales¹³¹. Entre l'État dépositaire de la pleine souveraineté sur le plan international et le classique État membre d'une fédération, ce modèle est empreint de nuances et de complexité. Il est porteur d'un possible dépassement de l'alternative entre indépendance et fédéralisme centralisateur. L'évolution de ce modèle sera tributaire de sa capacité à répondre aux revendications traditionnelles du Québec quant à la reconnaissance de sa spécificité et de son caractère distinct et de sa capacité à permettre le développement de pratiques d'intégration politique et économique viables à la fédération canadienne.

BIBLIOGRAPHIE

BANTING, K. E., "The Welfare State as Statecraft : Territorial Politics and Canadian Social Policy", in LEIBFRIED S., and P. PIERSON (1995). *European Social Policy between Fragmentation and Integration*, The Brookings Institution, Washington DC.

BOLLEYER, N. (2006). "Federal dynamics in Canada, the United States, and Switzerland : how Substates' Internal Organization affects Intergovernmental Relations", *Publius: The Journal of Federalism*, vol. 36, n° 4, p. 471-502.

BOURGAULT, J. (1997). *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Les publications du Québec, 430 p.

CAPPELLETTI, M., M. SECCOMBE, J.H.H. WEILER (sous la dir.) (1986). *Integration Through Law : Europe and the American federal experience*, de Gruyter, Berlin, New York, vol. 1.

CASTAGNÈDE, B. (2002). « Souveraineté fiscale et Union européenne », *Revue française de finances publiques*, n° 80.

¹³⁰ C. Dufour, *Le défi québécois*, p. 34 et 151.

¹³¹ C. Dufour, « Les relations intergouvernementales du Québec », dans Jacques Bourgault (1997). *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Les publications du Québec, p. 348.

CATTOIR, P. (1998). *Fédéralisme et solidarité financière. Une étude comparative de six pays*, Bruxelles, Éditions du CRISP.

COMITÉ CONSULTATIF DU CONSEIL DE LA FÉDÉRATION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2006). *Réconcilier l'irréconciliable*, 31 mars.

COMMISSION SUR LE DÉSÉQUILIBRE FISCAL (2002). *Le déséquilibre fiscal au Canada, contexte historique*, Québec.

CROISAT, M. (1994). « Le fédéralisme aujourd'hui : tendances et controverses », *Revue française de droit constitutionnel*, n° 19.

CROISAT, M. (1999). *Le fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Clefs politique, 3^e édition, p. 144.

DELPÉRÉE, F. (1993). « Les autorités fédérales », dans DELPÉRÉE, F., *La Constitution fédérale du 5 mai 1993*, Bruylant.

DELPÉRÉE, F., « Le fédéralisme de confrontation ». DELWIT, Pascal, Jean-Michel de WAELE, Paul MAGNETTE (dir.) (1999). *Gouverner la Belgique : clivages et compromis dans une société complexe*, Presses universitaires de France, Collection : Politique d'aujourd'hui.

DION, L. (1995). *Le duel constitutionnel Québec-Canada*. Montréal : Boréal, 378 p.

DOUTRIAUX, Y., C. LEQUESNE (2005). *Les institutions de l'Union européenne*, 5^e édition, Réflexe Europe, La Documentation française.

DUFOUR, C. (1997) « Les relations intergouvernementales du Québec », dans BOURGAULT, J. (1997). *Administration publique et management public. Expériences canadiennes*, Les publications du Québec, p. 337-349.

DUFOUR, C. (1998). *Rapport sur le projet d'union sociale en regard de la vision québécoise du fédéralisme canadien*, ENAP, 31 juillet.

DUFOUR, C. (2000). *Le défi québécois*, Presses de l'Université Laval, 2^e édition, 186 p.

DUFOUR, C. (2002). *Rétablir le principe fédéral : la place du Québec dans l'union sociale canadienne*, Enjeux publics (IRPP), vol. 3, n° 1, janvier.

FAVOREU, L. (2001). *Droit constitutionnel*, Dalloz, 4^e édition.

FORUM DES FÉDÉRATIONS, *Site du Forum des fédérations*, [en ligne], <http://www.forumfed.org/>

GEORGOPOULOS, T. (2005). *La méthode ouverte de coordination européenne : « en attendant Godot » ?*, Institut d'études européennes, Université de Montréal, Mc Gill, note de recherche n° 1.

GODBOUT, L., S. St CERNY (2005). *La réforme fédérale proposée de la péréquation : le mauvais remède pour l'un des organes vitaux du fédéralisme fiscal canadien*, CIRANO, Série scientifique, juin.

JOERGES, C. (1996). "Taking the Law Seriously : On Political Science and the Role of Law in the Process of European Integration", *European Law Journal*, p. 105 et s.

JULIEN, G., et M. PROULX, « Le chevauchement des programmes fédéraux et provinciaux : un bilan », *Administration publique du Canada*, vol. 35, n° 3, p. 402-420.

L'OBSERVATOIRE DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE (2005). « Des relations intergouvernementales complexes », *Télescope*, vol. 12, Hors-série de janvier, p. 41-44.

LACHAPELLE, G., et L. BERNIER (1998). « Le fédéralisme fiscal : le Canada peut-il devenir une démocratie d'accommodation? », TREMBLAY, M., *Les politiques publiques canadiennes*, Presses de l'Université Laval.

LAGASSE, Charles-Etienne (2003). *Les nouvelles institutions politiques de la Belgique et de l'Europe*, Erasme, Namur.

LE GOFF, P. (2005). « Le système de péréquation australien », Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement canadien, 31 mars, p. 4.

LECLERC, Jacques. *L'aménagement linguistique dans le monde*, [en ligne], <http://www.tlfg.ulaval.ca/AXL/>

McLEAN, Lain (2002). *Fiscal Federalism in Australia*, Nuffield College Working Papers in Politics, n° 28, p. 5, [en ligne], <http://www.nuffield.ox.ac.uk/Politics/papers/>

MAJONE, G. (1999). "Regulation in comparative perspective", *Journal of comparative Policy analysis, Research and Practice 1*, p. 314.

MIGNOLET, M. (2005). *Le fédéralisme fiscal*, De Boeck, Collection de l'Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique, Bruxelles, 410 p.

MILNE, David (2005). "Asymmetry in Canada, past and present", *IIGR, Asymmetries Series n° 1*.

MINISTRY OF FINANCE (2006). Ontario Fact Sheet, août.

NICOLAIDES, P., and H. OBERG, "The compliance problem in the European Union", *EIPASCPOE*, n° 2006/1, p. 13.

NOEL, A. (2006). *Quand le déséquilibre fiscal devient un problème fédéral*, Options politiques, septembre, p. 70-78.

OCDE (2006). *Mieux mesurer l'administration publique*, Document de travail, édition 1, préalable au projet « Panorama des administrations », 23 octobre.

OECD, *Economic Survey of Australia 2006*, Chapter 3.

OPESKIN, B. R. (2001). "Mechanisms for intergovernmental relations in federations", *International Social Sciences Journal*, UNESCO, n° 167.

PAPAUX, A. (2001). « Droit des langues en Suisse : état des lieux », *Revue suisse de science politique*.

PAQUIN, S. (1999). *L'invention d'un mythe : le pacte entre deux peuples fondateurs*, VLB, Collection Études québécoises, 171 p.

PELLETIER, R. (2002). *Les mécanismes de coopération intergouvernementale : facteurs de changement?*, Étude n° 29 de la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, octobre.

PELLETIER, Réjean (2005). « Le Conseil de la fédération : un premier bilan », dans PETRY, F., É. BELANGER, L. M. IMBEAU (2006). *Le Parti libéral : enquête sur les réalisations du gouvernement Charest*, Presses de l'Université Laval, Collection Prisme, 462 p.

PUBLIUS : the Journal of Federalism, accessible à la bibliothèque de l'ENAP par l'entremise d'Oxford University Press journals.

RÉMILLARD, Gil (1985). *Le fédéralisme canadien, Le rapatriement de la Constitution de 1982*, Tome 2, Edition Québec/Amérique.

SCHARPF, Fritz W. (1988). "The Joint-decision Trap: Lessons from German Federalism and European Integration", in *Public Administration*, n° 66, p. 239-278.

SECRETARIAT AUX AFFAIRES INTERGOUVERNEMENTALES CANADIENNES, *Positions du Québec dans les domaines constitutionnel et intergouvernemental de 1936 à mars 2001*, [en ligne], http://www.saic.gouv.qc.ca/institutionnelles/constitutionnelles/table_matières.htm

SITE DE L'AMÉNAGEMENT LINGUISTIQUE AU CANADA, *Site du Site de l'aménagement public du Canada*, [en ligne], <http://www.salic-slmc.ca/>

SMILEY, Donald V., et Ronald L. WATTS (1986). *Le fédéralisme intra-étatique au Canada*. Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services Canada.

THÉRET, B. (2002). *L'union sociale dans le miroir des politiques sociales de l'Union européenne*, Enjeux publics, Août, vol. 3, n° 9.

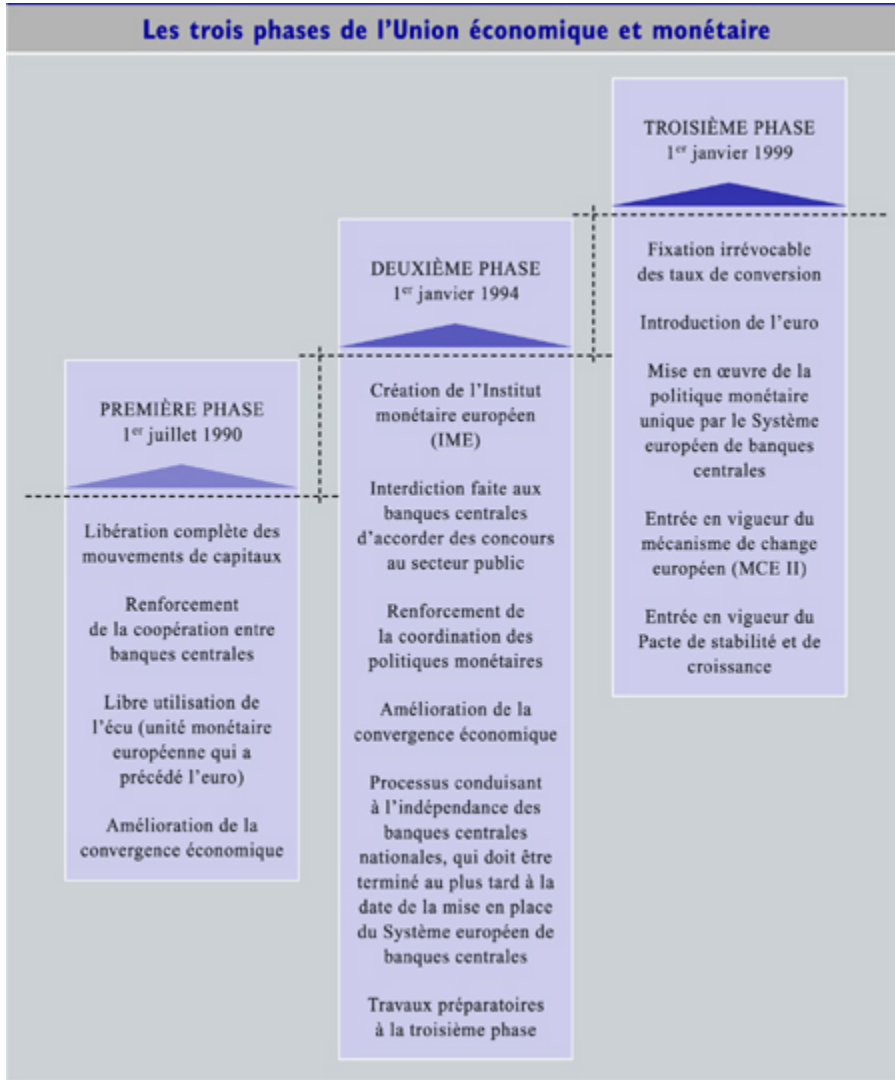
WALLOT, J. P. (dir.) (2005). *La gouvernance linguistique : le Canada en perspective*, Presses de l'Université d'Ottawa, collection Amérique française, n° 11.

WATTS, R. L. (2003). « Processus visant à ajuster les relations financières fédérales : l'expérience du Canada et de l'Australie », dans BOOTHE, P. (dir.), *Relations fiscales dans les pays fédéraux*, Forum des fédérations, p. 4.

WATTS, R. L., *Comparing federal systems*, 2^e édition, McGill-Queen's University Press.

YOUNG, R. A., P. FAUCHER et A. BLAIS (1984). "The concept of Province-building: a critique", *Canadian Journal of Political Science*, vol. 17, n° 4.

ANNEXE I



ANNEXE II : DISPARITÉS ÉCONOMIQUES AU CANADA ET EN AUSTRALIE (PNB/HAB.)

CANADA (2005)	
TNL	98,9
Î.-P.-É.	70,7
N.-É.	79,3
N.-B.	74,5
Qc	85,4
Ont.	101,0
Man.	84,3
Sask.	101,3
Alb.	155,4
C.-B.	93,1
Yn	115,5
T.N.-O.	226,2
Nt	86,6
CANADA	100

AUSTRALIE (2004-2005)	
Nouvelle-Galles du Sud	102,6
Victoria	100,8
Queensland	91,5
Australie méridionale	88,2
Australie occidentale	114,7
Tasmanie	75,5
Territoire du Nord	117,5
Territoire de la capitale australienne	127,9
AUSTRALIE	100

Sources : Statcan, *ESTAT*, juillet 2006.

Australian Bureau of Statistics, *Australian national accounts, State accounts*, novembre 2005.

Aucun élément du contenu du présent document ne peut être utilisé, reproduit ou transmis, en totalité ou en partie, sous quelque forme ou par quelque moyen que ce soit, sans l'autorisation écrite de L'Observatoire de l'administration publique – ENAP. Pour solliciter cette permission ou pour obtenir des renseignements supplémentaires, veuillez vous adresser à etat.quebecois@enap.ca

Dépôt légal
Bibliothèque et Archives Canada, 2007

ISBN 978-2-923008-51-6 (PDF)

© L'Observatoire de l'administration publique-ENAP, 2007