

Chapitre 6

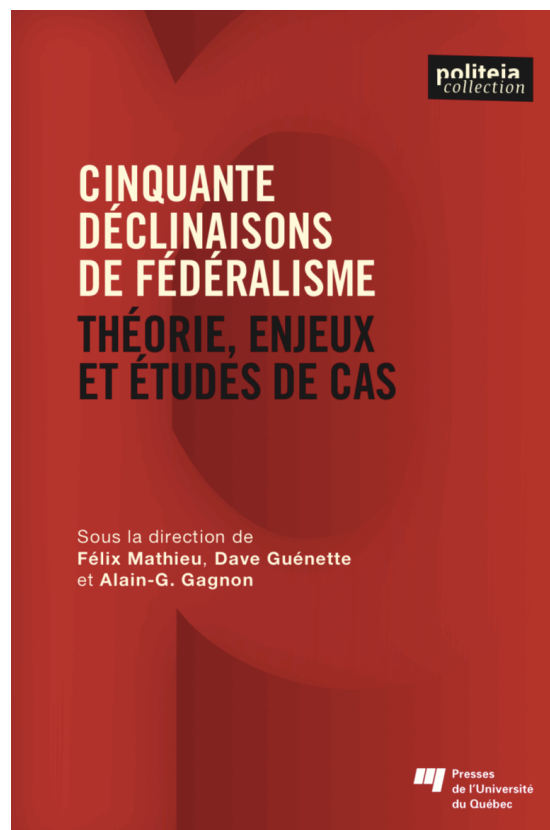
Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles

Johanne POIRIER

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

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

Presses de l'Université du Québec
Collection *Politeia*



Dans « Partie 1 – Les fondements théoriques du fédéralisme »
Aux pages 81 à 97

ISBN 978-2-7605-5401-6

Pour citer ce chapitre :

Poirier, Johanne (2020). « Les relations intergouvernementales dans les systèmes fédéraux : omniprésentes, idiosyncrasiques, opaques et essentielles », dans Félix Mathieu, Dave Guénette et Alain-G. Gagnon (dir.), *Cinquante déclinaisons de fédéralisme : théorie, enjeux et études de cas*. Québec : Presses de l'Université du Québec, Coll. Politeia, pp. 81-97.

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

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

politeia
collection

CINQUANTE DÉCLINAISONS DE FÉDÉRALISME THÉORIE, ENJEUX ET ÉTUDES DE CAS

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

 Presses
de l'Université
du Québec

Chapitre 6

LES RELATIONS INTERGOUVERNEMENTALES DANS LES SYSTÈMES FÉDÉRAUX : OMNIPRÉSENTES, IDIOSYNCRASIQUES, OPAQUES ET ESSENTIELLES

Johanne POIRIER

Résumé

Quelle que soit la manière dont ils sont organisés sur le plan institutionnel, tous les systèmes fédéraux comportent des mécanismes prévoyant des interactions entre les partenaires fédéraux. Les « relations intergouvernementales » (RIG) font référence à l'ensemble des modalités qui régissent ces interactions. Les RIG empruntent des formes diverses et variées; elles évoluent avec le

temps et en fonction des domaines politiques. Elles constituent néanmoins le « lubrifiant » essentiel de tout système fédéral, et, de ce fait, elles sont omniprésentes. Après une brève revue des défis terminologiques propres aux relations intergouvernementales (et leur compagnon de route, le « fédéralisme coopératif »), ce chapitre examine les principaux acteurs des RIG, ainsi que l'éventail de techniques législatives – et surtout exécutives – dont ils disposent pour organiser leurs interactions.

Cette brève contribution illustre le fait que les fédérations reposant sur une « tradition de droit civil continental » sont plus susceptibles d'organiser les RIG par le biais de mécanismes juridiques que leurs homologues issus de la tradition plus pragmatique de la common law. Au risque de simplifier une réalité autrement plus complexe, on peut émettre l'hypothèse – le constat? – que les fédérations de common law ont tendance à considérer les RIG d'un point de vue principalement (mais pas exclusivement) politique, alors que celles qui sont issues de la tradition « civiliste » les abordent suivant une prédisposition « légicentriste », donc davantage axée sur le droit. Néanmoins, les RIG jouent des rôles similaires dans les différents systèmes fédéraux, quel que soit leur niveau de formalité ou de juridicité.

* * *

La professeure Johanne Poirier enseigne à la Faculté de droit de l'Université McGill, à Montréal, où elle dirige la Chaire Peter Mackell sur le fédéralisme. Ses travaux portent sur différents aspects du fédéralisme, notamment les relations intergouvernementales et la protection des minorités.

Les structures politiques fondées sur des principes fédéraux sont toujours des systèmes complexes. Chacune dispose de sa propre logique interne qui lui est propre et traduit à sa manière, dans la réalité, l'équilibre entre l'autonomie gouvernementale pour les entités fédérées et la gouvernance partagée entre celles-ci. Quelle que soit la manière dont les compétences sont réparties au sein des divers arrangements fédéraux, il semble inévitable que les partenaires entretiennent des interactions substantielles. Dans plusieurs fédérations, l'élaboration de toutes les politiques publiques un tant soit peu significatives requiert une forme ou une autre de collaboration entre les différents ordres de gouvernement. Les « relations intergouvernementales » (RIG) désignent l'ensemble des moyens et des processus au travers desquels se déploient ces interactions. De manière plus prosaïque, on peut dire que les RIG sont le « lubrifiant » essentiel à tout système fédéral; elles sont une composante inévitable de toute architecture institutionnelle de type fédéral.

Les RIG sont façonnées par une large gamme de facteurs, y compris la géographie, l'histoire ou la culture politique et juridique. Par conséquent, bien qu'on puisse les observer partout, elles prennent des teintes singulières (ou des déclinaisons!) qui correspondent aux singularités de leurs environnements fédéraux. Les principales caractéristiques des aménagements fédéraux (tels que le nombre d'unités constituantes, la répartition des compétences législatives et administratives, les instruments de redistribution de la richesse, etc.) ont un effet sur la manière dont les RIG sont conçues et se déploient. Le type de gouvernement (présidentiel, parlementaire, de conseil) imprègne également sa marque sur ce phénomène, tout comme la politique partisane et le système électoral. La diversité (ethnique, religieuse, linguistique) exerce aussi un ascendant sur les acteurs influents des RIG, ainsi que sur la dynamique qui les anime. Par conséquent, l'étude des RIG se doit d'être fortement contextualisée. Les généralisations que nous offrons ici sont donc quelque peu périlleuses¹.

¹ Pour plus de détails et de références, voir l'introduction générale et le chapitre de conclusion dans Poirier, Saunders et Kincaid (2015).

1 L'écueil de la terminologie

L'expression « relations intergouvernementales » est elle-même problématique d'un point de vue comparatif. Dans la littérature anglophone, et particulièrement celle issue de la science politique anglo-américaine, les RIG font généralement référence aux nombreuses manières par lesquelles les ordres de gouvernement entrent en relation les uns avec les autres. En revanche, dans la littérature émanant du contexte des fédérations de type continental, l'expression « fédéralisme coopératif » s'impose le plus souvent, surtout chez les juristes. Malheureusement, aucune de ces deux expressions ne convient parfaitement.

L'expression « relations intergouvernementales » suggère que ces interactions sont essentiellement du ressort du pouvoir exécutif de chaque ordre de gouvernement; ce qui vient marginaliser l'importance des autres types d'agencements institutionnels qui y jouent pourtant un rôle crucial. Pour sa part, l'expression « fédéralisme coopératif » apparaît incomplète et équivoque, car si les interactions entre les partenaires fédéraux incluent des pratiques et des institutions collaboratives, elles comportent également des conflits, de la compétition, voire de la coercition (cf. Schapiro, 2006). La formule « fédéralisme coopératif » peint donc un portrait exagérément harmonieux du fonctionnement des systèmes fédéraux.

Pour complexifier encore davantage la grammaire mobilisée par les spécialistes, le terme « intergouvernemental » semble quant à lui extrêmement problématique dans le contexte de l'Union européenne (UE) – du moins si on la considère sous l'angle du fédéralisme. Dans le jargon de l'UE, « intergouvernemental » fait principalement référence aux « relations *internationales* », c'est-à-dire aux interactions entre les États membres en tant qu'États souverains, plutôt qu'en tant que membres d'une structure (quasi-)fédérale. Autrement formulé, l'expression « relations intergouvernementales » peut être interprétée comme l'antithèse même de la dimension fédérale de l'UE (Levrat, 2015).

Ces défis terminologiques peuvent clairement générer une certaine confusion, tant chez les experts, que chez les praticiens, les étudiants ou le grand public. Néanmoins, afin de faciliter la compréhension de ce texte, j'utiliserai ici l'acronyme « RIG » pour décrire

les modalités, les institutions et les processus qui structurent les relations entre les ordres de gouvernement (et certaines tierces parties) dans les arrangements de type fédéral (cf. Poirier, Saunders et Kincaid, 2015).

2 Qui fait quoi dans les RIG?

Comme le suggère l'expression, les relations *intergouvernementales* mettent en scène des acteurs étatiques formels, autrement dit les composantes officielles des régimes fédéraux. Les RIG peuvent être verticales (entre les « autorités centrales » et les unités constituantes), horizontales² (entre ces dernières), bilatérales ou multilatérales.

Notons cependant que les RIG impliquent de plus en plus de tierces parties qui ne sont pourtant pas des acteurs « officiels » dans les fédérations : les municipalités (quand elles ne sont pas formellement incorporées comme troisième ordre de gouvernement), les peuples autochtones, les intérêts privés, les groupes minoritaires et la société civile. L'arrivée de ces nouveaux joueurs ajoute quelques degrés de complexité aux RIG. Tenir compte de ces tierces parties permet néanmoins d'obtenir un portrait plus complet et réaliste des nombreuses manières dont le pouvoir est réellement exercé, négocié et partagé dans les systèmes fédéraux.

Des interactions « directes » entre les autorités centrales et ces nouveaux joueurs peuvent avoir pour conséquence de marginaliser les composantes « officielles » d'une fédération. Ce « fédéralisme du sablier », dépeint une situation dans laquelle l'échelon étatique ou provincial se trouve largement court-circuité au profit du pouvoir « central » et d'entités techniquement « subordonnées » aux entités constituantes (Courchesne, 2004; Palermo et Kössler,

² Les expressions d'interactions « horizontales » et « verticales » sont communément utilisées dans plusieurs systèmes fédéraux pour décrire respectivement les relations entre les unités constituantes ainsi qu'entre les unités constituantes et l'autorité centrale. Toutefois, les adjectifs « horizontal » et « vertical » peuvent aussi être interprétés différemment. Par exemple. Stephens et Wikstrom (2007 : 4, 30) emploient le terme « horizontal » pour référer, d'une part, à la séparation des pouvoirs entre les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, mais aussi, d'autre part, pour décrire les relations entre les États au sein des États-Unis.

2017 : 315). Ce n'est cependant pas toujours le cas, puisque ces dernières peuvent également entretenir des rapports de plus grande proximité avec certains acteurs « non-gouvernementaux » locaux qui participent au jeu des RIG.

Pour les fins de cette brève contribution, il s'agit simplement de souligner que les RIG ne sont pas (ou plus) menées uniquement par les détenteurs constitutionnellement reconnus du pouvoir étatique. Ce phénomène engendre des processus décisionnels et des réseaux complexes de mise en œuvre, ce qui vient également déstabiliser la conception selon laquelle les autorités étatiques possèdent le monopole de l'exercice du pouvoir.

3 Un riche catalogue d'institutions et de mécanismes propres aux RIG

Les interactions intergouvernementales se déploient au moyen d'un répertoire assez vaste d'arrangements institutionnels. Certains incluent des procédés et des institutions législatifs. À ce chapitre, on retrouve évidemment le bicaméralisme, en vertu duquel les chambres (fédérales) sont censées permettre aux unités constituantes de participer au processus législatif fédéral. Mais les RIG peuvent également prendre la forme de comités parlementaires, ou d'une coopération directe entre les parlements et les élus de différents ordres de gouvernement. Qui plus est, l'harmonisation, la coordination et la délégation législatives peuvent être employées pour limiter la dissonance qui existe potentiellement entre différents ordres de gouvernement au sein d'un même système politique, tout en évitant la centralisation ou l'uniformisation qui iraient souvent à l'encontre de l'objectif même du projet fédéral.

Cependant, les incarnations les plus fréquentes des RIG impliquent le pouvoir exécutif. À titre d'exemple, les RIG de type exécutif procèdent notamment par l'intégration de membres issus des unités constituantes dans la composition du cabinet fédéral, par l'intermédiaire des sommets regroupant les principaux dirigeants des divers ordres de gouvernement (présidents et gouverneurs, premiers ministres fédéraux et provinciaux) ou par l'intermédiaire d'une multitude d'autres rencontres entre spécialistes issus de tous (ou de certains) ordres de gouvernement de la fédération. Ces

types de RIG peuvent également impliquer des agences spécialisées auxquelles des ordres de gouvernement délèguent certaines fonctions administratives³.

Un autre mécanisme facilitant la coordination dans les systèmes fédéraux réside dans une fonction publique partiellement intégrée, ou du moins qui préconise la mobilité, les interactions ou une formation commune. Une fonction publique « professionnelle » (c'est-à-dire imperméable aux influences partisans) facilite le maintien de RIG efficaces en l'absence de concordance des partis politiques qui se déploient au sein des différents ordres de gouvernement, de même que lors d'un changement d'orientation politique significatif de l'un ou l'autre des partenaires de la fédération. Autrement dit, une fonction publique professionnelle – non-partisane – est gage d'une certaine stabilité en contexte de volatilité politique.

L'un des instruments les plus couramment utilisés pour structurer les RIG est l'entente intergouvernementale, qui porte une variété d'appellations telles que « concordat », « pacte », « accord de coopération », « entente administrative », « convention », « protocole », etc. Chaque année, les gouvernements concluent des dizaines (lorsque ce ne sont pas des centaines ou des milliers) d'accords de ce genre. Comme nous le verrons plus loin, certaines fédérations considèrent de telles ententes comme des instruments juridiques (généralement dotés d'une force normative supra-législative), tandis que d'autres les considèrent essentiellement comme des engagements de nature politique, du moins « jusqu'à preuve du contraire » (cf. Poirier, 2004).

La gestion d'une telle variété d'institutions, de techniques et de processus collaboratifs requiert évidemment une logistique très complexe. Dans bien des cas, un organisme ou un secrétariat spécialisé est mandaté pour faciliter les interactions, à l'instar d'un ministère des Affaires étrangères. Il a le mandat de prévoir et de

³ À noter également que des agences peuvent être créées par un ordre de gouvernement particulier, mais exercer dans le même temps des fonctions administratives déléguées par un autre ordre de gouvernement. Certaines agences fonctionnent également sans lien de dépendance vis-à-vis des pouvoirs exécutifs, ce qui signifie souvent qu'elles sont directement imputables envers une assemblée législative.

superviser les rencontres au sommet, de promouvoir la conclusion d'ententes, et, dans certains cas, de servir de dépôt institutionnel pour ce genre de « traités inter-fédéraux ». Dans certains cas, un ministère spécialisé au sein des différents ordres de gouvernement peut centraliser l'ensemble des actions propres aux relations « inter-fédérales » et être doté d'un ministre dédié spécifiquement au maintien de ces relations, à l'image, encore une fois, d'un ministre des Affaires étrangères. Dans d'autres cas, ce type « d'encadrement général » peut être confié au bureau du chef de gouvernement (celui d'un premier ministre fédéral ou des chefs des pouvoirs exécutifs des différentes unités constituantes, par exemple). Certains organes inter-ministériels adoptent des décisions contraignantes selon des formules de vote complexe. Ailleurs, les conférences intergouvernementales fonctionnent par consensus, ce qui peut donner lieu à des accords fondés sur « le plus petit dénominateur commun ». Étant donné la tendance actuelle à la coopération « horizontale », on observe également l'émergence de secrétariats qui rassemblent certaines ou toutes les unités constituantes d'une fédération.

Lorsque les RIG sont dominées par les autorités centrales (par exemple quand un premier ministre fédéral préside à lui seul les rencontres inter-ministérielles), elles peuvent engendrer une dynamique centralisatrice. Ceci étant, certaines fédérations ne prévoient aucune rencontre institutionnelle de ce genre. La coordination emprunte alors d'autres avenues, entre autres la négociation au sein de partis politiques présents dans les divers ordres de gouvernement. Évidemment, la coopération devient de plus en plus complexe (et souvent plus difficile à observer dans les détails) lorsqu'elle implique des partenaires fédéraux dirigés par des partis politiques différents.

4 Des RIG constitutionnalisées aux RIG informelles et vice-versa

L'appréciation du caractère « formel » ou « informel » des RIG dépend des lunettes disciplinaires et culturelles que l'on emploie. Les juristes, surtout ceux et celles qui ont été formés dans des systèmes juridiques influencés par la tradition romano-germanique, ont tendance à considérer comme « informel » tout

type de mécanisme qui ne soit pas fondé sur un texte écrit et juridiquement contraignant. En revanche, les politologues et les autres analystes dont la formation est surtout marquée au sceau du pragmatisme de la *common law*, sont beaucoup plus enclins à mettre l'accent sur la prévisibilité des processus, sur leur décorum, ou sur le fait que les acteurs importants respectent ou non leurs engagements, quel que soit le statut juridique de ces derniers. En d'autres mots, la frontière entre le « formel » et l'« informel » peut varier significativement en fonction du contexte, de la discipline et de la culture politique ou juridique qui est en cause. L'usage de ces deux termes appelle donc à la prudence.

Dans certaines fédérations, les RIG dépendent officiellement de règles et de procédures juridiques (lesquelles sont parfois constitutionnalisées). C'est évidemment toujours le cas pour les secondes chambres. Cependant, les lois et les règlements peuvent aussi servir à structurer les rencontres et les sommets, délimiter les procédures de vote, ou énoncer les statuts juridiquement contraignants des accords conclus entre partenaires fédéraux. Pour prendre un exemple concret, dans un souci de transparence, une récente loi espagnole prescrit même les modalités de publication de diverses informations et documents découlant des relations intergouvernementales (Garcia Morales, 2017).

L'approche comparatiste permet de corroborer, avec prudence, la présence d'une certaine dichotomie distinguant les fédérations dans lesquelles les RIG sont comprises comme étant de nature essentiellement politique, de celles au sein desquelles les interactions sont plus formellement structurées par le droit et assujetties au contrôle des juges. À l'exception partielle des États-Unis⁴, la première catégorie est principalement constituée de fédérations dont la trajectoire est ancrée dans une tradition de *common law*, tandis que la seconde comprend principalement des fédérations qui ont émergé dans le contexte plus « légicentriste » de la tradition civiliste romano-germanique (cf. Poirier, 2005; Fleiner et Saunders, 2013).

⁴ L'article 1, paragraphe 10 de la Constitution des États-Unis mentionne notamment des « pactes entre États » (*interstate compacts*) qui peuvent être interprétés et exécutés par les cours de justice.

Quoique de telles généralisations doivent être traitées avec circonspection, il semble que la tradition de *common law* admette plus aisément l'existence de normes qu'on peut qualifier de « fluides ». De même, dans cette tradition, l'idée selon laquelle les tribunaux *ne devraient pas* détenir la compétence de contrôler les comportements non-coopératifs des partenaires fédéraux – notamment au nom de la séparation des pouvoirs – semble plus répandue. En revanche – et encore une fois, moyennant les nuances qui s'imposent –, dans la tradition « civiliste », les acteurs ont tendance à favoriser les normes formelles, écrites, et les institutions officielles⁵. Ils sont également plus réticents à reconnaître des « normes » qui ne seraient pas juridiquement contraignantes, et ils ont davantage tendance à considérer normal le fait que des juges – c'est-à-dire les arbitres formels du pacte fédéral – puissent superviser, dans une certaine mesure, les manières dont les partenaires fédéraux se comportent les uns vis-à-vis des autres. En particulier, ces régimes acceptent plus facilement l'idée qu'un principe de « loyauté fédérale » – une forme de bonne foi constitutionnalisée – puisse lier les partenaires fédéraux et que son respect soit même garanti par les juges constitutionnels (cf. Gamper, 2010).

Dans le même ordre d'idées, les spécialistes du fédéralisme dont la formation est imprégnée de la tradition juridique civiliste sont plus susceptibles de considérer les « accords intergouvernementaux » comme des sources de droit, souvent dotées d'un statut supra-législatif, ce qui empêche qu'elles soient remises en cause unilatéralement par l'une des parties. Par contre, dans les fédérations ayant hérité d'un droit constitutionnel de tradition britannique, le principe de la souveraineté parlementaire protège justement la capacité autonome des législatures des différentes composantes de la fédération de « changer d'avis ». Cette vision de l'impératif « démocratique » a ainsi préséance sur le respect de la parole donnée. Ceci étant, en pratique, cette distinction peut être nuancée puisque dans la plupart des cas, les ententes bénéficient d'un haut degré d'effectivité, quel que soit leur statut juridique formel.

⁵ Dans les faits, il en va de même des organes qui se développent en parallèle d'organisations formelles sont propices à adopter des « règles de procédure internes » (en Allemagne par exemple). Ce type de « formalisation » est particulièrement rare dans les autres fédérations (comme au Canada). Au sujet de l'Allemagne, voir Lhotta et von Blumenthal (2015).

En résumé, la culture juridique dominante (de type *common law* ou civiliste) exerce une certaine influence sur la conception et l'articulation des systèmes fédéraux, particulièrement en ce qui concerne leurs mécanismes coopératifs. Cette dichotomie n'est toutefois pas une « règle causale », et doit nécessairement être nuancée. En effet, un ensemble de facteurs influe également sur le rôle du droit dans le contexte des RIG. Ainsi, les fédérations plus récentes semblent être davantage susceptibles de définir explicitement leurs « règles d'engagement intergouvernemental » dans leur constitution ou dans certaines lois organiques. Elles bénéficient, pour ce faire, d'un grand nombre d'exemples de mécanismes explicites de RIG que les sociétés fédérales plus anciennes ont su développer au fil du temps. De même, les fédérations qui ont émergé à la suite d'un processus de dissociation/désintégration d'un ancien État unitaire (par opposition à un processus d'unification d'entités préexistantes) ont tendance à élaborer un cadre juridique formel pour structurer leurs modes d'interaction. Cela découle sans doute d'un manque de confiance, ou d'une expérience de marginalisation vécue par certains groupes, qui précisément vont conduire au processus de dissociation fédérale. Dans un tel contexte, il semble peu probable qu'émergent des relations coopératives « spontanées ».

En d'autres termes, l'analyse comparée suggère que le droit – entendu tant comme un ensemble de normes que sous l'angle du contrôle judiciaire – joue un rôle plus important dans les RIG que ce qui est généralement admis; et ce, même dans les fédérations de *common law* jugées plus « pragmatiques ». Inversement, même dans les fédérations où les RIG sont structurées par l'entremise d'un cadre juridique, les RIG informelles (forums organisés en parallèle des conférences officielles, par exemple, ou les appels téléphoniques et les courriels) jouent indéniablement un rôle clé dans le fonctionnement des systèmes fédéraux. Ainsi, l'impact des cultures juridiques ne devrait être ni sous-estimé ni surestimé. C'est pourquoi le rôle joué par les structures et les règles formelles mériterait de faire l'objet de nombreuses nouvelles études empiriques et systématiques. La distinction entre les fédérations qui voient les RIG comme partie intégrante du droit public et celles qui les relèguent au domaine strictement politique ne devrait pas être réifiée. Dans les deux cas, le droit et la politique s'entremêlent.

5 Les fonctions « paraconstitutionnelles » des RIG

La fonction principale des processus collaboratifs et des institutions intergouvernementales est d'aider les composantes d'un État fédéral à partager de l'information, à coordonner leurs actions respectives dans leurs champs de compétences exclusives, et à structurer leurs différentes initiatives dans les domaines de compétences partagées ou concurrentes. Grâce aux RIG, ces acteurs développent – ou, à tout le moins, devraient développer – des politiques plus harmonieuses et mettent en place des organes facilitant l'échange de bonnes pratiques, les consultations et la prise de décisions conjointes.

Ainsi, les RIG sont centrales à la négociation – ou à l'imposition – des mécanismes de redistribution des recettes fiscales au sein d'une fédération, mais elles le sont aussi pour l'administration des ressources naturelles, des étendues d'eau inter-régionales, des ponts, de la mobilité étudiante, etc. Encore une fois, cependant, les objectifs comme les moyens qui sont privilégiés pour réaliser ces actions sont virtuellement infinis. Certaines de ces pratiques se retrouvent dans plusieurs fédérations, alors que d'autres constituent des arrangements uniques, propres à des contextes spécifiques.

Par ailleurs, les RIG remplissent également des fonctions parfois moins visibles. Elles peuvent, par exemple, représenter des outils très efficaces (bien que souvent opaques) de (re)ingénierie constitutionnelle. Des partenaires fédéraux peuvent ainsi contourner la répartition formelle des compétences au moyen de délégations ou d'accords. En fonction des contextes et des périodes, les mécanismes formels et informels des RIG peuvent également renforcer officiellement des arrangements hiérarchiques ou centralisateurs, ou encore les contrer, en marge des structures institutionnelles formelles d'un régime fédéral donné. Les RIG peuvent être utilisées pour créer – ou recréer – des groupements régionaux, d'une manière qui peut contourner officieusement les divisions territoriales formelles⁶.

Comme nous l'avons vu, les RIG peuvent inclure des acteurs non-gouvernementaux dans la gestion et dans la prise de décisions

⁶ Tel que c'est le cas au Nigéria, par exemple (Osaghe, 2015).

publiques. Elles peuvent servir à offrir une plateforme ou des services à des minorités qui ne bénéficient pas des « outils étatiques » que possèdent les unités territoriales (Poirier, 2017). Les RIG peuvent également renforcer le caractère multinational d'une fédération, particulièrement à travers l'incorporation d'arrangements asymétriques qui reflètent les rapports de pouvoir ou les attentes et les inquiétudes quant à la situation de groupes ou de nations minoritaires. En d'autres termes, en sus de leur « fonction de planification institutionnelle », les RIG peuvent contribuer à consolider le caractère multinational d'une fédération.

Par ailleurs, les RIG permettent de transformer officieusement – ou implicitement – des fédérations officiellement dualistes en fédérations partiellement « intégrées ». Ceci peut notamment se produire lorsque, au moyen d'inter-délégations ou d'accords, un ordre de gouvernement qui devrait normalement mettre à exécution ses propres lois et programmes, transfère cette tâche administrative à un autre ordre de gouvernement afin de rationaliser la mise en œuvre de politiques publiques. Ce type de mécanisme peut effectivement contribuer à la réduction des doublons et simplifier l'offre des services à la population. Avec le temps, ces tendances peuvent avoir pour effet de transformer de manière détournée un paradigme fédéral « dualiste » (le Canada, l'Australie) en un paradigme plus « intégré » (la Suisse, l'Allemagne). Toutefois, cette mutation s'effectue sans les garanties internes dont les systèmes fédéraux intégrés sont dotés afin d'assurer une meilleure représentation des unités constituantes dans le travail législatif fédéral. Ces deux archétypes reposent chacun sur leur propre logique interne et institutionnelle. Passer de l'une de ces conceptions à l'autre peut donc avoir un impact sur la cohérence et l'équilibre du système en général. Il peut en résulter une transformation – graduelle et implicite – de l'architecture formelle d'une fédération (cf. Gaudreault-DesBiens et Poirier, 2017).

Enfin, les RIG peuvent également servir à compléter des réformes constitutionnelles formelles (notamment pour que les partenaires fédéraux s'entendent sur les « détails » une fois que les principes centraux ont été entérinés). Parfois, les RIG agissent même comme « alternatives » aux réformes constitutionnelles, particulièrement dans le contexte de constitutions rigides qui rendent très difficile l'adoption de modifications formelles. Évidemment, une telle

utilisation des RIG peut générer un cercle vicieux (ou, selon la perspective, un cercle vertueux). Disposer de moyens « non-constitutionnels » pour modifier *in concreto* la façon dont un système fédéral fonctionne peut effectivement contrer toute initiative qui chercherait à restructurer un tel système de manière officielle.

Conclusion

Quelle que soit la structure formelle ou initiale d'un système fédéral, l'interdépendance et les interactions entre les ordres de gouvernement sont inévitables. Grâce aux relations intergouvernementales, les acteurs fédéraux peuvent partager de l'information, mettre des ressources en commun et les redistribuer, négocier et mettre en place des arrangements coopératifs pour déterminer qui fait – ou devrait faire – quoi. De telles interactions se produisent par le truchement d'un éventail d'institutions et de processus. Néanmoins, en comparaison avec les relations *internationales*, les RIG sont – bizarrement – très peu étudiées. Cette assertion est particulièrement valide pour les dimensions les plus informelles des efforts de collaboration, de communication et de négociation entre les partenaires fédéraux, avec ou sans tierces parties, qui génèrent des réseaux essentiels, mais souvent fort peu transparents. Par conséquent, décoder les RIG de tout système fédéral permet de lever le voile, ne serait-ce que partiellement, sur la manière dont le fédéralisme « fonctionne » concrètement.

En résumé :

- les RIG sont *omniprésentes* : à l'exception des fédérations les plus centralisées, pratiquement aucune sphère de politiques publiques n'est exempte de l'intervention de multiples ordres de gouvernement. Les RIG font ainsi partie intégrante du « destin fédéral »;
- les RIG sont *idiosyncrasiques* : en dépit de certains points communs, les mécanismes et processus coopératifs s'adaptent aux particularités de chaque système fédéral, et dépendent de l'histoire, du contexte, de la réalité sociodémographique, des formes de gouvernement, du modèle fédéral et de la culture juridique;

- les RIG ont tendance à être *opaques* : alors que certaines institutions sont particulièrement visibles, une partie importante des relations entre ordres de gouvernement (ainsi que celles qui incluent des tierces parties) se développe de manière informelle et derrière des portes closes (ou de conversations électroniques confidentielles);
- les RIG *renforcent le ou les pouvoirs exécutifs* en leur permettant parfois de faire conjointement ce qu'ils n'auraient pas le pouvoir de faire dans leurs ordres juridiques respectifs. Cela se produit trop souvent à l'abri des contrôles parlementaire, judiciaire et médiatique;
- les RIG sont *essentiels* : elles constituent le « lubrifiant » de tout système fédéral; lubrifiant qui peut néanmoins poser de sérieux défis en termes de transparence, d'imputabilité et de respect de la primauté du droit et de la démocratie.

Lectures suggérées

Bolleyer, N., 2009, *Intergovernmental Cooperation: Rational Choices in Federal Systems and Beyond*. Oxford, Oxford University Press.

Gaudreault-DesBiens, J.-F. et J. Poirier, 2017, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans P. Oliver, P. Macklem et N. Des Rosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391–413.

Parker, J., 2015, *Comparative Federalism and Intergovernmental Agreements. Analyzing Australia, Canada, Germany, South Africa, Switzerland and the United States*. Abingdon et Oxon, Routledge.

Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press.

Références

Fleiner, T. et C. Saunders, 2013, « Constitutions Embedded in Different Legal Systems », dans M. Tushnet, T. Fleiner et C. Saunders (dir.), *The*

Routledge Handbook of Constitutional Law. Londres et New York, Routledge, pp. 21-32.

Gamper, A., 2010, « On Loyalty and the (Federal) Constitution », *Vienna Online Journal on International Constitutional Law*, (4) : 157-170.

Garcia Morales, M. J., 2017, *Transparencia y rendición de cuentas de las relaciones de cooperación intergubernamental en el estado autonómico*. Barcelone, Publication de l'Institut d'Estudis de l'Autogovern, Gouvernement de la Catalogne.

Gaudreault-DesBiens, J.-F. et J. Poirier, 2017, « From Dualism to Cooperative Federalism and Back?: Evolving and Competing Conceptions of Canadian Federalism », dans P. Oliver, P. Macklem et N. Des Rosiers (dir.), *The Oxford Handbook of the Canadian Constitution*. Oxford, Oxford University Press, pp. 391-413.

Levrat, N., 2015, « The European Union: From International Relations to Intergovernmental Relations », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 521-562.

Lhotta, R. et J. von Blumenthal, 2015, « Intergovernmental Relations in the Federal Republic of Germany: Complex Co-operation and Party Politics », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 206-238.

Osaghue, E. E., 2015, « Nigeria: Struggling to Formalize and Decentralize Intergovernmental Relations », dans J. Poirier, C. Saunders et J. Kincaid (dir.), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press, pp. 272-304.

Palermo, F. et K. Kössler, 2017, *Comparative Federalism. Constitutional Arrangements and Case Law*. Oxford et Portland, Hart Publishing.

Poirier, J., 2002, « Formal Mechanisms of Intergovernmental Relations in Belgium », *Regional & Federal Studies*, 12 (3) : 24-54.

Poirier, J., 2004, *Keeping Promises in Federal Systems: The Legal Status of Intergovernmental Agreements with Special Reference to Belgium and Canada*, Thèse de doctorat. Cambridge, Université de Cambridge, disponible en ligne : <www.repository.cam.ac.uk/handle/1810/276241>.

Poirier, J., 2005, « Les ententes intergouvernementales dans les régimes fédéraux : aux confins du droit et du non-droit », dans J.-F. Gaudreault-DesBiens et F. Gélinas (dir.), *Le fédéralisme dans tous ses états : Gouvernance, identité et méthodologie / The States and Moods of Federalism:*

Governance, Identity and Methodology. Montréal et Bruxelles, Carswell et Bruylant, pp. 441-474.

Poirier, J., 2009, « Une source paradoxale du droit constitutionnel canadien : les ententes intergouvernementales », *Revue québécoise de droit constitutionnel*, (1), disponible [en ligne] : <aqdc.quebec/wp-content/uploads/2016/07/poirier-une_source_paradoxale.pdf>.

Poirier, J., C. Saunders et J. Kincaid (dir.), 2015, *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*. Oxford, Oxford University Press.

Poirier, J., 2015, « Taking Aim at Cooperative Federalism: The Long-Gun Registry Decision by the Supreme Court of Canada », *International Journal of Constitutional Law Blog (I-Connect)*, disponible [en ligne] : <www.iconnectblog.com/2015/04/taking-aim-at-cooperative-federalism-the-long-gun-registry-decision-by-the-supreme-court-of-canada/>.

Poirier, J., 2017, « Fédéralisme coopératif et droits linguistiques au Canada : peut-on 'contractualiser' le droit des minorités? », dans A.-G. Gagnon et P. Noreau (dir.), *Constitutionnalisme, droits et diversité : Mélanges en l'honneur de José Woehrling*. Montréal, Thémis, pp. 317-347.

Schapiro, R., 2006, « Towards a Theory of Interactive Federalism », *Iowa Law Journal*, disponible [en ligne] : <papers.ssrn.com/abstract=734644>.

Stephens, G. R. et N. Wikstrom, 2007, *American Intergovernmental Relations: A Fragmented Polity*. New York et Oxford, Oxford University Press.

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

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

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

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

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

Avec la collaboration de Soeren Keil et Paul Anderson.

