



Dialogue comparatif

Le partage des compétences et les relations intergouvernementales dans les fédérations belge et canadienne

Min Reuchamps et Jérémy Dodeigne***



Le partage des compétences et les relations intergouvernementales, ou RIG comme elles sont communément appelées dans le jargon, semblent *a priori* constituer deux thèmes distincts et devraient par conséquent être traités de manière séparée. Certes, chacun de ces thèmes pourrait faire l'objet d'un livre entier voire de plusieurs mais l'enchevêtrement de ces deux sujets et de leurs ramifications rend leur discussion dans un seul chapitre – par pays – utile et nécessaire. A. Leton et J. Poirier ont relevé ce défi respectivement pour la Belgique et le Canada ; dans une perspective comparative et, à la suite de l'intervention orale de C. Behrendt, nous présentons des ressemblances et des dissemblances entre le partage des compétences et les RIG dans la fédération belge et la fédération canadienne afin d'encourager le dialogue comparatif.

D'emblée, J. Poirier souligne que l'un des fondamentaux de tout régime fédéral est la « division de la souveraineté étatique » entre les différentes entités de la fédération. En d'autres mots, qui fait quoi ? Les fédérations belge et canadienne y répondent mais de manière divergente car la répartition des

* Aspirant du Fonds de la Recherche Scientifique-FNRS au Département de sciences politiques de l'Université de Liège.

** Étudiant au Master en sciences politiques à l'Université de Liège.



compétences est toujours liée à des éléments historiques et culturels propres à chaque pays comme le fait pertinemment remarquer A. Leton. Ainsi, on se trouve face, d'une part, au fédéralisme canadien centripète fruit d'un compromis entre tendances centralisatrices et décentralisatrices (Pelletier, dans ce volume) et, d'autre part, à la fédération belge animée par des tendances centrifuges, à la fois communautaire et régionaliste, mais sans accord définitif ni sur sa nature, ni sur sa finalité (Deschouwer, dans ce volume). Ces différentes dynamiques ont un impact déterminant sur l'attribution des compétences. Le Canada présente une répartition des compétences «équilibrée» entre l'autorité fédérale et des entités fédérées mais dont les compétences partagées, concurrentes et le pouvoir fédéral de dépenser rendent, selon J. Poirier, «les frontières poreuses». Une situation presque impensable en Belgique où s'est immiscé le principe des compétences exclusives¹ puisque conflictuelles lorsque exercées conjointement au niveau fédéral (Deschouwer, dans ce volume).

Cette distribution s'explique également par l'âge des deux pays. La loi constitutionnelle canadienne (L.C.) date de 1867 à une époque où le rôle de l'État était bien moindre que celui du *Welfare State*, l'État-providence, obligeant ainsi le politique à dépasser certaines répartitions désuètes (au besoin par des contournements non constitutionnels²). En Belgique, si le caractère tardif du fédéralisme a pu tenir compte de cette évolution étatique, le politique est confronté à un tout autre problème: «établir, *hic et nunc*, à partir d'un certain donné juridique, économique et social [...] des listes de compétences» (Scholsem, 2005:291, italiques dans l'original). Enfin, il faut souligner les asymétries présentes dans l'attribution des compétences. La fédération canadienne présente une répartition *de jure* symétrique mais avec *de facto* des arrangements asymétriques. Au contraire, le constituant belge a rendu *de jure* certaines réalités politiques notamment la fusion de la Communauté et de la Région flamande le jour de la création de cette dernière.

Une deuxième question s'impose: «où exerce-t-on les compétences»? En Belgique, les compétences exclusives sont renforcées par le principe de territorialité. En effet, la présence de Communautés – entités fédérées ayant pour vocation les compétences liées aux personnes³ – n'empêche pas l'exclusivité de compétence territoriale, héritage des lois sur l'emploi des langues (Reuchamps et Onclin, dans ce volume). Dès lors, «beaucoup d'apparence et peu de substance» ce fédéralisme personnel? Non, car il demeure tout de même un lieu du pays où il s'applique: la Région de Bruxelles-Capitale via les Commissions communautaires (Scholsem, 2005:292). D'une certaine

1 Cependant, la Belgique présente certaines exceptions et assouplissements, en matière fiscale et de relations internationales notamment.

2 Dès lors, nous comprenons mieux l'attachement des Québécois à la Loi constitutionnelle de 1867.

3 On parle d'ailleurs de compétences personnalisables pour certaines compétences communautaires.

façon, le Canada présente un fédéralisme territorial basé sur les provinces mais également personnel avec le bilinguisme des institutions de l'État fédéral – et de certaines provinces, officiellement au Nouveau-Brunswick et dans une moindre mesure en Ontario (Woehrling, dans ce volume).

Troisièmement, est-il nécessaire de le rappeler, la fédération belge est organisée et animée quasi exclusivement par et pour les deux grandes communautés du pays, ainsi balafré d'un « handicap structurel » comme le souligne J.-C. Scholsem (2005 : 286). Dans une moindre mesure certes, mais tout comme le modèle belge, la présence actuelle d'un nombre important d'entités fédérées au Canada n'a pu contrer le développement d'un fédéralisme dualiste dès ses origines. C'est que dans les deux cas étudiés, nous sommes face à des fédérations multinationales. Ainsi, au Canada, les conflits de compétences se cristallisent entre le Québec francophone, une entité fédérée, et Ottawa, siège de l'autorité fédérale.

La gestion du partage des compétences est source de conflits mais également de coopération. Cette gestion entre dans le cadre plus général des relations intergouvernementales ou RIG entre les entités fédérées et l'autorité fédérale (RIG qualifiées de verticales) et entre les entités fédérées (RIG qualifiées d'horizontales). J. Poirier nous rappelle que « l'expression 'relations intergouvernementales' (RIG) est très répandue dans la littérature anglo-américaine portant sur le fédéralisme. Elle traduit la prépondérance du pouvoir exécutif dans l'interaction entre composantes d'un régime fédéral ». En Belgique, si le terme n'est guère employé (on préfère généralement le terme de coopération), il existe bel et bien une panoplie de mécanismes qui constituent, en fait, des RIG. On ne doit cependant pas manquer d'ajouter, à la suite d'A. Leton, que les RIG sont peu évoquées en Belgique car celles-ci sont enfouies dans les relations communautaires. Ainsi, si au Canada les RIG constituent le cœur de la dynamique fédérale, en Belgique ce sont les relations communautaires qui sont le moteur de la vie politique fédérale.

Tout d'abord, les RIG en Belgique mais surtout au Canada où la pratique est plus ancienne – on retrouve ici à nouveau la variable « âge » de la fédération – reposent sur une véritable diplomatie et J. Poirier d'ajouter « avec ce que cela implique de souplesse, mais également de rapports de force et d'opacité ». Au Canada, il existe un véritable réseau de professionnels et de structures politiques responsables des RIG aussi bien au niveau provincial qu'au niveau fédéral. Entre les différentes entités belges, on sent que de telles relations se développent entre les administrations des différentes Régions et des différentes Communautés. De plus en plus, les ministres de l'économie ou les ministres-présidents, par exemple, s'affichent ensemble reflétant ainsi une dynamique intergouvernementale en croissance. Parmi les différents mécanismes de RIG possibles, les accords de coopération belges retiennent particulièrement l'attention en ce qu'ils constituent des « traités » de droit interne. Dans sa contribution, F. Massart-Piérard évoque plusieurs de ces accords dont

l'accord qui prévoit la représentation de la Belgique au Conseil des Ministres de l'Union européenne.

Ainsi, une bonne dose de coopération facilite les RIG que cela soit en Belgique ou Canada. Néanmoins, les rapports de force sont présents et les conflits sont fréquents. Ceux-ci prennent des formes très diverses; comme les RIG elles-mêmes ils sont à «géométrie variable» pour reprendre l'expression de J. Poirier. Ils peuvent opposer le fédéral au fédéré ou les entités fédérées entre elles. Mais souvent, leur nature est plus complexe. Au Canada, R. Pelletier dans sa contribution explique qu'à plusieurs reprises, notamment au moment du rapatriement de la Constitution ou lors des discussions sur l'union sociale, le Québec a tenté de rallier les autres provinces dans un front commun afin de faire infléchir le gouvernement fédéral mais que finalement cette province s'est retrouvée seule dans son opposition. D'une manière générale, toutefois, des compromis peuvent souvent être dégagés et des ententes intergouvernementales sont alors signées. En Belgique, les conflits – au sein du gouvernement fédéral, entre ce dernier et les entités ou entre les entités – prennent généralement et rapidement un tour communautaire pour opposer les néerlandophones aux francophones. Dans ce cas, malgré l'existence d'un certain nombre de procédures de gestion des conflits, c'est de la négociation politique qu'un compromis peut, doit sortir.

Enfin, ces relations qu'elles soient coopératives ou conflictuelles prennent place dans un système à niveaux multiples allant du local à l'international, dans une gouvernance qualifiée de multi-niveaux, ou en anglais *multi-level governance* (voyez, par exemple, Marks, Hooghe et Blank, 1996). Ainsi, aussi bien les collectivités locales et leurs représentants que les institutions supranationales, pensons à l'Union européenne dans le cas de la Belgique, ou internationales influencent grandement non seulement les RIG mais toute la dynamique politique des fédérations belge et canadienne.

Que retenir de ce début de dialogue comparatif?

Pour J. Poirier, « nous sommes clairement dans l'ère du 'fédéralisme coopératif', 'souple' et 'moderne' où les chevauchements et les articulations pragmatiques sont de rigueur ». Au Canada, la répartition de compétences établie par la Loi constitutionnelle a été, au fil du temps, « réaménagée » par les différents acteurs politiques via d'innombrables mécanismes coopératifs ou la création d'organes conjoints. La répartition des compétences en Belgique présente un certain nombre de défauts⁴ selon C. Behrendt : « premièrement, la coexistence entre deux niveaux de pouvoirs fédérés. Nous ne nous contentons pas d'institutions régionales ou communautaires. Nous cumulons les deux. Deuxièmement, l'extraordinaire complexité de la répartition des compéten-

4 Il est d'ailleurs assez difficile pour les citoyens d'identifier qui fait quoi; dans l'ensemble de la population et chez les jeunes en particulier, la répartition des compétences – principales – est seulement connue par une minorité (Fournier et Reuchamps, 2008).

ces. Troisièmement, le parallélisme entre les compétences internes et externes des entités fédérées. Ceci mérite une réflexion pressante. Quatrièmement, l'absence de tout mécanisme de contrainte fédérale en Belgique. Le pouvoir fédéral semble, dans de nombreuses hypothèses, très impuissant à imposer un dernier mot. Enfin, cinquièmement, l'opacité assez grande au niveau des mécanismes de transferts financiers entre les différents territoires».

Dans ces deux pays, les RIG sont mouvementées. Dans la fédération belge, les relations entre les entités se présentent pour A. Leton «avec un certain nombre de spécificités par rapport à de nombreux autres cas d'États fédéraux. Les conflits entre entités, comme il en existe dans tous les États fédéraux à travers le monde, sont généralement contenus par le fait que les partis politiques sont présents aux différents niveaux de pouvoirs et leur intensité sera dès lors assez limitée dans la plupart des cas. Par contre, sous les apparences d'un 'pur' conflit entre entités dans une structure fédérale, peuvent se présenter des problèmes qui relèvent de véritables conflits communautaires. Ces conflits revêtent alors une toute autre dimension et deviennent éminemment plus difficile à gérer». Au Canada, des conflits d'une telle nature «communautaire» existent également, en particulier entre le Québec et le «Reste du Canada» représenté, pour les Québécois, par le gouvernement fédéral. Les façons dont ces conflits sont ou ne sont pas résolus dans ces deux fédérations peuvent certainement être source de réflexions comparatives stimulantes.

Finalement, une différence transcende la comparaison entre le fédéralisme en Belgique et au Canada : le rôle du niveau fédéral symbolisé par le gouvernement fédéral. En Belgique, bien que l'Autorité fédérale tienne une place importante dans la structure fédérale (voyez M. Reuchamps et F. Onclin dans cet ouvrage), celle-ci est avant tout composée de représentants soit néerlandophones soit francophones. Ainsi, au sommet de la structure fédérale, la fracture linguistique est importante malgré la parité linguistique au sein du conseil des ministres (Reuchamps, 2007) et elle est renforcée par l'existence de deux systèmes de partis – où chaque représentant n'est responsable électoralement que devant sa propre communauté. Par contraste, les membres du gouvernement fédéral canadien se sentent investis d'une mission fédérale, plutôt que de la défense des intérêts de leur province⁵. Ils veillent à la bonne marche de l'ensemble du Canada. L'étude de ce contraste peut éclairer la compréhension de la dynamique de ces deux situations fédérales.

Poursuivre le dialogue comparatif entre la Belgique et le Canada et l'élargir à d'autres fédérations permettra certainement de mieux comprendre des sujets délicats tels que le partage des compétences et les RIG. Le dialogue est ouvert...

5 On pourrait soulever que la présence d'élus du Bloc québécois à Ottawa contredit cette réflexion mais ceux-ci ne représentent pas le gouvernement fédéral *per se*.

Bibliographie

- Fournier, B. et Reuchamps, M., «Quelques mesures de la connaissance politique des jeunes Liégeois», *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, n° 3, 2008, pp. 371-383.
- Marks, G., Hooghe, L. et Blank, K., «European Integration since the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, n° 3, 1996, pp. 341-378.
- Reuchamps, M., «La parité linguistique au sein du conseil des ministres», *Res Publica*, vol. 49, n° 4, 2007, pp. 602-627.
- Scholsem, J.-C., «Le 'modèle belge' de pacification communautaire : un produit d'exportation?», *Revue de la Faculté de droit de l'Université de Liège*, n° 3, 2005, pp. 281-294.

Christian Behrendt, Chargé de cours à l'Université de Liège, a présenté les premières pistes de réflexion comparative à l'occasion du colloque de mai 2008.