

Fédérations

LE FÉDÉRALISME DE PAR LE MONDE, QUOI DE NEUF

JUIN / JUILLET 2010

**CHANGE
THE
POLITICS
NOT THE
CLIMATE**

DOSSIER THÉMATIQUE

Les changements climatiques dans la mire des pays fédéraux

L'APRÈS COPENHAGUE

INDE : LE FÉDÉRALISME MINÉ
PAR UNE DISPUTE COMMERCIALE

SUISSE : RÉVOLUTION
PAISIBLE DANS LES ÉCOLES

DIFFÉRENTS REMÈDES
CONTRE LE CHÔMAGE



Forum des fédérations

LE RÉSEAU MONDIAL SUR LE FÉDÉRALISME

forumfed.org

Nigeria
Canada
Suisse
Australie
Inde
Mexique
Éthiopie
Allemagne
Brésil...

Neuf pays fédéraux se sont joints au Forum des fédérations en tant que pays partenaires. Le Forum permet à des fonctionnaires, des représentants élus et des universitaires de pays fédéraux de partager leurs connaissances et d'échanger sur les meilleures pratiques pour résoudre des problèmes épineux. Tenez-vous au courant en consultant notre site Web à forumfed.org.

Notre mission

Le Forum des fédérations est un organisme indépendant institué au Canada et appuyé par de nombreux pays et gouvernements.

Le Forum s'intéresse à la contribution actuelle et future du fédéralisme au maintien et à l'établissement de sociétés et de gouvernements démocratiques. Dans ce but, il :

- crée des réseaux internationaux favorisant les échanges sur la gouvernance fédérale;
- favorise le partage de connaissances et d'idées entre praticiens du fédéralisme;
- diffuse des connaissances et des conseils techniques d'intérêt pour les fédérations existantes et utiles pour les pays qui cherchent à inclure des éléments fédéraux dans leurs structures de gouvernance et leurs constitutions.



Tenez-vous au courant en consultant le site forumfed.org.

REUTERS/CHRISTIAN CHARISIUS



JUIN | JUILLET 2010
Volume 9, Numéro 1

Fédérations

10

DOSSIER THÉMATIQUE Les changements climatiques dans la mire des pays fédéraux

EN COUVERTURE :



REUTERS/PAWEL KOPCZYNSKI

Une simple affiche résume le casse-tête que doit résoudre la planète : comment amener 192 nations à modifier leurs politiques de manière à préserver le climat? Le 15 décembre 2009, des citoyens préoccupés par les changements climatiques se dirigent vers le Bella Center, où s'est tenue la 15^e conférence annuelle des Nations unies sur les changements climatiques.

NOUVELLES

- 2 Une dispute commerciale entre frères milliardaires mine le fédéralisme indien
PAR ASH NARAIN ROY
- 6 Révolution paisible de l'éducation suisse
PAR CAROLINE ZUERCHER
- 8 Trois fédérations, trois différents remèdes contre le chômage
PAR PETER HADEKEL

10 DOSSIER THÉMATIQUE : LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LA MIRE DES PAYS FÉDÉRAUX

- 11 En matière d'environnement, le gouvernement fédéral américain prend exemple sur ses États
PAR ALAN GREENBLATT
- 14 Les États tardent à mettre en œuvre le programme australien sur les changements climatiques
PAR TOM ARUP
- 16 Les ambitieux objectifs du Brésil en matière de climat tablent sur la coopération entre les États, les villes et le centre
PAR ANDREW DOWNIE
- 19 Le Mexique compte sur le reboisement pour contrer les changements climatiques
PAR EDITH MARTÍNEZ
- 21 Des sécheresses aux moussons : les changements climatiques font des ravages au Népal
PAR C.K. LAL

DIVERS

- 24 Page du praticien : Alexander Alvaro
L'Union européenne après le Traité de Lisbonne
ENTREVUE RÉALISÉE PAR CARL STIEREN
- 26 L'Allemagne postélectorale : le nouveau visage du fédéralisme donne plus de pouvoir aux États
PAR MARGARET HECKEL
- 32 Actualités en bref
- 33 Page du président : Le fédéralisme à paliers multiples
PAR GEORGE ANDERSON

Une dispute commerciale entre frères milliardaires mine le fédéralisme indien

La scène politique indienne est paralysée par un différend entre deux frères à propos de champs gaziers, de pipelines et du prix du gaz naturel



REUTERS / HONNEW



REUTERS / REUTERS PHOTOGRAPHER

Ci-dessus : Les deux frères, Anil (à gauche) et Mukesh, en des jours plus heureux.

À gauche : Les stations d'extraction du milliardaire indien Mukesh Ambani, comme celle-ci située dans la baie du Bengale, extraient quantité de gaz naturel – mais n'alimenteront pas la centrale électrique de son frère, Anil. Le différend qui oppose les deux milliardaires à propos du prix de ce combustible est maintenant devant la Cour suprême de l'Inde. Son issue aura de profondes répercussions dans deux États indiens ainsi qu'à Delhi, le siège du gouvernement central du pays.

PAR ASH NARAIN ROY

MUKESH AMBANI ET SON FRÈRE CADET, ANIL, TOUS DEUX milliardaires, se livrent une lutte sans merci à propos de la vente de gaz naturel en Inde – une lutte dont l'issue pourrait avoir de profondes répercussions sur la manière dont le pays traite avec les grandes puissances économiques ainsi que sur la structure fédérale du pays.

Ce différend va bien au-delà de la rivalité fraternelle : il concerne le droit de propriété, le prix et la disponibilité d'une ressource publique. Il a de graves répercussions sur l'économie indienne et sur les relations intergouvernementales

au pays. Le conflit a dressé l'un contre l'autre deux États indiens, l'Andhra Pradesh et l'Uttar Pradesh, ainsi que deux partis politiques, le Parti du Congrès et le Parti Samajwadi.

Ce bras de fer est maintenant devant la Cour suprême du pays. Le litige représente un nouveau défi à relever pour le fédéralisme indien et a mis bon nombre d'institutions fédérales à rude épreuve.

Le différend porte sur la vente par la société de Mukesh, Reliance India Ltd. (RIL), du gaz naturel tiré d'un champ gazier situé sous le bassin Krishna-Godavari, à 50 km de la côte de l'Andhra Pradesh, dans la baie du Bengale. En 1999, le ministère du Pétrole et du Gaz naturel du gouvernement de l'Inde a octroyé à la RIL, à la suite d'un appel d'offres, le contrat d'exploration du bloc D-6 du bassin Krishna-Godavari.

En vertu d'un pacte familial, ce gaz naturel devait être vendu à la société d'Anil Ambani, Reliance Natural Resources Limited

Ash Narain Roy est codirecteur de l'Institute of Social Sciences de Delhi.

(RNRL), à un prix inférieur au marché. Jusque-là, il s'agissait d'une entente entre frères qui ne faisait pas intervenir le gouvernement.

Les frères se partagent l'entreprise

La RIL découvrit toutefois d'énormes réserves de gaz naturel dans le bloc D-6 et conclut, en 2004, une entente avec le gouvernement de l'État de l'Uttar Pradesh concernant la construction et l'exploitation à Dadri, près de Delhi, de la plus grande centrale électrique au gaz naturel au monde, qui serait alimentée par le gaz naturel provenant des champs gaziers en mer de la RIL. C'est à ce moment que les deux frères ont mis un terme à leur partenariat et se sont partagé les parts de la RIL, les activités d'exploration gazière revenant à Mukesh et les activités de production d'énergie à Anil.

La dispute a éclaté lorsque Anil Ambani, 50 ans, a exigé que son frère Mukesh, 52 ans, respecte l'entente conclue au moment où ils se sont séparé le conglomérat Reliance fondé par leur père, feu Dhirubhai Ambani. En vertu de cette entente, Mukesh Ambani doit, pendant 17 ans, vendre 28 millions de mètres cubes de gaz naturel par jour à la RNRL, l'entreprise d'Anil, au prix garanti de 2,34 USD par million de BTU (unité thermique britannique). Ce gaz alimenterait la centrale électrique que construit Anil à Dadri, dans l'État de l'Uttar Pradesh.

Mukesh affirme cependant que la RIL doit vendre le combustible à Anil au prix de 4,20 USD par million de BTU, car il s'agit là du taux approuvé par le gouvernement de l'Inde.

Ce conflit, dont la Cour suprême est maintenant saisie, n'était au départ qu'un différend entre frères milliardaires, mais il s'est transformé en une amère querelle publique.

La dispute dégénère

Les frères se disputent toujours. Anil a mené une virulente campagne contre Mukesh, accusant ce dernier de cupidité, et le gouvernement de partialité en faveur de son aîné. À un certain moment, Anil proposa une trêve et tenta un rapprochement avec son frère, déclarant qu'il souhaitait résoudre leur différend à l'amiable. Or Mukesh déclina l'offre, affirmant qu'il ne s'agissait pas que d'une dispute familiale puisque des recettes publiques sont aussi en jeu. Les frères, que seuls deux ans séparent, ne s'adressent toujours pas la parole. C'est tout comme si l'ancien mur de Berlin se dressait maintenant entre eux.

Plus notable encore, le différend s'est étendu aux ministères fédéraux du Pétrole et de l'Énergie ainsi qu'à la National Thermal Power Co. (NTPC), une entreprise productrice d'énergie qui appartient à l'État, et à d'autres entreprises productrices d'électricité et d'engrais qui ont un besoin urgent d'approvisionnement en gaz naturel – vendu à prix raisonnable. Le gouvernement de l'Inde détient environ 85 pour cent des parts de la NTPC.

La différence entre 2,34 USD et 4,20 USD par million de BTU peut se révéler considérable, car la quantité de gaz nécessaire pour alimenter la centrale d'Anil à Dadri est colossale. Cette situation ne touche pas que la RNRL : les répercussions sur les bénéfiques nets des autres utilisateurs de gaz naturel seront importantes, y compris pour la NTPC.

Certains affirment qu'il faudra de cinq à six ans à la RIL, la société de Mukesh, pour récupérer les 5,8 milliards investis dans ses champs gaziers en mer s'il offre le combustible au taux approuvé par le gouvernement, soit 4,20 USD l'unité. Cependant, s'il se voit obligé de le vendre au prix inférieur de 2,34 USD l'unité – ce que, selon la RNRL, la RIL se serait engagée à faire dans l'entente de la famille Ambani signée en 2005 –, le recouvrement des coûts pourrait prendre plus de sept ans.

Le différend secoue le régime fédéral indien

PAR ASH NARAIN ROY

Le combat que se livrent deux milliardaires de la famille Ambani à propos des champs de gaz naturel, des gazoducs et du prix du combustible qui est transporté par ces pipelines, met le fédéralisme indien à l'épreuve.

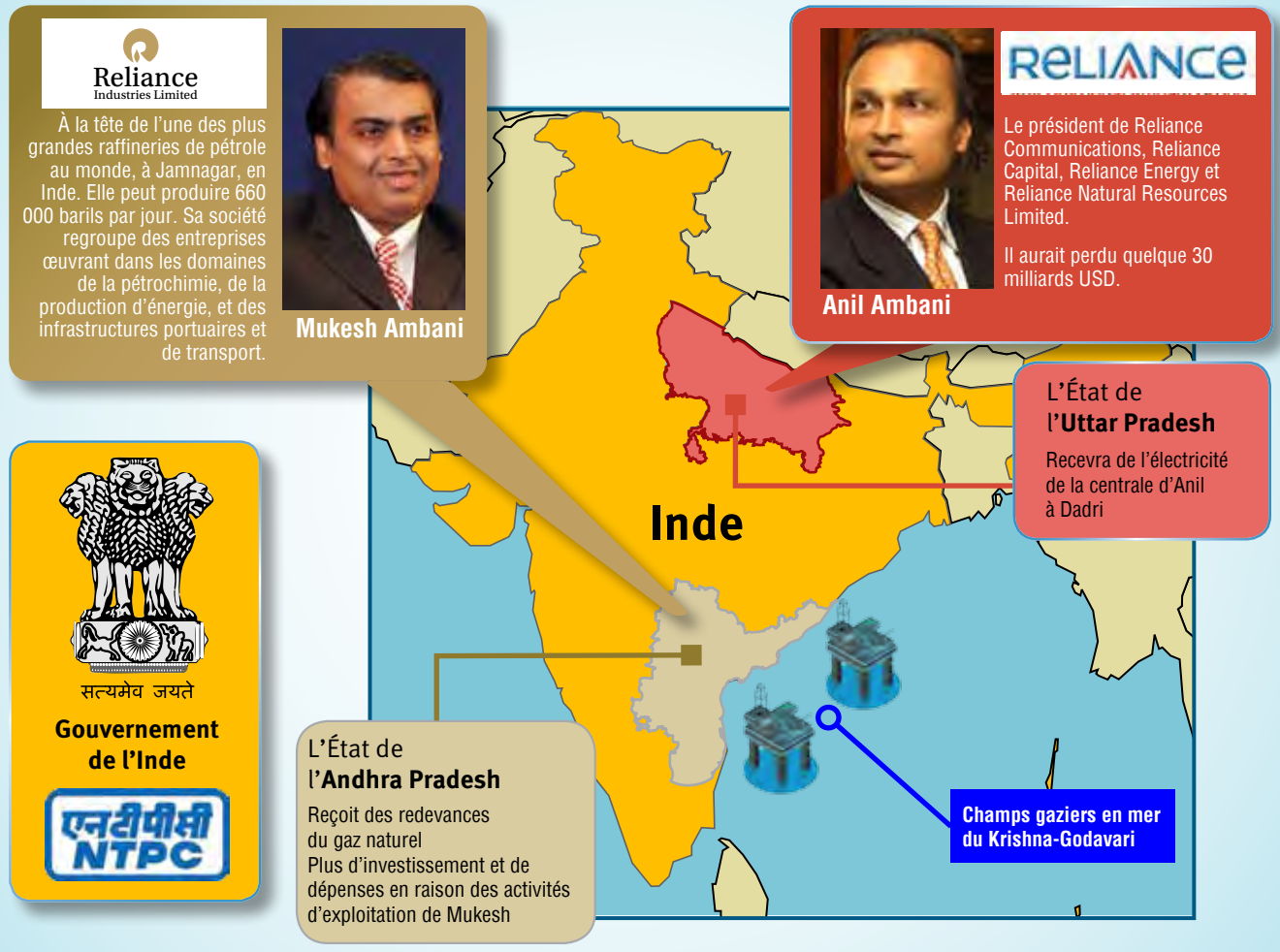
Les forces du marché – dans le cas présent, une entente commerciale qui a mal tournée – peuvent venir complexifier le domaine des relations intergouvernementales. Il s'agit d'un domaine où les gouvernements traitent généralement directement l'un avec l'autre. Toutefois, depuis la libéralisation de l'économie indienne, les nouveaux grands conglomérats se sont mis de la partie. Des ministères fédéraux et d'importants gouvernements étatiques ont été entraînés dans le différend qui oppose les frères Ambani.

Le pays ne pratique pas un fédéralisme classique. La Constitution de l'Inde définit le pays non pas comme une fédération, mais comme une « union d'États ». L'Inde a longtemps été telle que la décrivait l'ancien juge de la Cour suprême et éminent constitutionnaliste V.R. Krishna Iyer, c'est-à-dire « unitaire au gré de l'Union et fédérale à la discrétion du centre ». Ce n'est plus vrai aujourd'hui.

Le fédéralisme n'est plus seulement une façade : il s'agit à présent du fondement de la structure démocratique de l'Inde. La fin de la domination unipartite du Parti du Congrès et l'arrivée sur la scène politique de multiples gouvernements de coalition différents ont déjà redéfini les limites des compétences du gouvernement fédéral et des 26 États. Ces derniers temps, New Delhi assume le rôle de « premier parmi les égaux » lors de la négociation d'ententes intergouvernementales. Le gouvernement central fort de l'Inde est toujours présent, mais son influence et son autorité sont en déclin.

De surcroît, en cette période de réforme économique, l'acteur central est de plus en plus considéré comme celui qui perçoit les taxes ou s'assure que les règlements sont observés plutôt que comme celui qui lance les initiatives économiques. Deux influents spécialistes du développement de l'Inde, Susanne Hoerber Rudolf, prof., et Lloyd I. Rudolf, avancent que, dans cette période d'après Nehru, « l'État assume à présent le rôle d'autorité de réglementation, appuyant les initiatives économiques des États fédérés, appliquant avec peu de succès la discipline fiscale, demeurant le policier du régime fédéral. »

En raison de la libéralisation économique, les investissements publics ont fait place aux investissements privés. On remarque aussi que le marché se substitue de plus en plus à la Commission de planification, toute-puissante sous le gouvernement Nehru. Enfin, les États fédérés sont devenus des acteurs déterminants de la croissance économique. Ces changements promettent de poser de nouveaux défis au régime fédéral.



En raison du différend entre les sociétés des deux frères, les gouvernements et les entreprises sont en attente de recettes – et les clients en attente de gaz naturel.

Le différend fait grimper le prix du gaz naturel

Le différend n'étant pas encore réglé, les divers acteurs doivent se procurer du gaz naturel liquéfié sur les marchés au comptant à des prix beaucoup plus élevés. Évidemment, les entreprises qui achètent ce gaz à prix plus élevé refilent la facture aux consommateurs. La NTPC, par exemple, qui n'a pas encore commencé à recevoir du gaz naturel du bassin en mer bien qu'on lui ait attribué 2,67 millions de mètres cubes standard par jour, paie de 9,00 USD à 14,00 USD l'unité pour son combustible importé.

Le gouvernement fédéral est également intervenu dans le litige, déclarant que le gaz naturel appartient à l'État et donc que deux groupes privés rivaux ne peuvent pas s'en disputer la propriété.

Le gouvernement a fait valoir devant la Cour qu'il a parfaitement le droit d'être partie au litige puisque le gaz naturel est un bien national et une ressource naturelle. Le principal argument juridique du gouvernement est que le gaz découvert dans le bassin Krishna-Godavari n'est pas une propriété privée de la RIL ou de la RNRL, et que toute entente conclue entre les frères Ambani ne lie aucunement le gouvernement.

Le prix auquel la société de Mukesh en Andhra Pradesh, Reliance Industries (RIL), vendra son combustible à la centrale électrique de Dadri, qui appartient au groupe Ambani d'Anil, en Uttar Pradesh, est au cœur de ce litige.

Ce différend a semé la discorde entre l'État d'Uttar Pradesh, voisin du Népal, et l'État d'Andhra Pradesh, situé dans le sud de l'Inde, quelque 700 kilomètres plus loin.

Tout commença lorsque des réserves de gaz naturel ont été découvertes dans le bassin Krishna-Godavari au large des côtes de l'Andhra Pradesh, sous la baie du Bengale, en 2002. Selon une étude réalisée par la Wharton School of Management, la taille de ce champ gazier est si colossale que deux des 18 champs contrôlés par la RIL dans le bloc D6 du bassin pourraient à eux seuls générer jusqu'à 40 milliards USD au cours de leurs années d'exploitation.

Les partis politiques se joignent à la mêlée

La discorde entre les frères a en outre dressé différents partis politiques l'un contre l'autre. Le ministre en chef de l'Uttar Pradesh, Mulayam Singh, du Parti Samajwadi, s'est ouvertement rangé du côté du groupe d'Anil Ambani dans ce litige, accusant la RIL de Mukesh de compromettre la centrale électrique de Dadri. Anil Ambani a été membre du Raj Sabha, la chambre haute du Parlement de l'Inde. Il y siégeait à titre indépendant, mais sa campagne électorale avait été appuyée par le Parti Samajwadi.

L'Andhra Pradesh, actuellement gouverné par le Parti du Congrès, estime simplement que le prolongement de ce différend pourrait entraîner des pertes de recettes pour son État.

On imagine aisément les répercussions de cette fâcheuse que-

Les acteurs du litige sur le gaz naturel en Inde

Nom	Rôle	Entreprise	Avoirs
Mukesh Ambani, 52 ans	Sa fortune, qui s'élève à 19,5 milliards USD, le plaçait au septième rang des hommes les plus riches au monde en 2009, selon le magazine Forbes	Reliance India Ltd. (RIL), la plus grande entreprise privée de l'Inde	Champs gaziers en mer (Krishna-Godavari ou KG-D6)
Anil Ambani, 50 ans	Il investit dans les productions cinématographiques hollywoodiennes et est un expert des instruments de placement. Il aurait fait l'objet d'une tentative d'assassinat, mais la boîte d'engrenages sabotée de son hélicoptère a été découverte avant le décollage.	Le Anil Dhirubhai Ambani Group (ADAG) comprend Reliance Natural Resources Ltd. (RNRL)	Centrales électriques
Gouvernement de l'Inde (a des intérêts contradictoires concernant le prix du gaz naturel)	Le ministère du Pétrole et du Gaz détient 85 % des parts de la National Thermal Power Company Recevra 2 milliards USD en redevances liées à l'extraction du gaz naturel	National Thermal Power Company (NTPC)	Centrales et distribution d'électricité
État de l'Uttar Pradesh (UP)	La centrale d'Anil à Dadri lui fournira de l'électricité		Centrale électrique d'Anil Ambani à Dadri, UP (pas encore en fonction)
État de l'Andhra Pradesh (AP)	Recevra des redevances du gaz exploité à 50 km de ses côtes et bénéficiera de plus d'investissements lorsque le litige sera résolu	Mukesh détient 67 % des parts de la société de pipeline de l'AP	

Le gouvernement de l'Inde a modifié sa position en raison de relations et intérêts complexes concernant le gaz naturel en mer.

relle sur les relations intergouvernementales et le fédéralisme fiscal. La quantité de gaz naturel en jeu est si colossale qu'elle aura inévitablement un effet sur les finances de la nation. Si le prix est fixé à 2,34 USD l'unité, l'inflation sera plus faible au pays et le gouvernement devra accorder moins de subventions aux usines d'engrais et aux centrales électriques. Ce prix entraînerait cependant d'énormes pertes pour le gouvernement, car il a conclu une entente de partage des recettes avec la RIL de Mukesh. L'Andhra Pradesh, où se trouve le gaz naturel, et l'Uttar Pradesh, où se trouve la centrale au gaz naturel, se plaignent des importantes recettes perdues en raison de cette lutte fratricide.

La controverse commence à peser. Le Parlement de l'Inde a dû suspendre ses travaux à plusieurs reprises à la suite d'accusations et de contre-accusations par différents chefs de partis. Par exemple, l'ancien ministre en chef de l'Uttar Pradesh, Mulayam Singh, prenant la défense d'Anil Ambani, a accusé le ministre fédéral du Pétrole, Murli Deora, de corruption.

Des craintes légitimes

La controverse a suscité la crainte légitime que les oligarchies commerciales et les dirigeants politiques qui ont des intérêts en jeu dans cette affaire pervertissent les politiques nationales et minent les relations intergouvernementales. Elle a en outre provoqué une mésentente entre les secteurs publics et privés, le

gouvernement ayant changé de cap et choisi d'appuyer sa société d'État, la NTPC, et fait valoir que la RIL doit respecter ses engagements et vendre le gaz naturel au prix de 2,34 USD l'unité.

Différents intérêts semblent s'opposer au sein du gouvernement. Le ministère du Pétrole se trouve dans une situation peu enviable puisqu'il doit modifier sa position devant la Cour suprême afin de s'assurer que la NTPC bénéficie du prix inférieur.

Le ministère du Pétrole soutenait au départ que le gaz naturel de la RIL devait être vendu à la NTPC au prix de 4,20 USD l'unité, soit 80 pour cent de plus que ce que la RIL lui avait d'abord offert. Toutefois, la NTPC, une société appartenant majoritairement à l'État, afficherait alors d'importantes pertes, soit jusqu'à 6 milliards USD. L'entreprise du multimilliardaire Mukesh, la RIL, engrangerait cependant un profit de près de 10 milliards USD, soit beaucoup plus que le gouvernement, qui pourrait tirer de cette entente jusqu'à 2 milliards USD en redevances.

Après avoir plaidé en faveur du maintien du prix plus élevé approuvé par le gouvernement, le ministère du Pétrole a récemment appris que la RIL s'était aussi engagée à fournir le combustible à la NTPC au prix plus bas. Par conséquent, le gouvernement a dû changer sa position contradictoire afin d'appuyer sa société d'État, qui maintient que la RIL doit respecter son

SUITE À LA PAGE 29

Révolution paisible de l'éducation suisse

Douze cantons suisses s'entendent sur des normes ainsi que sur l'âge d'entrée à l'école, fixé à quatre ans



REUTERS/RUBEN SPRICH

En vertu d'un nouveau système d'éducation normalisé, la structure générale du système scolaire qui encadrera ces élèves bernois – que l'on voit ici aux côtés de Moritz Leuenberger, membre du Conseil fédéral suisse, lors d'une journée vouée à la sécurité des passages piétons – sera bientôt la même que dans onze autres cantons.

PAR CAROLINE ZUERCHER

LE SYSTÈME D'ÉDUCATION DE LA Suisse est en pleine transformation.

Le 1^{er} août 2009, le pays est entré dans une nouvelle ère. Le plan directeur de cette révolution qui établira les normes de systèmes d'éducation partout au pays est un concordat approuvé par référendum dans 12 des 26 cantons du pays.

L'importance de cette mesure tient au fait que la scolarisation obligatoire relève des cantons en Suisse.

Le traité, baptisé HarmoS – pour « harmonisation » – a débuté par un modeste processus visant à établir des dénominateurs communs entre les cantons. Le concordat au singulier acronyme est devenu une initiative plus ambitieuse qui fixe une fois pour toutes l'ordre dans lequel les élèves apprendront les langues

et abaisse l'âge d'entrée à l'école publique. Ces discussions ont brièvement ravivé les tensions entre les régions. Elles se sont toutefois atténuées et, grâce à la règle cardinale du fédéralisme suisse, le pragmatisme, il s'agit maintenant d'une révolution paisible.

Ce n'était pas la première tentative de rendre uniforme certains aspects du système d'éducation publique suisse. En 1970, les cantons ont entrepris de coordonner leurs systèmes d'éducation en convenant d'un âge standard d'entrée à l'école. Les cantons ont ensuite fixé partout au pays le nombre d'années de scolarisation publique obligatoire ainsi que la date du début des classes après le congé estival. La mise en œuvre de ces mesures s'est étalée sur plusieurs années.

Les origines de l'HarmoS, la révolution paisible, remontent à 1992, lorsque la Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique ou CDIP, qui réunit les ministres de l'Éducation des 26 can-

tons, a décidé d'intensifier la coordination entre les cantons en matière d'éducation.

La société suisse est hautement mobile et les parents acceptaient difficilement que le simple fait de déménager quelques kilomètres plus loin, dans un autre canton, pouvait perturber l'éducation de leurs enfants. Selon Olivier Maradan, secrétaire adjoint de la CDIP : « Au début des années 1990, un débat sur la "compatibilité européenne" de la Suisse avait cours au pays. Même si les Suisses ont refusé d'adhérer à la zone économique européenne, ils ont pris conscience que les particularités du pays devaient être atténuées, notamment en matière d'éducation. »

La Suisse n'est pas une île. Le pays en a pris pleinement conscience en 2001 lors de la publication des résultats de la première étude du PISA, un programme international visant à mesurer les acquis des élèves. Il s'agit d'un test utilisé par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour évaluer les compétences scolaires des élèves de 15 ans dans ses pays membres.

Les résultats se sont révélés décevants

Caroline Zuercher est une journaliste suisse de Genève qui couvre la scène politique nationale.

pour la Suisse : les tests ont indiqué que plus d'un quart des Suisses âgés de 15 ans avaient d'importants problèmes de lecture et le pays s'est retrouvé au milieu d'un classement regroupant 30 pays. Depuis lors, d'autres évaluations ont indiqué des résultats plus élevés dans le domaine des mathématiques et des sciences. Les dirigeants suisses ont néanmoins compris la nécessité de fixer des niveaux de connaissances minimaux devant être acquis par les élèves pendant leur scolarité.

Collaboration requise

En 2006, un référendum national a réaffirmé la nécessité d'un tel système. Trois fois dans leur histoire, le Parlement ou les votants suisses ont refusé d'inscrire la scolarisation obligatoire dans la constitution fédérale, mais les Suisses iront cette fois de l'avant. Quelque 85 pour cent des Suisses se sont déclarés en faveur de nouvelles modifications constitutionnelles qui imposent la collaboration à l'échelle nationale, permettant même l'intervention fédérale si les cantons se révèlent incapables de s'entendre.

La Constitution suisse établit les principes directeurs du système d'éducation, tout en laissant une considérable marge de manœuvre aux cantons. Certains problèmes doivent encore être réglés, notamment l'ordre dans lequel les élèves apprendront de nouvelles langues. Dans les régions germanophones de la Suisse, certains donnent préférence à l'anglais plutôt qu'au français comme langue seconde. « Les citoyens doivent se comprendre au-delà des barrières linguistiques », répondent ceux qui souhaitent donner priorité aux langues nationales de la Suisse. Au bout du compte, la CDIP a adopté une approche pragmatique : les élèves apprendront une première langue étrangère à partir de leur troisième année d'études (cinquième année, si l'on compte l'école enfantine ou maternelle), puis une seconde à partir de leur cinquième année d'études.

Chaque canton peut établir ses priorités comme bon lui semble, mais les élèves doivent avoir atteint le même niveau de base dans les deux langues étrangères avant la fin de leur éducation primaire et le premier cycle de leur éducation secondaire, soit après 11 ans de scolarisation obligatoire, dont deux ans d'éducation préscolaire.

Cette décision illustre l'idéologie du processus d'harmonisation : éviter de bouleverser les écoles. « Nous avons opté pour le plus grand dénominateur commun », a déclaré M. Maradan de la CDIP. Plutôt que d'adopter des solutions plus novatrices, les décideurs tablent sur les solutions les plus communément utilisées.

Même cette révolution paisible a toutefois ses opposants. Dans plusieurs cantons, l'Union démocratique du centre, ou UDC, un groupe d'extrême droite, s'oppose à l'HarmoS et a fait campagne contre cette entente lors des référendums cantonaux. Les débats portaient principalement sur l'âge d'entrée à l'école, fixé à quatre ans. En Suisse, 86 pour cent des enfants commencent à fréquenter l'école à cet âge, mais pas dans tous les cantons. Certains parents prennent position : ils soutiennent que le fait de donner aux États la responsabilité d'enfants si jeunes pourrait fatiguer ces derniers et minimiser le rôle de la famille. Leur message est que le gouvernement ne devrait pas se mêler de tout, une affirmation qui trouve des appuis dans les régions traditionnellement germanophones.

Ratification de l'accord

Le 8 mars 2010, 12 cantons avaient ratifié l'accord HarmoS (il suffisait de dix ratifications pour qu'il entre en vigueur), et neuf cantons l'avaient rejeté. Les cantons qui participent au projet ont jusqu'en 2015 pour l'adapter, ce qui leur laisse du temps pour résoudre des problèmes très concrets. Le canton bilingue de Fribourg, où les enfants ne commencent à fréquenter l'école qu'à cinq ans, est un exemple parmi tant d'autres. L'ajout d'une année de scolarisation dans ce canton requiert davantage de salles de classe, d'enseignants et d'investissements.

Berne, Schaffhouse, Glaris, Vaud, Jura, Neuchâtel, Valais, Saint-Gall, Zurich, Genève, Tessin et Fribourg sont les cantons qui ont approuvé l'HarmoS. Zoug, Uri, Lucerne, Grisons, Thurgovie, Nidwald, Obwald, Schwyz et Appenzell Rhodes-Intérieures l'ont refusé. Jusqu'à présent, aucun canton francophone n'a rejeté l'accord, alors que les cantons germanophones sont divisés.

Même si l'harmonisation a une portée nationale, des liens s'établissent en fonction des régions linguistiques. Les cantons francophones ont pris les devants en décidant de mettre en place une entente scolaire fondée sur les principes de l'HarmoS, et ils sont allés plus loin. Ils ont, par exemple, convenus d'uniformiser leurs méthodes d'enseignement et la formation de leurs gestionnaires. L'opinion publique est le reflet de cette approche : aucun canton francophone n'a encore voté contre l'accord HarmoS. L'influence de la France voisine est sans doute un facteur ici puisque les enfants français commencent à fréquenter l'école à trois ans, et que le gouvernement joue un rôle plus important dans ce domaine.

Les cantons germanophones sont aussi allés plus loin que l'HarmoS dans l'harmonisation de leurs systèmes d'éducation, mais sous un autre angle : leurs programmes d'enseignement. Les 21

cantons germanophones collaborent à ce qui est appelé le « programme 21 ». Il s'agit d'une tentative d'uniformisation des objectifs et du contenu de l'enseignement primaire des 21 cantons germanophones.

Composer avec les différences régionales

Peter Hänni, directeur de l'Institut du fédéralisme de l'Université de Fribourg, affirme que les cantons francophones sont généralement plus enclins à accepter des solutions centralisées. L'HarmoS sera évaluée dans quelques années et, en théorie, le gouvernement central de Berne sera alors en mesure d'obliger les cantons récalcitrants à se joindre au mouvement. Le gouvernement central a ce pouvoir en vertu d'une modification constitutionnelle approuvée par les votants en 2002.

Le Parlement fédéral devra cependant voter en faveur de cette solution, un scénario plutôt improbable tant que les autorités centrales hésiteront à intervenir dans les affaires des cantons. « La Suisse a été édiflée du bas vers le haut, donc si certains secteurs sont harmonisés, cela s'inscrit dans la même logique puisque ce sont les cantons qui s'entendent entre eux. Il ne s'agit pas d'un processus de centralisation », indique M. Hänni.

De surcroît, les Suisses savent bien que les changements s'opèrent lentement dans leur pays et que les solutions pragmatiques finissent par gagner. Cette situation est salubre puisque les règles se trouvent ainsi mieux acceptées, et donc mieux respectées, qu'ailleurs. « La Suisse n'apprécie pas les mesures radicales. L'harmonisation sera mise en place petit à petit, sur le terrain. Dans dix ans, le pays en entier mettra l'HarmoS en application », soutient M. Hänni. Une récente initiative vient appuyer son point de vue : les cantons germanophones préparent un programme d'enseignement commun, tel que le requiert l'HarmoS. Par conséquent, presque tous ceux qui n'ont pas ratifié l'entente y participeront tout de même.

L'HarmoS sur le terrain

Les 12 cantons qui ont approuvé ce système ont signé une entente intercantonale qui énonce les normes de l'HarmoS. Ce concordat uniformise la durée de chaque niveau d'étude – le préscolaire, le primaire et le premier cycle du secondaire. Il fixe en outre les grands objectifs pédagogiques de chaque niveau. L'âge d'entrée à l'école est établi à quatre ans et deux ans d'école enfantine ou maternelle prépareront tous les enfants à l'école. La scolarité primaire dure six ans et le premier cycle du second-

Trois fédérations, trois différents remèdes contre le chômage

Le Brésil, le Canada et l'Allemagne proposent des solutions distinctes pour soutenir leurs travailleurs mis à pied

PAR PETER HADEKEL

LA CRISE ÉCONOMIQUE DE L'AN dernier a mis les programmes sociaux et les filets de sécurité sociale de plusieurs pays à rude épreuve. L'un de ces programmes est l'assurance-chômage, qui vise à amortir le choc d'une perte d'emploi pour les travailleurs. En raison du ralentissement des économies et de la hausse des taux de chômage, les demandes d'assurance-chômage ont augmenté et la pression politique en faveur de prestations plus généreuses et offertes à plus de chômeurs s'est accrue.

La Grande-Bretagne fut le premier pays à proposer, en 1911, des prestations d'assurance-chômage à l'échelle nationale – maintenant appelées « Jobseekers Allowance » –, une initiative qu'ont ensuite imitée d'autres pays industrialisés. Aujourd'hui, la plupart des pays fédéraux industrialisés offrent un programme d'assurance-chômage, souvent financé par des cotisations sociales dont les primes sont versées par l'employé et l'employeur.

Parmi les pays fédéraux, les États-Unis est l'un des seuls où ce sont les entités constituantes – les 50 États, le District de Columbia et Porto Rico – qui gèrent les programmes d'assurance-chômage. Le Social Security Act de 1935, pourtant une loi fédérale, prévoit simplement l'octroi de fonds de contrepartie aux entités constituantes offrant un programme d'assurance-chômage.

La comparaison des programmes canadiens, brésiliens et allemands révèle trois approches distinctes. L'indemnisation des travailleurs qui ont perdu leur emploi est l'un des objectifs communs à tous les programmes d'assurance-chômage. Toutefois, différents points de vue sur ce qui devrait également être offert ont donné lieu à des programmes distincts dans divers pays. Au Canada, ce programme propose également des prestations de maternité et de paternité. L'Allemagne a été le premier pays à mettre en place des



Des Brésiliens cherchent du travail dans un bureau d'emploi fédéral de São Paulo. Au Brésil, ce sont les employeurs et le gouvernement fédéral qui versent les primes d'assurance-chômage.

programmes de partage d'emplois (semaine de travail réduite) en 1910, un programme qui est aujourd'hui financé par l'assurance-chômage et qui a inspiré des programmes similaires au Canada et dans d'autres pays.

Le programme canadien, appelé « assurance-emploi » ou AE, est financé conjointement par les travailleurs et les employeurs, selon un taux de cotisation fixé périodiquement par le gouvernement fédéral. Il s'agit d'un plan national conçu de manière à servir d'antichoc régional. Si les taux de chômage augmentent dans une partie du pays, la durée de la période de prestations accordée aux chômeurs s'accroît dans cette région géographique et les critères d'admissibilité (nombre minimal d'heures de travail assuré au cours d'une année) sont assouplis. De la même façon,

les prestations de chômage sont moins généreuses et les critères d'admissibilité plus stricts dans les régions où le taux de chômage est faible.

Conditions Changeantes

Ce système présume que les chômeurs sont plus motivés à chercher activement un emploi, et qu'il leur est plus facile d'en trouver un, dans les régions où le taux de chômage est faible. Certains affirment cependant que ce système ne réagit pas assez rapidement aux conditions changeantes, car les taux de chômage sont des indicateurs tardifs de l'état de l'économie. Les possibilités d'emploi d'un chômeur peuvent sérieusement s'amenuiser avant même que le taux de chômage de la région ait augmenté. D'autres avancent que ce système dissuade les travailleurs de régions où le taux de chômage est habituellement élevé de s'installer dans des

Peter Hadekel Peter Hadekel est un chroniqueur régulier au quotidien The Gazette à Montréal.

ASSURANCE DE BASE : Les prestations d'assurance-chômage dans trois fédérations

	Brésil	Canada	Allemagne
	Fonds national d'assurance-chômage	Assurance-emploi (AE)	Prestations de chômage
Prestations en % du salaire	68 % à 80 % *	55 % **	60 % à 67%
Durée des prestations	13 à 22 semaines	19 à 50 semaines	Au maximum 52 semaines***
Primes versées par l'employé	AUCUNE	1,73 % du salaire	2,8 % du salaire
Primes versées par d'autres	Les employeurs et le gouvernement fédéral versent toutes les primes	L'employeur verse 2,42 % du salaire de l'employé	L'employeur verse 2,8 % du salaire de l'employé
Période minimale travaillée	26 semaines au cours des trois années précédentes	Plus grandes villes : 18,6 semaines par an Régions pauvres : 11,2 semaines par an	52 semaines au cours des trois années précédentes
Assurance pour travailleurs autonomes	NON	OUI : prime optionnelle pour les prestations de maternité, de paternité, de maladie et de soignant	OUI : prime optionnelle de 15 à 18 € par mois pour les prestations d'assurance-chômage et autres.
NOTES	*prestation maximale : 954 R\$ /mois	** d'un salaire d'au plus 43 500 CAD	***pour les 50 ans et moins; dans certains cas, jusqu'à 104 semaines

La durée des prestations est plus longue au Canada et en Allemagne, mais les travailleurs brésiliens ne versent pas de cotisations au Fonds d'assurance-chômage.

régions qui offrent davantage d'emplois.

De toute évidence, les prestations qui sont versées en vertu de ce système varient considérablement selon la région de résidence du demandeur. Dans certaines villes canadiennes, il faut avoir travaillé au moins 700 heures au cours des douze mois précédents pour être admissible aux prestations, tandis que dans d'autres villes, 420 heures de travail suffisent. La durée des prestations peut varier entre 19 et 50 semaines selon la région de résidence du demandeur. En novembre 2009, le taux de chômage avait atteint 8,6 pour cent et se maintenait à ce taux, dépassant de beaucoup le taux d'octobre 2008, qui s'élevait alors à 6,2 pour cent. Le ralentissement économique prenant de l'ampleur, le Parti libéral, l'opposition officielle, plaïda en faveur d'une norme nationale et de l'octroi de prestations plus généreuses à tous les Canadiens et Canadiennes. Il menaça de renverser le gouvernement conservateur minoritaire et de provoquer une élection sur cette question.

Les libéraux ont fait marche arrière, mais la question n'est pas réglée pour autant. Le gouvernement fédéral admet que le nombre de demandes d'assurance-emploi a augmenté, tout comme le nombre de chômeurs canadiens qui ont épuisé leurs prestations. L'adoption d'une norme nationale demeure une option, mais le financement de cette mesure nécessiterait une hausse des primes – actuellement fixées à 1,73 CAD par tranche de salaire de

100,00 CAD, jusqu'à une limite annuelle de 731,79 CAD. Cette augmentation équivaldrait à une taxe additionnelle, et sans doute impopulaire, sur le commerce et la main-d'œuvre. Le dernier budget fédéral a reporté une hausse des primes qui aurait dû prendre effet en 2010. Même si aucune réforme du programme n'est adoptée, on prévoit des primes nettement plus élevées dès 2011.

L'un des récents changements apportés au régime est le prolongement temporaire de la période de prestations des chômeurs ayant versé des primes pendant très longtemps. Le gouvernement compte en outre offrir des prestations de maternité, de paternité, de maladie et de soignant aux travailleurs autonomes qui perdent leurs revenus. Une loi fédérale qui contenait une disposition à cet effet a été adoptée en décembre et cette assurance devrait être offerte à quelque 2,6 millions de travailleurs autonomes canadiens dès janvier 2011.

Financement par les employeurs brésiliens

Le parcours du Brésil en matière d'assurance-chômage est bien différent. Le pays est l'une des nations à plus forte croissance au monde, mais son économie n'est pas aussi développée que celle du Canada et on y retrouve plus de pauvreté et d'inégalité des revenus. Une grande partie de la main-d'œuvre – près de 60 pour cent – travaille dans le secteur informel, leurs revenus provenant de travail occasionnel non documenté. Le

principal programme de soutien gouvernemental pour les pauvres est la « subvention aux familles », qui fournit des fonds aux familles à faible revenu et agit comme un mécanisme stabilisateur lorsque moins d'emplois sont disponibles dans le secteur informel.

Dans le secteur formel, soit où le gouvernement fédéral est informé des emplois, les travailleurs qui perdent leur emploi peuvent se prévaloir du Fonds de garantie du Brésil, qui sert également de fonds de retraite et de sécurité du revenu. Ce programme est financé exclusivement par les employeurs, qui sont tenus de verser au programme un mois de salaire par employé par an. Lorsqu'un travailleur perd son emploi en raison d'une réduction des effectifs ou de mises à pied, il est en droit de retirer les contributions versées en son nom. Les prestations sont proportionnelles à la période travaillée. Par exemple, un employé qui a travaillé pendant 12 ans recevra des prestations pendant 12 mois. Ces prestations sont en sus de toute indemnité de départ versée par l'employeur.

Un second programme brésilien remplace une partie des revenus perdus. Financé conjointement par le gouvernement fédéral et les employeurs, ce programme offrait au départ de trois à cinq mois de prestations. Lorsque la crise économique a frappé, le gouvernement en a assoupli les règles de manière à offrir jusqu'à huit mois de prestations.

SUITE À LA PAGE 30

DOSSIER THÉMATIQUE : LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES DANS LA MIRE DES PAYS FÉDÉRAUX

Les changements climatiques: du mont Everest aux forêts amazoniennes

Certains estiment que la fièvre entourant les changements climatiques est tombée lorsque les 192 pays du monde n'ont pas réussi à s'entendre sur un pacte significatif sur les gaz à effet de serre à Copenhague en décembre dernier.

Ils ont tort. Les termes « changements climatiques » et « Copenhague » sont peut-être moins présents à la une des journaux et dans notre conscience collective, mais les nations du monde n'ont pas abandonné la partie pour autant.

Les 164 pays unitaires et les 28 fédérations du village plané-

taire se réuniront à nouveau à Cancún à la fin novembre afin de reprendre les négociations, dans un effort pour conclure une entente qui freinera le réchauffement de la Terre et fera reculer le nombre de désastres naturels et la perte de vies humaines à grande échelle qui en résulte.

De toute évidence, l'échec de Copenhague a laissé un goût amer en bouche. La seule réalisation de décembre 2009 est la signature de l'Accord de Copenhague, un engagement non contraignant à réduire les émissions de CO₂ à des niveaux non précisés dans un avenir éloigné.

En raison de la déception essuyée à Copenhague, l'hôte du prochain sommet de Cancún, le président du Mexique, Felipe Calderón, a déclaré qu'il insistera sur des « négociations de bonne foi ».

« J'aimerais éviter que nous perdions notre temps et revenions de Cancún les mains vides. »

Le Mexique de M. Calderón est une fédération, et son pays, comme beaucoup d'autres, a préparé et soigneusement élaboré, en conjonction avec ses États, un plan de réduction des émissions de CO₂ du pays, au moindre coût économique possible, et déterminé ce que le Mexique devra contribuer à la résolution de cette crise.

Le dossier thématique de ce numéro de la revue *Fédérations* se penche sur le Mexique et quatre autres fédérations, et plus particulièrement sur les différentes manières dont leurs gouvernements centraux et infranationaux ont conçu leurs stratégies



REUTERS/ROBERT GALBRAITH

Arnold Schwarzenegger, gouverneur de la Californie, annonce que Tesla Motors a choisi d'installer son usine de voitures non polluantes de seconde génération dans son État. La Californie a été le chef de file de l'établissement de normes de faibles émissions pour les véhicules automobiles aux États-Unis.

sur les changements climatiques pour Copenhague et l'avenir.

L'histoire moderne débute avec les États-Unis, la plus ancienne fédération. Au cours de l'histoire récente, le monde s'est souvent tourné vers les États-Unis, lui demandant aide et conseils, par exemple, lorsque les États-Unis ont mené la bataille qui a marqué la défaite de l'Allemagne nazie lors de la Seconde Guerre mondiale.

Aujourd'hui, les États-Unis sont considérés comme le paria des changements climatiques, tant parce que le pays serait le premier responsable des niveaux colossaux d'émissions de CO₂ mondiaux que parce que son régime fédéral paralysé n'arrive pas à régler le problème.

Mais détrompons-nous : il faut sans doute faire une croix sur Washington, mais des initiatives environnementales audacieuses lancées par des États progressistes arrivent à contourner l'immobilisme de Washington.

L'article rédigé par Alan Greenblatt retrace les mesures prises par la Californie et 13 autres États pour réduire les gaz d'échappement des automobiles – avec l'accord du président Obama, qui a donné à la Californie le feu vert pour fixer des limites moins élevées que les normes nationales.

Il n'en va pas de même plus au sud. Au Mexique, c'est le gouvernement central qui tient depuis longtemps la barre des dossiers environnementaux, et non les États.

Au cours de son histoire récente, le gouvernement fédéral du Mexique a toutefois entrepris, depuis 2007, de faire pencher la

balance du côté des États en les aidant à élaborer leurs propres plans d'action contre les changements climatiques.

Le Brésil, le cinquième plus grand pays du monde et la dixième économie en importance, a promis de réduire ses émissions de gaz à effet de serre en reboisant son bien le plus précieux, les vastes forêts de l'Amazonie. Cependant, en raison de sa structure fédérale à paliers multiples, une même question environnementale peut relever des trois ordres de gouvernement et ce chevauchement tend à entraîner des effets pervers, comme l'explique un article rédigé par deux experts juridiques brésiliens.

De l'autre côté du globe, le premier ministre australien Kevin Rudd a retiré ses gants blancs. Il conduit à présent d'âpres négociations avec les entités infranationales du pays, et revoit à la baisse les objectifs de son pays en matière de changements climatiques après le revers subi à Copenhague.

Le Népal, un pays qui se veut fédéral, mais ne disposera pas d'entités constituantes tant qu'il n'aura pas promulgué sa nouvelle constitution, vient compléter notre dossier sur les changements climatiques.

Craignant que les changements climatiques entraînent la fonte des glaciers du pays, le Cabinet fédéral du Népal a tenu une réunion au camp de base du symbole le plus admiré du monde – le mont Everest – afin de mettre la planète en garde contre ce danger imminent.

Par Rod Macdonell, rédacteur en chef

En matière d'environnement, le gouvernement fédéral américain prend exemple sur ses États

Lorsque le gouvernement fédéral stagne, les États passent à l'action

PAR ALAN GREENBLATT

L LE SYSTÈME DE PLAFONNEMENT ET d'échange proposé par le projet de loi américain sur les changements climatiques est bloqué au Sénat. Le président Obama est donc à la recherche d'alliés pour produire des lois qu'il pourra présenter au Sommet sur les changements climatiques de Cancún, au Mexique, en novembre prochain.

Même si bon nombre d'États et de villes du pays proposent des programmes sur les changements climatiques, l'opposition féroce de sénateurs républicains et de certains groupes d'intérêts commerciaux, comme la chambre de commerce des États-Unis, rend cette tâche des plus ardue.

Des alliés improbables se sont récemment déclarés en faveur du projet de loi sur les changements climatiques du Sénat, soit un groupe d'entreprises qui comprend Shell Oil, General Electric et Duke Energy.

En décembre 2009, M. Obama avait réussi, tant bien que mal, à tirer des ruines de la 15e conférence des Nations unies sur les changements climatiques de Copenhague un « Accord de Copenhague » faible et non contraignant.

Cette mesure visant à sauver la face a donné à M. Obama et au reste du monde une excuse pour planifier un autre sommet, un an plus tard. Felipe Calderón, président du Mexique, sera l'hôte de ce sommet qui se tiendra à Cancún du 29 novembre au 10 décembre 2010.

Peu après son arrivée au pouvoir, le gouvernement Obama avait pourtant adopté une mesure prometteuse en matière de changements climatiques : de nouvelles normes nationales qui revoient à la baisse la quantité de gaz à effet de serre autorisé dans les émissions d'échappement des véhicules dès 2011. Le président a également donné à la Californie l'autorisation de fixer ses propres limites maximales sur les gaz à effet de serre dans les émissions d'échappement des véhicules, et 13 autres

États ont déjà indiqué qu'ils souhaitent adopter les normes californiennes. Ils pourraient donc se doter de règlements plus rigoureux que les nouvelles normes nationales avant même que celles-ci entrent en vigueur.

Tout a commencé avec l'arrivée d'un nouveau membre à l'Assemblée législative de la Californie.

Le parcours qui a mené Fran Pavley à la Maison blanche a duré sept ans. En 2002, M. Pavley, alors un nouveau membre de l'Assemblée législative de la Californie, a rédigé une loi clé sur la réglementation des émissions d'échappement des véhicules en vue de réduire les gaz à effet de serre. Bien que cette loi ait été rapidement reproduite par 16 autres États, des contestations judiciaires l'ont bloquée pendant des années et elle n'a jamais reçu l'aval du gouvernement fédéral, nécessaire à son entrée en vigueur.

Quelques mois après avoir accédé à la présidence, M. Obama a toutefois respecté sa promesse électorale et accordé à la Californie l'exemption demandée. Il a convoqué M. Pavley et d'autres dirigeants politiques californiens à une cérémonie tenue au Rose Garden de la Maison blanche en mai 2009 et il y a annoncé que

Alan Greenblatt est un journaliste et rédacteur de Washington, DC. Il a notamment été rédacteur pour la revue *Governing*. On peut le joindre à alangreenblatt@yahoo.com.

le gouvernement fédéral réglementerait les émissions de CO₂ des véhicules, proposant des normes très similaires aux critères énoncés dans le projet de loi de M. Pavley. Le gouvernement central accélérerait également l'adoption de règlements exigeant que les voitures consomment moins de carburant.

« Les félicitations et les accolades fusaient. Nous n'en serions pas si la Californie n'avait pas pris les devants sur cette question », a dit Pavley à propos de la cérémonie. Un mois après la cérémonie, l'Environmental Protection Agency (Agence de protection de l'environnement - EPA) a accordé à la Californie l'exemption tant attendue.

Il est facile d'oublier qu'il y a à peine quelques années de nombreux représentants étatiques considéraient avec scepticisme les questions liées au réchauffement climatique. Dix ans plus tôt, 16 États avaient adopté des lois rejetant le protocole de Kyoto. Il s'agissait dans la plupart des cas de résolutions énonçant des avis non contraignants, mais certains États avaient formellement interdit à leurs agences de prendre des mesures unilatérales pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Des groupes d'intérêts commerciaux, de même que des sénateurs représentant des États dont les économies reposent sur l'industrie ou l'agriculture, craignent toujours fortement que les contraintes énergétiques s'avèrent néfastes pour leur économie déjà en déclin.

Le devoir d'agir

Les États ont depuis trouvé la volonté politique de s'attaquer aux changements climatiques. En 2006, M. Pavley a donné son appui à une autre loi californienne qui proposait une réduction de 25 pour cent des émissions industrielles de gaz carbonique d'ici 2020. Il s'agissait de la première loi qui imposait des limites exécutoires sur les émissions de gaz à effet de serre dans l'ensemble de l'État et prévoyait des sanctions si elles n'étaient pas respectées. Plus de la moitié des États ont adopté des normes sur l'énergie renouvelable exigeant que les services publics se servent de sources d'énergie renouvelable comme l'énergie éolienne et solaire pour générer une part importante de leur électricité dans les années à venir (25 pour cent dans la plupart des États). Des groupes d'États du nord-est, du Midwest et de l'ouest intérieur du pays ont conclu des ententes régionales sur la mise en place de systèmes de plafonnement et d'échange visant à réduire les émissions industrielles.

Au début de 2010, plus d'un millier de maires américains s'étaient engagés par écrit à respecter les objectifs fixés par le protocole de Kyoto, acceptant de faire reculer leurs émissions de CO₂ de sept pour cent en deçà de leurs niveaux de 1990

d'ici 2012. « J'ai été l'un des nombreux Américains scandalisés par le refus de mon pays de signer le protocole de Kyoto. Le gouvernement a commis un impair dans ce grand dossier environnemental », a déclaré le maire de Minneapolis, R.T. Rybak.

Les représentants des États et des municipalités se sentaient tenus d'agir sur cette question de portée internationale au cours de la présidence de George W. Bush parce que le gouvernement national refusait alors d'affronter résolument ce problème. M. Obama au pouvoir, le dossier des changements climatiques est maintenant dans la mire des grands dirigeants de Washington, mais les États ne s'éclipsent pas pour autant. « Ils sont déterminés à poursuivre la mise en œuvre de diverses mesures entreprises en l'absence d'initiatives fédérales », a affirmé Jessica Shipley, membre du Pew Center on Climate Change. « Les États continuent manifestement à travailler ardemment sur la question du climat, en conjonction avec les mesures fédérales. »

À la fin 2009, les meilleurs exemples d'initiatives américaines sur les changements climatiques que les États-Unis pouvaient présenter à la planète étaient le fait des États et des municipalités. Les règlements du gouvernement Obama sur les nouveaux véhicules ne s'appliqueront qu'à partir des modèles 2012, et le Sénat est loin d'être prêt à adopter un projet de loi sur un système de plafonnement et d'échange pour accompagner la version approuvée par la Chambre des communes en juin 2009. Terry Tamminen, ancien secrétaire de l'EPA de la Californie, a indiqué que les initiatives étatiques et locales étaient les seuls atouts dont disposait le gouvernement américain à l'approche de la conférence de Copenhague. « Nous pouvons déclarer au monde entier : "Nous n'avons peut-être pas ratifié Kyoto, mais nous ne sommes pas restés inactifs pour autant." »

Est-ce que ce sera accepté à Cancún, ou est-ce que l'on estimera qu'il s'agit d'un cas de minimalisme, « trop peu, trop tard », mis de l'avant par la nation qui est peut-être la plus à blâmer pour les changements climatiques?

Un allié à la Maison blanche

M. Obama a indiqué clairement dès le début de sa présidence que les changements climatiques seraient l'une de ses grandes priorités. Au cours du mois qui a suivi sa victoire électorale en 2008, il a pris part, par liaison télévisuelle, à un sommet sur les changements climatiques organisé par le gouverneur de la Californie, Arnold Schwarzenegger, qui réunissait des gouverneurs de 13 États et des chefs de gouvernements provinciaux de quatre autres nations. M. Obama avait affirmé : «

Lorsque je serai président, tout gouverneur désirant promouvoir l'énergie propre aura un allié à la Maison blanche.

Dans la série de mesures de relance de 787 milliards USD signée par le président en février 2009, des milliards de dollars étaient affectés à l'énergie propre et à la création « d'emplois environnementaux », notamment 6,3 milliards USD en subventions aux États et aux municipalités pour des mesures liées à l'efficacité énergétique et à la réduction des émissions de gaz carbonique. En octobre 2009, il a annoncé qu'il affecterait des fonds de relance de 3,4 milliards USD à des projets de modernisation du réseau électrique de la nation.

Mais les plus importantes mesures prises par M. Obama jusqu'à présent concernent la réglementation des véhicules. Son gouvernement a officiellement proposé en septembre 2009 des règles qui imposent des limites nationales sur les émissions de gaz à effet de serre des voitures et des camions et exigent une augmentation de près de 40 pour cent de leur efficacité énergétique d'ici 2016.

Organisme de réglementation

L'organisme de réglementation fédéral actuel doit beaucoup aux initiatives des États. Dès 1999, des groupes environnementaux ont demandé à l'EPA fédérale d'exercer l'autorité que lui confère le Clean Air Act (Loi sur la qualité de l'air) pour réglementer les émissions de gaz à effet de serre. L'agence a nié avoir une telle autorité et a fait valoir que le lien entre les gaz à effet de serre et les changements climatiques n'avait pas été clairement établi.

Le Massachusetts et 11 autres États ont contesté le refus de l'EPA. En 2007, la Cour suprême a tranché en leur faveur, statuant que le dioxyde de carbone était à n'en pas douter une substance polluante régie par la Loi sur la qualité de l'air. Cette loi - rédi-gée au début des années 1970 alors que la Californie du Sud était connue pour son smog - octroie à la Californie le pouvoir de réglementer toute substance polluante apparentée, à condition que l'État obtienne une exemption de l'EPA. D'autres États peuvent ensuite décider d'adopter les règlements californiens.

Toutefois, à peine quelques heures après le jugement du tribunal, Stephen L. Johnson, administrateur de l'EPA, a annoncé que l'agence n'approuverait pas pour autant l'exemption de la Californie visant la mise en application du projet de loi Pavley. « Le gouvernement Bush met de l'avant une solution nationale claire en vue de diminuer l'empreinte écologique liée aux véhicules des États-Unis, et non pas un ensemble de règles étatiques disparates », a-t-il déclaré. Les règlements de l'État étaient néanmoins rédigés et fin prêts à être mis en œuvre aussitôt que cette exemption serait approuvée par le

gouvernement Obama.

La Californie s'efforce également de mettre en œuvre sa loi de 2006 sur le réchauffement climatique qui vise les émissions de sources fixes comme les centrales électriques. La loi requiert que les émissions de gaz carbonique soient réduites aux niveaux de 1990 d'ici 2020, ce qui représenterait une diminution de 25 pour cent. De plus, la Californie a promulgué en 2008 une importante loi sur l'utilisation des terres qui enjoint l'Air Resources Board de la Californie à fixer des objectifs de réduction des gaz à effet de serre pour les régions californiennes. Les régions qui remanient leurs plans d'urbanisme afin de respecter ces objectifs – en favorisant les projets immobiliers près d'arrêts de transport en commun, par exemple – seront récompensées par des fonds fédéraux et étatiques additionnels affectés au transport.

Des représentants locaux avancent que même si le Congrès finit par établir une politique nationale sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, le gros du travail sera effectué à l'échelle locale. Dans cette optique, des villes comme Boston et San Francisco ont modifié leurs codes du bâtiment de manière à ce que les grands immeubles soient tenus d'améliorer leur efficacité énergétique. En octobre 2009, Miami a révisé son règlement de zonage afin de favoriser un modèle de développement plus dense, en partie pour promouvoir l'utilisation du transport en commun et réduire le nombre de « kilomètres-véhicules parcourus » – qui est devenu l'un des grands objectifs des planificateurs et pourrait, d'ici 2050, se traduire par une réduction globale de 10 pour cent des émissions de gaz à effet de serre.

Beaucoup continuent toutefois à soutenir que les répercussions économiques négatives des nouvelles restrictions constituent un prix trop élevé à payer. Cette crainte a empêché environ la moitié des États de promulguer toute loi sur les changements climatiques. Même les représentants gouvernementaux préoccupés par cette question se sont souvent contentés de promettre une réduction des émissions ou un usage accru des carburants de rechange dans l'avenir, sans toutefois prendre des mesures précises qui pourraient avoir des conséquences néfastes pendant leur mandat.

Des objectifs ambitieux


Même si les plans de la moitié des États exigent que les services publics tirent de 20 à 25 pour cent de leur énergie de sources

renouvelables d'ici 2020 – ou 33 pour cent en Californie – l'énergie renouvelable ne représente que 9,5 pour cent de l'électricité produite aux États-Unis et elle provient en grande partie de centrales hydroélectriques construites des décennies plus tôt.

Californie ne réussira sans doute pas à atteindre son objectif préliminaire, soit que 20 pour cent de son énergie proviennent de sources renouvelables d'ici l'an prochain (11 pour cent à l'heure actuelle).

Les États s'estiment à présent des partenaires efficaces, tant lorsqu'ils agissent de leur propre chef que lorsqu'ils collaborent avec d'autres acteurs infranationaux. L'initiative régionale sur les émissions de gaz à effet de serre de l'ouest du pays réunit non seulement sept États américains, mais aussi quatre provinces canadiennes. Lors du sommet de la Californie tenu en novembre 2008, des dirigeants infranationaux de cinq nations, notamment les ministres de l'Environnement des provinces canadiennes de l'Ontario et de la Colombie-Britannique, ont convenu de lutter ensemble contre les changements climatiques.

L'Illinois, la Californie et le Wisconsin ont aussi conclu un accord en vertu duquel ils s'engagent à collaborer avec les gouverneurs de six provinces indonésiennes et brésiliennes en vue de freiner la déforestation et la dégradation des sols au moyen de projets conjoints et de programmes incitatifs. Arnold Schwarzenegger, gouverneur de la Californie, a tenu, en octobre 2009, un deuxième sommet sur les changements climatiques de plus grande envergure encore. Quatre premiers ministres provinciaux canadiens y ont assisté : Gordon Campbell, de la Colombie-Britannique, Gary Doer, du Manitoba, Jean Charest, du Québec, et Daniel Williams, de Terre-Neuve-et-Labrador. Bon nombre de gouverneurs de l'Indonésie, du Brésil, des Philippines, du Sénégal, du Nigeria et de l'Allemagne y ont en outre pris part.

Tous ces efforts sont, jusqu'à un certain point, considérés comme des mesures de précaution en attendant l'adoption de lois fédérales. Le Congrès s'en sert toutefois pour élaborer son propre plan et veiller à ce que les débats législatifs nationaux tiennent compte des préoccupations étatiques, locales et régionales. « Comme vous pouvez l'imaginer, les lois ont fini par ressembler à la Loi sur la qualité de l'air, le Congrès indiquant aux États chefs de file comme la Californie : "vous pouvez continuer sur votre lancée, mais voici les normes minimales fixées par le Congrès qui doivent être respectées par tous les États." », a déclaré M. Tamminen. 

La petite histoire des compétences environnementales de Washington

Comment la protection environnementale est-elle devenue une compétence du gouvernement fédéral? Lors de son adoption, la Constitution des États-Unis ne faisait aucune mention de compétences environnementales. Toutefois, le Marine Hospital Service des États-Unis, fondé en 1798, a graduellement étendu ses activités au fil des décennies. Il ne s'occupait au départ que de soigner les marins malades ou invalides, mais s'est ensuite attaqué à de plus grandes questions de santé publique, comme les maladies d'origine hydrique. Dès les années 1910 et 1920, la médecine préventive s'était ajoutée aux tâches de cet organisme agence à mesure que le gouvernement commença à réglementer la qualité des aliments, l'eau potable et le traitement des eaux usées. Les grands enjeux environnementaux des années 1950 et 1960 ont souligné le fait que la pollution ne fait aucun cas des limites territoriales des États. D'un livre écrit par l'environnementaliste Rachel Carson, *Silent Spring*, publié en 1962, a émané un mouvement environnemental qui a rendu

l'intervention fédérale quasi certaine. Le mandat en matière d'environnement du Marine Health Service – rebaptisé Public Health Service – a été ensuite transféré à la Environmental Protection Agency (EPA) fondée en 1970.

Bien que la protection de l'environnement relève à présent principalement du gouvernement fédéral, une grande partie des tâches sont effectuées par les États. En général, le centre adopte des lois fermes qui, en vertu de la structure de commandement et de contrôle, prévalent sur les lois étatiques et locales, et procède ensuite à une dévolution partielle.

L'agence fédérale concernée – en général, l'EPA – fixe des normes nationales, mais délègue la gestion des programmes aux États. Quelque 75 pour cent des programmes environnementaux leur sont ainsi dévolus, mais il ne s'agit pas d'un processus uniforme. Toutefois, presque tous les États (sauf six) sont à même d'octroyer des permis qui autorisent les industries et les stations de traitement des eaux usées à déverser certaines eaux usées contenant moins de contaminants que le niveau fixé dans une rivière. De plus, en vertu de la loi fédérale sur la qualité de l'air, et à condition d'obtenir une exemption fédérale de l'EPA, la Californie peut établir des normes plus strictes que les exigences fédérales et d'autres États peuvent ensuite adopter ces normes.

AUSTRALIE

Les États tardent à mettre en œuvre le programme australien sur les changements climatiques

Le gouvernement Rudd se heurte à l'inertie du Sénat et des assemblées législatives



Le ministre de l'Environnement de l'Australie, Peter Garrett, derrière un groupe de manifestants. L'Australie a annoncé une politique nationale sur les changements climatiques, mais les entreprises souhaitent moins de protection environnementale alors que les environnementalistes en demandent davantage.

PAR TOM ARUP

L'AUSTRALIE A RÉDUIT SES OBJECTIFS en matière d'émission de gaz à effet de serre lorsqu'un accord contraignant n'a pu être conclu lors de la conférence de Copenhague sur les changements climatiques.

Des objectifs mondiaux n'ayant pu être fixés à Copenhague, le premier ministre australien Kevin Rudd a annoncé le 27 janvier dernier que son pays ne s'engagerait fermement à réduire ses émissions de gaz à effet de serre que de 5 pour cent en deçà de ses niveaux de l'an 2000. Si les économies avancées, ainsi que l'Inde et la Chine, acceptent un objectif plus élevé, l'Australie fera passer son taux de réduction cible à entre 15 et 25 pour cent.

M. Rudd, qui a agi à titre « d'intervenant désintéressé » dans le cadre du sommet de Copenhague, a tout mis en œuvre pour qu'un accord juridiquement contraignant sur les émissions de gaz à effet de serre soit conclu.

Son vœu n'a toutefois pas été exaucé. L'Australie a donc signé l'Accord de Copenhague, qui ne prévoit aucun taux cible et n'a pas été officiellement adopté par l'ONU.

M. Rudd est maintenant aux prises avec une baisse de la popularité de son gouvernement travailliste dans les sondages et éprouve des difficultés à faire adopter son programme sur les échanges de droits d'émission par le Sénat aus-

tralien (il lui faut cinq voix de plus).

En signant cet accord, l'Australie s'est engagée à verser 100 milliards USD à un fonds pour le gaz carbonique qui vise à aider les pays en voie de développement à réduire leurs émissions.

Seuls deux gouvernements étatiques australiens, la Tasmanie et la Nouvelle-Galles-du-Sud proposent des programmes d'envergure en matière de changements climatiques. La Tasmanie a toutefois décidé de remplacer le gaz naturel qu'elle utilise pour générer de l'électricité par du charbon, tablant sur des méthodes inédites pour capter ses émissions de dioxyde de carbone (CO₂) et les entreposer sous terre ou sous l'eau. La Wilderness Society a également critiqué la Tasmanie pour n'avoir proposé aucune mesure en vue d'empêcher l'exploitation forestière et le brûlage de forêts naturelles. D'autres États n'ont fixé des objectifs que pour la production d'énergie renouvelable, sans s'engager à des taux précis de réduction de leurs émissions.

L'Australie était déterminée à conclure une entente concrète à Copenhague, car les très graves sécheresses qui ont récemment sévi au pays ont saisi la population australienne d'effroi.

En 2006, les cruciales pluies hivernales ne se sont pas abattues sur l'Australie. La sécheresse a laissé des rivières et des réservoirs à sec et détruit des récoltes. Des communautés rurales ont été dévastées et

des villes confrontées à des restrictions sur l'utilisation de l'eau et la hausse du prix des aliments.

Le débat australien sur les changements climatiques a changé de cap en 2006. Le climat de l'Australie est rude même quand tout va bien, mais les dix ans de sécheresse – qui comprend le désastreux hiver sans pluie de 2006 – ont amené même certains sceptiques à juger que le climat s'altérerait.

Dès la fin 2006, le premier ministre d'alors, John Howard, était pour ainsi dire sur des charbons ardents. Sa popularité à la baisse à l'approche des élections, M. Howard – pourtant sceptique quant aux preuves scientifiques liant les émissions de gaz à effet de serre au réchauffement climatique – annonça qu'il mettrait au point un mécanisme national d'échange des droits d'émission. Le parti d'opposition travailliste avait déjà déclaré qu'il établirait un programme national, une promesse que maintint son nouveau chef, Kevin Rudd, après y avoir ajouté un éventail d'autres programmes sur l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique.

Au cours de la dernière décennie, les gouvernements des États ont entrepris de se fixer des objectifs et de décider des actions à prendre. En fait, lorsque le gouvernement travailliste de M. Rudd a annoncé les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'Australie au début 2009 – soit de 5 à 25 pour cent en deçà de ses niveaux de 2000 d'ici 2020. Tous les États et territoires avaient déjà établis leurs propres objectifs,

Tom Arup is an environmental journalist with *The Age*, a daily newspaper based in Melbourne.

forumfed.org

parfois beaucoup plus ambitieux. La Nouvelle-Galles-du-Sud avait même mis en place ce que les Australiens ont baptisé un « plan d'échange des droits d'émission » pour le secteur de l'énergie – mais ses objectifs se révélaient modestes.

Pour l'essentiel, ce plan était un mécanisme de plafonnement et d'échange traditionnel voulant que les permis d'émission de gaz carbonique soient mis aux enchères et que de moins en moins de permis soient vendus chaque année, réduisant ainsi les émissions.

L'arrivée de Kevin Rudd au pouvoir en 2007 a fait passer le pouvoir en matière de politiques sur les changements climatiques aux mains du gouvernement fédéral. Sa victoire électorale tenait en partie à la position des travaillistes sur cette question. M. Howard n'avait pas réussi à convaincre les électeurs que sa position sur le réchauffement climatique avait changé. Le premier geste de M. Rudd à titre de premier ministre était symbolique : il a ratifié le protocole de Kyoto – ce que M. Howard avait refusé de faire. M. Rudd a ainsi lancé un débat politique sur l'une des questions les plus épineuses de l'histoire récente du pays : la mise au point d'un mécanisme national d'échange des droits d'émission.

Les compétences fédérales mises à profit

Le gouvernement fédéral australien ne dispose d'aucune compétence officielle pour légiférer en matière d'environnement. Il doit normalement dégager un consensus entre les gouvernements australiens, ce qui a souvent été contrecarré par les querelles entre les États et les territoires – bloquant, par exemple, la réforme sur l'eau.

Afin de contourner ce que M. Rudd a appelé le « fédéralisme non coopératif », le gouvernement fait usage d'autres compétences pour passer outre les États et formuler des politiques environnementales. En 1999, le gouvernement Howard a fait usage des compétences constitutionnelles fédérales sur le commerce, les traités avec des pays étrangers et les sociétés pour mettre en place, sans obtenir l'accord des États, un ensemble de lois environnementales fédérales visant à préserver la biodiversité. Le gouvernement Rudd a fait de même, formulant une grande partie de ses politiques sur les changements climatiques en se fondant sur les compétences liées au commerce et à la conclusion de traités que lui accorde le chapitre 51 de la Constitution de l'Australie.

Le mécanisme d'échange des droits d'émission proposé a créé de grands remous politiques et le Sénat l'a rejeté en novembre dernier. Les sénateurs travaillistes ont appuyé le projet de loi et le chef

de l'opposition souhaitait voir cette loi adoptée, mais d'importants membres de son parti ont démissionné de leurs postes afin de voter contre la loi. Le chef de l'opposition, Malcolm Turnbull, n'a pas échappé à une remise en question de son leadership et a été remplacé par Tony Abbott, un ancien ministre de la Santé qui s'est montré sceptique quant aux preuves scientifiques en matière de changements climatiques et est en désaccord avec la tarification des émissions de gaz carbonique. M. Abbott est maintenant chef du Parti libéral, le principal parti d'opposition du pays.

Le programme de plafonnement et d'échange n'est pas la seule mesure sur les changements climatiques qu'a adoptée le gouvernement Rudd, mais il s'agissait d'une politique maîtresse ainsi que de la principale mesure incitative économique pour la réduction des émissions. Le mécanisme offre également une vaste protection aux entreprises – notamment à la puissante industrie du charbon australienne – et indemnise les ménages des prix plus élevés du gaz naturel et de l'électricité.

Le gouvernement a en outre fixé des objectifs nationaux de réduction des émissions – qu'il a présenté dans le cadre des négociations de Copenhague du 7 au 18 décembre. Il s'agissait des taux cibles précédemment annoncés, soit un recul de 5 à 25 pour cent en deçà de ses niveaux de l'an 2000 d'ici 2020 (ce dernier objectif est fonction d'un accord mondial) et de 60 pour cent d'ici 2050.

Marginalisation des États

L'État de Tasmanie s'est donné pour objectif de réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 60 pour cent d'ici 2050, et un rapport d'expert publié en février indique qu'il pourrait facilement y arriver.

En juillet 2009, le gouvernement de l'État de Victoria a publié l'ébauche de sa position de principe sur les changements climatiques. Il s'agissait du premier État à adopter une position de principe sur les changements climatiques après que le détail du plan fédéral fut connu.

Cette position de principe se lit comme suit : « L'engagement du gouvernement du Commonwealth envers la mise en place du CPRS (le mécanisme national d'échange des droits d'émission), l'établissement d'un objectif national de réduction des émissions et d'autres mesures fédérales ont grandement restreint les possibilités d'intervention des États et territoires australiens en matière de réduction des émissions. »

Le document n'y va pas par quatre chemins : le gouvernement fédéral a évincé les gouvernements étatiques du dossier des changements climatiques. L'État de

Victoria a également renoncé à ses objectifs de réduction des émissions. Ses politiques portent plutôt sur un éventail de domaines dont le mécanisme fédéral ne traite pas – les transports, l'agriculture et les forêts.

La Nouvelle-Galles-du-Sud a également accepté son sort et annoncé qu'elle abolirait son mécanisme d'échange des droits d'émission pour les producteurs d'énergie. Les autres États n'ont pas encore dévoilé le sort de leurs politiques sur les changements climatiques.

La position de principe adoptée par l'État de Victoria a posé le jalon d'une extraordinaire transition. Alors que les États ont adopté de vastes mesures au cours de la majeure partie de la décennie, ils ont maintenant largement accepté la prérogative fédérale quant à la mise en place d'un mécanisme national d'échange des droits d'émission et à la prise d'engagements internationaux au nom du peuple australien.

Résistance des États

Les États ont plutôt choisi de faire des pressions et de plaider en faveur des grandes industries polluantes situées sur leur territoire. Victoria, la Nouvelle-Galles-du-Sud et le Queensland, les trois États les plus peuplés, exercent notamment des pressions afin que les centrales électriques au charbon, fortement polluantes, reçoivent une indemnisation plus importante. En Nouvelle-Galles-du-Sud, ces pressions sont fondées sur la crainte que le projet de vente des actifs de l'État liés à l'électricité publique tombe à l'eau en raison de la tarification du carbone. Dans l'État de Victoria, l'énergie est largement générée par le lignite, très polluant. La facture pour le carbone y sera donc beaucoup plus élevée, ce qui pourrait entraîner des fermetures. Après avoir commandé un rapport interne et subi d'autres pressions de la part de l'opposition fédérale, le gouvernement Rudd a adouci son approche, haussant les indemnisations aux producteurs d'électricité de 3,3 milliards USD sur cinq ans à 6,6 milliards USD sur dix ans.

Les États réclament également que les lois sur la comptabilisation du carbone soient modifiées de manière à inclure les compensations agricoles pour le dioxyde de carbone liées à la séquestration du carbone et aux biocharbons. La séquestration du carbone signifie que le CO₂ est capté par un processus chimique ou biologique, évitant ainsi qu'il s'échappe dans l'atmosphère. Il en va de même pour les biocharbons, qui transforment les déchets agricoles en charbon. Le gouvernement Rudd a accepté une forme limitée de ces deux méthodes. De plus, avant

SUITE À LA PAGE 29

Les ambitieux objectifs du Brésil en matière de climat tablent sur la coopération entre les États, les villes et le centre

Le président Lula vise une réduction de 17 pour cent des émissions de CO₂ d'ici 2020



REUTERS/SERGIO MORAES

La forêt amazonienne du Brésil a été surnommée « les poumons de la Terre » en raison de la quantité d'oxygène qu'elle génère et de CO₂ qu'elle absorbe. On y trouve également des remèdes naturels, ce que ce cueilleur cherche dans les arbres de São Sebastião de Cuieiras, à 80 km de Manaus, dans l'État de l'Amazonas.

PAR ANDREW DOWNIE

LORSQUE LES 192 NATIONS DU MONDE N'ONT PAS RÉUSSI À conclure un accord sur les changements climatiques à Copenhague en décembre dernier, le président Luiz Inácio Lula da Silva ne s'est pas laissé décourager. Il est revenu au pays, a fait le point, puis a annoncé que son pays réduirait ses émissions de gaz à effet de serre de 39 pour cent en deçà de ses niveaux de 1990 d'ici 2020.

Selon le London Telegraph, le ministre de l'Environnement du Brésil a affirmé : « Même si le sommet de Copenhague n'a pas donné les résultats attendus, nous atteindrons tout de même nos objectifs. »

Bien que Copenhague ait fait long feu, le Brésil et les autres 191 pays feront une nouvelle tentative au Mexique à la fin novembre et au début décembre. Dans l'intervalle, bon nombre d'entre eux, dont le Brésil, ont signé un document intitulé « Accord de Copenhague », un engagement non contraignant selon lequel les signataires doivent fixer par écrit le taux de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre qu'ils atteindront d'ici 2020 – peu importe le taux.

Andrew Downie, un journaliste de São Paulo, a écrit sur de grands enjeux brésiliens pour des journaux et magazines britanniques et américains : *The Independent*, *The Guardian*, *The Daily Telegraph*, *The Sunday Telegraph*, *Scotland on Sunday*, *Time Magazine* et *Financial Times*.

L'objectif que s'est fixé le Brésil, soit 39 pour cent en deçà des niveaux de 1990, est ambitieux en comparaison avec les objectifs que se sont donnés les États-Unis et le Canada, soit une réduction de 17 pour cent de leurs émissions de CO₂ (dioxyde de carbone) en deçà de leurs niveaux de 2005.

Dixième économie en importance au monde et cinquième plus grand pays en superficie, le Brésil abrite la vaste forêt amazonienne, surnommée « les poumons de la Terre » en raison de la quantité d'oxygène qu'elle libère chaque jour.

M. Lula a promis de mettre un terme à la déforestation de l'Amazonie. S'il y arrive, il aura atteint une grande partie de son objectif de réduction. Il lui faudra mettre fin aux coupes à blanc de vastes forêts, qui ont permis l'expansion d'industries agricoles et de l'élevage de bétail afin de nourrir une population en forte croissance.

L'objectif de M. Lula est certes ambitieux, et la capacité du Brésil de respecter son engagement dépendra, dans une large mesure, de sa capacité à faire fonctionner son appareil fédéral à plein régime, atteignant un rendement encore jamais vu.

Résoudre l'impasse

Il lui faudra résoudre l'impasse dans laquelle se trouve le Brésil dans le domaine environnemental depuis la promulgation de sa Constitution de 1988. Cette situation découle du fait que les trois ordres de gouvernement du Brésil – fédéral, étatique et municipal – se sont tous vus confier des compétences constitutionnelles en matière d'environnement et peuvent, dans certains cas, exercer

ces compétences sur les mêmes questions environnementales.

Il en résulte souvent de la confusion et des différends entre le gouvernement fédéral et les États et, dans une moindre mesure, les municipalités, concernant l'autorité responsable de l'octroi de permis cruciaux pour des projets d'infrastructure comme des routes, des barrages et des ports.

Un rapport publié l'an dernier par un organe parlementaire brésilien, la Commission permanente sur l'environnement et le développement durable de la Chambre des députés, résume ainsi ce problème :

« La Constitution fédérale octroie des droits concurrents à l'union, aux États et au district fédéral pour ce qui est de légiférer sur, entre autres, les forêts, la chasse, la pêche, la faune, la conservation des sites naturels, l'utilisation des terres et des ressources naturelles, la protection de l'environnement et la lutte contre la pollution, et de la responsabilité en matière de dommages environnementaux (...) Cette répartition des compétences présente de multiples avantages, mais engendre également de nombreux différends et litiges. »

Elle provoque en outre la confusion et des dysfonctionnements, a expliqué une communication intitulée « National Environment Council in Brazil and Environmental Federalism », présentée en 2007 dans le cadre d'une réunion de la Law and Society Association à Berlin, et rédigée par Alexandrina Sobreira de Moura, Ph. D., une juriste et chercheuse à la Joaquim Nabuco Foundation et professeure à l'Université fédérale de Pernambuco, au Brésil; et son collègue, Jorge Jatobá, prof.

Cette communication indique que le fossé entre la théorie constitutionnelle et la réalité dans le système de protection environnementale du Brésil « résulte non seulement de la confusion liée au chevauchement des fonctions entre les ordres de gouvernement (...), mais aussi du comportement centralisateur de l'agence environnementale fédérale (IBAMA). Ce comportement a mené à des conflits avec les États, en particulier pour ce qui concerne la compétence d'octroyer des permis environnementaux. »

Ressources gaspillées

Mme Moura et M. Jatobá soulignent que même si les piliers fondamentaux du système environnemental brésilien (appelé SISNAMA) sont bien ancrés, « ce système entraîne des actions incohérentes et inconséquentes de la part des divers paliers, menant à un gaspillage des ressources en raison du chevauchement des fonctions et de la confusion entourant les responsabilités des trois ordres de gouvernement ».

Les auteurs indiquent que la constitution du pays établit les compétences concurrentes des divers ordres de gouvernement en matière de protection environnementale, mais que les institutions responsables n'y sont pas clairement mentionnées.

Ils concluent que « la protection de l'environnement étant un but commun aux trois ordres de gouvernement, il est essentiel de mettre en place un système qui répartit les fonctions entre les entités de la fédération ainsi qu'un mécanisme de coordination entre celles-ci afin d'éviter le chevauchement, l'inefficacité, le gaspillage de ressources, l'incoordination et la désarticulation du système. »

Ils ont également fait remarquer que « la coordination verticale a parfois donné de très bons résultats. C'est le cas du Programme de prévention et de réponse aux besoins immédiats en cas d'urgences liées à des produits chimiques dangereux. Le ministère de l'Environnement et les gouvernements étatiques ont collaboré à l'élaboration de ce plan dont les priorités ont été déterminées par les États ».

Les auteurs décrivent également un autre cas de coordination verticale entre les États et les municipalités qui a émané de l'adoption de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) écologique. Les États versent aux municipalités un quart de la TVA perçue chaque mois. « Ce rare exemple est donc emblématique non seulement



Cette forêt amazonienne n'est plus que l'ombre d'elle-même. Du bétail broute à présent autour des arbres morts de cette ancienne jungle près de Marabá, dans l'État de Pará, au centre du Brésil.

de la saine coordination des politiques fiscales et environnementales, mais également de la coordination verticale entre deux ordres de gouvernement dans une république fédérale », affirment-ils.

Mme de Moura dispose d'une expérience concrète du fonctionnement du dossier environnemental au Brésil. Elle a été présidente de l'Association brésilienne des agences environnementales étatiques, et secrétaire générale de l'Agence de l'Environnement et des ressources en eau de Pernambuco, un des 26 États du Brésil.

Compétences concurrentes

Au Brésil, le territoire de compétence pour de grands travaux publics est déterminé ainsi : si une frontière étatique est traversée, le permis doit être octroyé par une agence fédérale; mais si les travaux sont effectués dans un seul endroit et ne touchent qu'un seul État, ils relèvent de cet État.

Les petits projets réalisés au sein d'une municipalité sont du ressort de celle-ci, à condition que la ville dispose de son propre secrétariat à l'environnement et d'un conseil environnemental composé de membres du gouvernement, du milieu des affaires et de la société civile. Pas plus de quelques douzaines des 5 561 municipalités du pays respectent ces exigences. L'octroi de permis est donc le plus souvent le fait des États ou du gouvernement fédéral.

Les facteurs qui déterminent si une question relève de la compétence des États ou du gouvernement fédéral donnent toutefois lieu à des différends. Par exemple, un barrage construit dans un État peut être alimenté par une rivière provenant d'autres États.

De même, les émissions d'une centrale électrique située dans une municipalité peuvent se disperser au loin, le gouvernement national, et non la municipalité ou l'État, pouvant alors être jugé responsable de l'octroi du permis.

Des efforts pour définir plus clairement les compétences concurrentes sont déployés depuis 2003, des représentants ayant alors élaboré un projet de loi visant à mettre un terme à la confusion. Il semble toutefois bloqué au Congrès. L'adoption de ce projet de loi représenterait un grand pas en avant.

Ana Cristina Barros, représentante nationale du TNC (The Nature Conservancy), un organisme environnemental non gouvernemental, a salué le projet de loi.

« Je crois qu'il s'agit d'une bonne loi, elle définit exactement qui est responsable de quoi. »

« Le projet de loi prévoit une liste claire qui doit être approuvée par un conseil national appelé CONAMA. Il énumère tout et clarifie quelles compétences relèvent de quel ordre de gouvernement. Il structure cette question », a-t-elle ajouté.

Le CONAMA, le Conseil national sur l'environnement, est un

organisme qui formule des recommandations sur des questions nationales stratégiques concernant l'environnement à l'intention du gouvernement et du président. Dans l'organigramme public, le CONAMA prend le pas sur le ministère de l'Environnement, ce dernier mettant en œuvre les décisions stratégiques prises par le CONAMA.

Policier de l'environnement

L'Institut brésilien de l'environnement et des ressources naturelles renouvelables (IBAMA) relève du ministère de l'Environnement. Il approuve les permis environnementaux pour les projets d'infrastructure et fixe les critères de gestion de la flore et de la faune. Il régleme l'utilisation des ressources naturelles et agit en tant que policier de l'environnement, plus particulièrement pour ce qui concerne la déforestation, le brûlage des résidus de récoltes, et les incendies de forêt. Il est aussi responsable de la réglementation du recyclage, de l'évacuation des déchets, de l'usage des engrais, ainsi que des programmes et des campagnes sur l'environnement du gouvernement.

La création de l'Instituto Chico Mendes (ICMBio) en 2007 a scindé l'IBAMA en deux organismes. Cet institut doit son nom au chef syndical des ouvriers chargés de recueillir le latex, dont l'assassinat en Amazonie en 1988 a attiré l'attention du monde entier sur la cause environnementale brésilienne. Son rôle principal consiste à gérer les zones fédérales protégées, notamment les parcs nationaux, les forêts et les refuges fauniques, ceux-ci étant répartis en deux catégories : ceux qui sont interdits aux êtres humains et ceux dans lesquels certaines activités sont permises.

Le ICMBio met au point et en œuvre des politiques liées à l'utilisation durable des ressources renouvelables dans ces zones et vient en aide aux peuples autochtones qui y résident. Il encadre en outre toutes les recherches et les projets de conservation qui y sont menés et agit en tant que policier de l'environnement.


Dans la hiérarchie globale, l'IBAMA prend le pas sur les systèmes environnementaux étatiques et locaux.

En dépit des chevauchements administratifs et des impasses, les récents efforts du Brésil pour freiner la dégradation de l'environnement ont été couronnés de succès et, en novembre 2009, le pays a annoncé son plus bas taux de déforestation annuelle depuis 1988, soit l'année où la collecte de ces données a été entreprise.

Application du code forestier

L'un des éléments essentiels de la lutte contre la déforestation est une loi de 1965, le Code forestier, qui, comme d'autres lois du genre, n'est pas toujours pleinement mise en application. Le code vise à protéger les zones menacées en stipulant l'étendue de terre que chaque agriculteur doit préserver en y conservant la végétation naturelle. En Amazonie, par exemple, les propriétaires terriens doivent maintenant garder 80 pour cent de leurs terres boisées. Dans le Cerrado, une région de bois et de savanes qui recouvre plus d'un cinquième du pays, 65 pour cent des terres doivent être préservées, et ailleurs c'est 20 pour cent de la végétation naturelle qui doit être conservée. Il existe des règles particulières et plus rigoureuses pour la protection de zones inclinées et situées près des rivières afin de garder l'eau propre et d'éviter l'érosion des sols.

La bonne nouvelle pour le Brésil est donc que des progrès sont réalisés. Les agriculteurs, l'industrie et les citoyens sont plus conscients que jamais des questions environnementales.

La mauvaise nouvelle c'est que le temps joue contre lui. Quelque 19 pour cent de la forêt amazonienne a déjà disparu. La solution passe par l'application de ces lois rigoureuses. Il faudra également lever les doutes sur leur fonctionnement. 

TROP DE GOUVERNEMENTS DANS LE SECTEUR ENVIRONNEMENTAL DU BRÉSIL

F = fédéral E = États M = municipalités

FEM signifie que les trois ordres de gouvernement interviennent.

adaptation de l'article « *Environmental Federalism in Brazil* » rédigé par Alexandrina Sobreira de Moura et Jorge Jatobá, 2007

Secteur	Formulation des politiques	Mise en œuvre	Financement	Surveillance, évaluation
Eau potable	F	EM	FEM	FEM
Pollution de l'eau	FEM	FEM	FEM	FEM
Eaux usées	FEM	EM	FEM	EM
Émissions des véhicules	FE	E	FE	FE
Pollution atmosphérique	F	FEM	FEM	FEM
Sols	M	M	M (sic)	M (sic)
Mines	F	EM	FEM	EM
Forêts	F	FEM	FEM	FEM
Poissons et faune	FE	FEM	FEM	FEM
Espèces menacées	F	FEM	FEM	FEM
Déchets solides	FEM	M	FEM	FEM
Déchets dangereux	F	FE	FE	FE
Prévention de la pollution	E	E	FE	E
Santé publique	FEM	FEM	FEM	FEM
Changements climatiques	F	F	F	F
Oiseaux migratoires	F	F	F	F
Biodiversité	FEM	FEM	FEM	FEM

La fréquence des compétences fédérales, étatiques et municipales conjointes (FEM) en matière environnementale se traduit par un important chevauchement des tâches qui produit la confusion, des impasses et des espaces politiques non occupés.

Le Mexique compte sur le reboisement pour contrer les changements climatiques

La planification est commencée dans les États mexicains, mais peu sont prêts à mettre en œuvre



Les arbres et les pâturages disparaissent dans la foulée de la construction d'un complexe domiciliaire de luxe à San Pedro Garza, aux abords de Monterrey, la ville la plus riche du Mexique. Le reboisement pourrait pallier les effets néfastes de l'essor du marché de l'habitation au Mexique.

PAR EDITH MARTÍNEZ

EN RAISON DE L'ÉCHEC DU SOMMET DE COPENHAGUE, FELIPE Calderón, président du Mexique, aura la délicate tâche d'accueillir le prochain sommet sur les changements climatiques à la fin novembre 2010.

Les réunions de ce sommet se tiendront du 29 novembre au 10 décembre 2010 à Cancún.

Conscient que les victoires sont difficiles à obtenir dans l'arène des changements climatiques, M. Calderón a déclaré lors du récent Forum économique mondial (WEF) que, à titre d'hôte, il insisterait sur des négociations de bonne foi. « J'aimerais éviter que nous perdions notre temps et revenions de Cancún les mains vides. »

Le Mexique s'est fixé pour objectif de réduire ses émissions de

gaz à effet de serre de 50 pour cent en deçà de ses niveaux de 2005 d'ici 2020. À l'instar du Brésil, il compte y arriver en freinant la dévastation des forêts du pays et en menant un programme de reboisement.

« Au Mexique nous nous employons à empêcher la déforestation et déployons de grands efforts en matière de reboisement », a déclaré M. Calderón lors du WEF tenu le 29 janvier dernier. Il a indiqué que le Mexique, qui perdait auparavant 300 000 hectares de forêts par an, reboisait à présent plus de 500 000 hectares chaque année.

L'environnement est une compétence que se partagent le gouvernement fédéral, les États et, dans certains cas, les municipalités. Les dispositions 117 et 124 de la Constitution du Mexique octroient aux États toutes les compétences non confiées au gouvernement fédéral, ce dernier disposant toutefois d'importants pouvoirs en matière d'environnement en vertu de quatre dispositions de la Constitution. La disposition 115 accorde en outre certaines compétences environnementales aux autorités municipales du Mexique.

Edith Martínez est une journaliste environnementale de Mexico. Elle écrit pour le quotidien national du Mexique *El Universal*.

Par conséquent, l'acteur principal en matière de changements climatiques au Mexique est le gouvernement fédéral. À la fin 2006, peu après son élection à la présidence, M. Calderón a proposé une stratégie nationale sur les changements climatiques. Après quelques querelles internes et ministérielles au sein du gouvernement national, un plan sur les changements climatiques a été adopté en 2007.

Connue sous son acronyme espagnol ENACC, la stratégie de M. Calderón comprend un élément clé qui met le ministère fédéral de l'Environnement dans l'obligation d'aider les 31 États mexicains à mettre au point leurs propres programmes contre les changements climatiques. Dès 2007, le gouvernement fédéral a participé aux premières étapes de la planification dans les États et veillé à la formation de spécialistes techniques et de scientifiques, de manière à ce qu'ils puissent formuler leurs propres plans d'action contre les changements climatiques. Disons qu'il s'agissait là d'une façon pour le centre d'amener les États à s'engager dans le processus.

Jusqu'à présent, la ville de Mexico, les deux États de la péninsule de Baja et quelques communautés indigènes dans l'État de Chiapas se sont démarqués dans la lutte contre les changements climatiques en lançant des programmes sur, par exemple, la réduction de la circulation, les parcs éoliens et le reboisement. La mise en œuvre de ces programmes pourrait toutefois amener d'autres États à s'investir davantage.

Dès la fin de 2009, l'État de Veracruz et la ville de Mexico avaient adopté leurs propres plans d'action contre les changements climatiques, et des plans étaient en cours d'élaboration dans les États de Nuevo Leon, de Baja California, de Baja California Sur, de Guanajuato, de Coahuila et de Puebla. Les États de Chiapas, de Tabasco, de Michoacan et Mexico en étaient encore à l'étape de la planification. La ville de Chihuahua, dans l'État de Chihuahua, a adopté son propre plan d'action contre les changements climatiques en septembre 2009.

« La vibrante politique du climat à l'échelle locale, municipale et des ONG qui donne lieu à tant d'initiatives aux États-Unis et au Canada n'existe pas au Mexique », a écrit Simone Pulver, professeure adjointe en études de l'environnement à la University of California at Santa Barbara, dans son récent ouvrage, *Changing Climates in North American Politics*, sous la direction d'Henrik Selen.

Le rôle prépondérant du gouvernement fédéral

Parmi toutes les agences fédérales, c'est le ministère fédéral de l'Environnement du Mexique, le SEMARNAT, qui s'est vu attribuer le rôle prépondérant dans le dossier des changements climatiques. Quelques États mexicains proposent des programmes sur les changements climatiques qui visent à accroître la sensibilisation du public et la construction de centrales électriques générant de l'énergie sans émettre de gaz à effet de serre, comme un parc éolien dans l'État de Baja California, qui produit déjà de l'électricité. Bon nombre d'États ont leurs propres ministères de l'Environnement, qui seraient sans doute les mieux placés pour s'occuper des futurs programmes étatiques sur les changements climatiques.

Dans les États de Veracruz et de Michoacán, Greenpeace Mexico fait toutefois campagne contre le programme fédéral de reboisement baptisé « ProArbol », faisant valoir qu'en vertu de celui-ci, l'agriculture continue de détruire des milliers d'hectares de forêts chaque année. En 1993, il ne restait plus que 54 000 des 97 000 hectares de forêt montagneuse humide et tropicale humide, de pins et de chênes qui composaient la forêt de Los Tuxtlas dans l'État de Veracruz en 1972. Greenpeace Mexico affirme qu'il n'en restera plus que 7 300 hectares en 2020.

Le district fédéral de Mexico a mis en place des stratégies globales, notamment un programme de « toit végétal » qui convertit des toits plats en terrasses-jardins, des mesures incitatives pour la construction d'édifices écologiques, une Journée sans voiture chaque semaine, et il bâtit une nouvelle ligne de métro aux côtés

de laquelle se trouvera une piste cyclable.

La ville de Mexico a mis au point son propre plan quinquennal sur l'environnement pour les années 2007 à 2012 et a adopté un plan vert. Les relations entre le maire de Mexico, Marcelo Ebrard, et le gouvernement fédéral sont toutefois tendues depuis trois ans, car M. Ebrard n'avait alors pas reconnu la légitimité du président Calderón et refuse de le rencontrer depuis. Le maire est membre du Partido de la Revolution Democratica (PRD), tandis que le président dirige le Partido Acción Nacional (PAN).

Bien que le parti de M. Calderon ne détienne le pouvoir que dans sept des 31 États du pays, son gouvernement entretient de meilleures relations avec les gouverneurs des États menés par des partis d'opposition qu'avec Mexico.

Les joutes oratoires qui caractérisent la conclusion de marchés multipartites dans le Mexique d'aujourd'hui ne remontent qu'à l'an 2000, soit lorsque le Partido Revolucionario Institucional (PRI) a perdu le pouvoir après 70 ans à la tête du gouvernement fédéral du pays.

L'établissement de solides relations intergouvernementales entre les acteurs fédéral et étatiques – jeu des navettes, lobbyisme, coopération et parfois désaccord – n'a réellement débuté qu'en 2000 lorsque Vicente Fox, aussi du PAN, était au pouvoir.

Voilà en partie pourquoi les États et le gouvernement fédéral manquaient de vivacité et se montraient hésitants quand vint le temps de collaborer sur le dossier des changements climatiques : ils n'avaient pas l'habitude de la coopération, ni de négociations bilatérales fructueuses.

Alors que les États n'en sont qu'à l'étape de la rédaction de leurs plans sur les changements climatiques, le gouvernement fédéral, lui, a lancé son programme de reboisement et annoncé son intention de réduire les émissions totales du pays de 50 pour cent en deçà de ses niveaux de 2005 d'ici 2050 afin de contribuer à la stabilisation des concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère.

Pourquoi proposer une réduction d'une telle ampleur? Il suffit de penser aux effets actuels des changements climatiques au Mexique ainsi qu'à leurs répercussions possibles dans l'avenir. Le président Calderón le dit clairement : « Les changements climatiques ont des répercussions sur tous les secteurs de l'économie mexicaine, ainsi que sur l'ensemble de sa population et de ses régions. »

Les émissions de gaz à effet de serre du Mexique sont modestes

L'empreinte carbonique du Mexique ne s'élève qu'à un peu moins de deux pour cent des émissions mondiales de CO₂, le principal gaz à l'origine du réchauffement climatique.

Le rôle que joue le Mexique dans la pollution de la planète est certes modeste, le pays est très vulnérable aux effets des changements climatiques en raison de sa situation géographique et de sa biodiversité. Le Mexique est parmi les 12 nations qui abritent le plus grand nombre d'espèces de flore et de faune au monde. Ces espèces risquent d'être victimes des possibles ravages des changements climatiques.

Les changements climatiques au Mexique se traduisent par de longues périodes de sécheresse et de pluie dans différentes régions du pays. La hausse de la température moyenne des océans entraînera une augmentation des pluies dans les régions tropicales du sud et des sécheresses dans les terres arides du nord. Ils menacent aussi une grande partie de la biodiversité de la nation.

Selon un rapport gouvernemental intitulé « L'économie des changements climatiques au Mexique », 25 des 153 villes côtières du sud du pays seraient particulièrement vulnérables aux effets des pluies torrentielles et des ouragans. En novembre dernier, quatre États du sud, soit le Yucatan, le Tabasco, le Chiapas et

SUITE À LA PAGE 31

Des sécheresses aux moussons

Les changements climatiques font des ravages au Népal.



REUTERS/GOPAL CHITRAVAR

Le premier ministre Madhav Kumar Nepal s'adresse aux membres de son Cabinet lors d'une réunion tenue au camp de base du mont Everest. Il cherche ainsi à attirer l'attention sur la fonte des glaciers du Népal et sur le réchauffement climatique qui pourrait en résulter.

PAR C. K. LAL

L E RÉCHAUFFEMENT CLIMATIQUE EXACERBE UNE SITUATION déjà difficile au Népal alors que l'ancien pays unitaire s'efforce de se transformer en république fédérale et d'adopter une nouvelle constitution.

La détermination des limites territoriales des provinces pourrait avoir un effet sur la capacité du pays à lutter contre les changements climatiques. Il en va de même de ce qui sera décidé concernant

l'environnement : s'agira-t-il d'une compétence fédérale, provinciale ou partagée ?

Le pays n'étant pas encore fédéral – une constitution fédérale n'a pas encore été adoptée –, le dossier des changements climatiques est du ressort du gouvernement central. Le premier ministre Madhav Kumar Nepal a fait valoir cette compétence le 16 décembre 2009 lorsqu'il a présenté un plan d'action en cinq volets sur ce dossier dans son discours lors du sommet de Copenhague sur les changements climatiques.

Il a déclaré que le développement durable, la réduction de la pauvreté et la justice entre les sexes doivent faire partie intégrante de la stratégie visant à freiner les changements climatiques.

C.K. Lal ou Chandra Kishor Lal, de Katmandou, est journaliste au *Nepali Times*.

Le premier ministre a également fait remarquer que la protection des montagnes de l'Himalaya est essentielle pour satisfaire les besoins en eau de l'Asie du Sud et que le Népal requiert de l'aide internationale afin de préserver ses montagnes et ses forêts.

Malgré la rébellion maoïste d'il y a une dizaine d'années et les petits problèmes de transition qu'a connus le pays au cours des trois dernières années, le Népal a réussi à bonifier ses espaces verts par de grands programmes de reboisement et d'exploitation forestière communautaire. Le gouvernement népalais a tenu une réunion historique de son Cabinet en décembre 2009. Elle s'est déroulée en plein air, au camp de base du mont Everest, afin d'attirer l'attention sur les changements climatiques et ses répercussions sur la fonte des glaciers de l'Himalaya.

Le gouvernement y a annoncé trois nouvelles réserves forestières et la création d'un parc national. La plupart des glaciers du Népal reculent. Pourtant, à l'exception de Katmandou, la capitale, les émissions de gaz à effet de serre des villes népalaises sont négligeables en raison de leur très faible industrialisation. La capitale a adopté des normes plus strictes sur les émissions des véhicules traversant la vallée de Katmandou. De vieilles villes, Bhaktapur et une partie de Lalitpur, aussi situées dans la vallée, sont devenues des zones sans circulation automobile. Le gouvernement national subventionne et encourage fortement l'utilisation d'ampoules électriques fluorescentes et de l'énergie solaire partout au pays.

L'objectif du Népal lors de la Conférence sur les changements

climatiques des Nations unies qui s'est tenue à Copenhague en décembre 2009 était de mettre en évidence le fait que les pauvres de son pays souffrent des effets des changements climatiques alors qu'ils n'en sont pas responsables.

Le pays abrite plus de 100 groupes ethniques qui s'expriment en 92 langues ou dialectes. Il contient trois zones climatiques, du mont Everest à des régions situées à 70 mètres au-dessus du niveau de la mer. La transformation d'un État si complexe en une république fédérale est un défi que doivent continuer de relever ses politiciens.

Les politiciens chargés de cette tâche sont les membres de l'Assemblée constitutionnelle, élus en avril 2008 avec pour mandat de rédiger la nouvelle constitution du pays. La lutte contre les changements climatiques, qui ont maintenant des répercussions sur la vie de citoyens ordinaires, est au nombre de leurs multiples préoccupations.

Ils doivent décider de l'ordre de gouvernement qui se verra octroyer la compétence en matière d'environnement, un choix qui aura très probablement des répercussions sur la manière dont le Népal s'attaquera aux changements climatiques. Si cette compétence est partagée, leurs efforts pourraient se voir récompensés, mais seulement si la coordination est confiée à une seule autorité encadrée par des règles explicites quant à sa collaboration avec les provinces et le gouvernement fédéral – et clairement responsable de la mise en application des règlements.

L'expérience du Brésil – où les villes, les États et le centre se partagent l'autorité en matière d'environnement sans qu'un ensemble de règlements clairs ait été fixé, ni une répartition des tâches établie – devrait inciter le Népal à la prudence. Même aux États-Unis, où les règles régissant la Environmental Protection Agency (EPA) sont clairement établies, des luttes de pouvoir entre les États et le gouvernement fédéral produisent des impasses.

La division des régions géographiques

S'attaquer simultanément à la lutte contre les changements climatiques et à la mise en place d'un État fédéral pose un problème de taille : comment diviser les trois grandes régions géographiques du Népal, soit les régions montagneuses, les régions semi-montagneuses et les plaines des basses terres?

Les plaines des basses terres, appelées le Tarai ou Madhesh, s'étendent sur une étroite bande d'une largeur d'environ 15 kilomètres qui ne représente que 15 pour cent du territoire du Népal, mais abrite un peu plus de la moitié de sa population. Ces plaines semblent subir le gros des effets des changements climatiques. Les périodes sèches y sont plus longues, son brouillard d'hiver est plus dense, des pluies plus courtes mais plus intenses s'y abattent, et la productivité de ses terres s'en ressent, un fait notable puisque seuls 20 pour cent des terres du pays sont arables. Le Népal est importateur de produits alimentaires et si sa productivité agricole stagne ou décroît, la stabilité politique de la nation ne sera plus qu'un mirage.

Aux prises avec des hivers mornes et des étés plus ensoleillés, les agriculteurs du Tarai font brûler davantage de bois pour compenser le manque d'énergie solaire et puisent plus d'eau souterraine pour ajouter à leur approvisionnement en eau, ce qui ne fait qu'empirer le brouillard d'hiver et l'hygiène estivale. Le soleil ne brille pas pendant des semaines en janvier et en février, mais les moustiques pullulent plus que jamais en mai et en juin, même dans les régions rurales. « Et ils sont de plus en plus gros et tenaces », affirme Bal Chandra, un travailleur social de Mahottary. On craint par conséquent l'apparition de souches de malaria plus résistantes qui se propageront plus rapidement à mesure que les moustiques se multiplieront.

Dans le débat sur la structure de la future fédération népalaise, trois options sont proposées concernant le Tarai. Les partisans de la mise en place de régions géographiques réclament la création d'une seule province ou entité infranationale englobant



À Katmandou, des parents et des enfants lâchent des ballons auxquels sont attachés des mots d'encouragement pour le sommet sur les changements climatiques de Copenhague en décembre 2009.

l'ensemble du Madhesh. Les activistes ethniques opéreraient plutôt pour quatre ou cinq entités fondées principalement sur la langue. Les nationalistes, quant à eux, préféreraient que toutes les entités disposent d'une partie des hautes montagnes de l'Himalaya, des régions semi-montagneuses et des plaines – ce qui créerait essentiellement des limites territoriales nord-sud.

Qui aura le dernier mot?

Il n'est pas aisé de déterminer le modèle le plus efficace pour réduire les émissions de gaz à effet de serre. Toutefois, pour faire reculer les changements climatiques, le gouvernement fédéral devrait avoir le dernier mot sur les questions concernant les ressources naturelles et l'environnement.

Si un modèle de fédéralisme à trois paliers comportant une entité centrale et des entités infranationales et locales est adopté, les compétences devraient être réparties de manière à ce que le centre dispose de suffisamment d'autorité pour intervenir en cas de désastres naturels ou de crises écologiques.

À Katmandou, dans la région semi-montagneuse, les moustiques abondent et les coquerelles encore plus. Selon Anandshova Tuladhar, directrice du département de zoologie de l'Université Tribhuvan, les coquerelles seraient de plus en plus grosses. Des chercheurs ont conclu que la hausse de la température moyenne est la principale cause de l'augmentation du nombre d'insectes et de leur taille. La température moyenne à Katmandou a cru de 0,06°C par an depuis les années 1970.

À mesure que la température des zones semi-montagneuses s'accroît, la durée de la saison des pluies raccourcit et des pluies torrentielles s'abattent sur de fragiles versants. Les inondations et



REUTERS/GOPAL CHITRAKAR

Les membres de l'Assemblée constitutionnelle du Népal, chargés de rédiger une nouvelle constitution fédérale, doivent décider des compétences, des frontières et de la structure des nouvelles provinces népalaises, des choix qui auront des répercussions sur la manière dont les changements climatiques seront abordés au pays.

les glissements de terrain qui en résultent aggraveront encore les conditions de vie déjà précaires dans ces régions. Les problèmes d'adaptation devront être abordés dans le cadre des débats sur le fédéralisme. Ces débats devraient se pencher sur les moyens de composer avec les pressions exercées par la croissance de la population dans des régions à l'écologie fragile. Les revendications en faveur de foyers nationaux fondés sur l'ethnicité ont été soulevées dans le cadre du débat sur le fédéralisme de cette région. Malheureusement, on a peu fait mention des manières dont un régime fédéral traiterait des questions climatiques et liées à la population dans les débats tenus dans les régions semi-montagneuses.

Les régions montagneuses de l'Himalaya ont fait l'objet de plus d'attention politique pour trois grandes raisons. Premièrement, parce que les changements climatiques de l'Himalaya ont des répercussions qui traversent les frontières du Népal – les réseaux fluviaux qui prennent leur source dans ces montagnes ont des répercussions sur la vie et les moyens d'existence de plus d'un milliard de personnes en Chine et en Asie du Sud et du Sud-Est. Deuxièmement, les signes sont alarmants – les glaciers fondent et les alpinistes qui escaladent l'Everest indiquent que la limite des neiges

éternelles recule chaque fois qu'ils reviennent d'une expédition. Troisièmement, des mouches domestiques ont été aperçues au camp de base de l'Everest, un fait également inquiétant. Il aurait auparavant été inimaginable de retrouver de tels insectes à une altitude de 5 360 mètres.

Toutefois, les régions de l'Himalaya ont peu de poids dans le débat sur le fédéralisme en raison de leur faible densité de population.


Préserver une écologie fragile

Une combinaison de provinces composées de zones semi-montagneuses et montagneuses serait sans doute le meilleur moyen de préserver l'écologie fragile de ces régions et de soulager la misère des peuples qui y vivent.

Les crues saisonnières des rivières – qui prennent leur source dans des lacs glaciaires, dont bon nombre se trouvent au Tibet – rendent une grande partie des plaines du sud du Népal impraticables pendant les mois de la mousson estivale. Ce fait n'est pas nouveau, mais les inondations sont aujourd'hui plus fréquentes et plus graves en raison des changements climatiques.

À l'instar du fédéralisme, les changements climatiques font l'objet de nombreux débats publics. Le Panel intergouvernemental sur les changements

climatiques a décrit la région de l'Himalaya comme une « région inexplorée de la recherche », ou une zone sur laquelle on dispose de peu de données scientifiques, une situation à laquelle il faut remédier. Le premier ministre du Bangladesh, Sheikh Hasina, a récemment affirmé que son pays, le Bhoutan, le Népal et les Maldives étaient les plus touchés par les changements climatiques alors qu'ils n'en sont pas responsables. La Chine émet 21,5 pour cent des gaz à effets de serre de la planète, alors que les émissions du Népal ne représentent qu'un minuscule 0,025 pour cent des émissions mondiales. Pourtant, cette nation est davantage que tout autre pays de la région menacée par les effets des inondations qui résultent de ruptures de poches glaciaires dans les lacs glaciaires.

Le Népal est à un carrefour. Le type de structure fédérale qu'il adoptera aura des répercussions sur sa stabilité politique, ses stratégies de réduction de la pauvreté et la manière dont il relèvera les défis liés aux changements climatiques. On dit que les crises sont pour les sages des occasions déguisées. Les membres de l'Assemblée constituante, les chefs de partis politiques et de la société civile doivent s'efforcer de cerner le futur équilibre écologique du Népal, un pays situé dans l'une des régions les plus vulnérables du monde. 

ALEXANDER ALVARO

L'Union européenne après le Traité de Lisbonne

ENTREVUE RÉALISÉE PAR CARL STIEREN



Alexander Alvaro, membre du Parlement européen (UE) représentant l'Allemagne, y a été élu pour la première fois en 2004, puis réélu en juillet 2009. Il y est vice-président du Comité sur les budgets et membre substitut du Comité sur les libertés civiles, la justice et les affaires intérieures. Il fait partie du Parti libéral-démocrate de l'Allemagne et de l'Alliance des démocrates et des libéraux pour l'Europe du Parlement européen. Il est le fondateur de EU40, un réseau réunissant tous les membres du Parlement européen, de la Commission européenne et du Conseil européen de moins de 40 ans. Il a été récemment nommé au conseil d'administration du Forum des fédérations à titre de représentant des jeunes professionnels.

LE FORUM A DISCUTÉ AVEC ALEXANDER ALVARO de son travail et du Traité de Lisbonne. Il s'agit d'une nouvelle entente entre les 27 États membres de l'Union européenne qui a été approuvée à la suite de récents référendums tenus en Irlande, en octobre, et dans la République tchèque, en novembre. Le traité met en œuvre bon nombre des changements proposés par le projet de constitution européenne qui avait été abandonné après l'échec des référendums tenus en France et dans les Pays-Bas. Le Traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

FÉDÉRATIONS: Quels grands changements s'opéreront en Europe à la suite du Traité de Lisbonne?

ALEXANDER ALVARO: Le Traité de Lisbonne rendra certainement l'UE beaucoup plus démocratique. Jusqu'à présent, les compétences dans certains secteurs de politique étaient réparties de telle manière que le Parlement européen ne disposait que de droits de consultation. De grands changements s'opéreront toutefois bientôt puisque la plupart des secteurs, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité de l'UE, fonctionneront désormais en vertu d'un processus de codécision : c'est-à-dire que le Conseil de l'UE et le Parlement européen devront s'entendre. Le Parlement européen aura donc toujours son mot à dire sur les questions en jeu.

Le traité modifiera en outre le processus de vote au sein du Conseil. Par exemple, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire, le consentement unanime des États membres était auparavant nécessaire. Les votes seront désormais fondés sur un système de majorité qualifiée [qui requiert 255 voix sur 345, et octroie des votes pondérés à chaque pays, de 3 voix pour l'État maltais à 29 voix chacun pour le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne et l'Italie]. Le fonctionnement de l'UE se rapproche ainsi davantage du fonctionnement d'un État national.

À mon avis, le traité apporte deux autres grands changements : la Charte des droits fondamentaux deviendra juridiquement contraignante dans les

États membres et nous disposerons, pour la première fois, d'un instrument appelé « initiatives citoyennes » : les signatures d'un million de citoyens pouvant donner lieu à une loi européenne.

FÉDÉRATIONS: Quels seront les effets du traité sur la direction de l'UE?

ALEXANDER ALVARO: En premier lieu, le Conseil de l'UE aura un président, qui sera nommé pour un mandat de deux ans et demi par les représentants des États membres et, en second lieu, l'UE aura un haut représentant de la politique étrangère, en réalité un secrétaire aux affaires étrangères.

On pourra maintenant donner un visage à l'UE. Henry Kissinger, l'ancien secrétaire d'État des États-Unis, a mentionné un jour qu'il ne savait pas avec qui entrer en contact lorsqu'il désirait communiquer avec l'UE. Ce ne sera plus le cas. Le secrétaire aux affaires étrangères de l'UE de même que le président du Conseil seront les porte-parole des États membres sur les questions liées aux affaires étrangères. Nous verrons comment évoluera l'équilibre des pouvoirs entre ces deux acteurs, mais le président du Conseil de l'UE est aussi considéré comme un représentant de l'UE.

FÉDÉRATIONS: Le traité rend-il l'UE plus fédérale?

ALEXANDER ALVARO: Le traité rendra probablement l'UE un peu plus fédérale. En raison du nouveau processus décisionnel, il existe désormais une réelle coopération entre le Parlement européen et les États membres, et, dans plusieurs domaines, les États membres ne pourront pas prendre seuls des décisions.

Ils devront toujours discuter des lois avec un autre organe. On retrouvera beaucoup plus d'interactions entre les différents paliers de gouvernement de l'UE et les Parlements nationaux, régionaux et locaux. Le rôle politique du Parlement de l'UE prend sans doute de l'importance, mais la structure de l'UE a toujours eu un élément fédéral.

Le Traité de Lisbonne va un peu plus loin dans cette structure fédérale. L'UE ne

reproduit pas un modèle d'État fédéral, mais il s'y apparente puisqu'on y trouve des compétences exclusives et des compétences partagées – pour lesquelles il faut s'entendre sur la manière de régler une question.

FÉDÉRATIONS: Les électeurs européens s'intéresseront-ils maintenant davantage à ce qui se passe au sein du Parlement européen?

ALEXANDER ALVARO: Je l'espère. Cela dépendra de la manière dont l'UE transmettra les informations et dont les médias les communiqueront dans les capitales et les villes des États membres. Nous espérons que les médias feront état de la coopération entre les différentes institutions. Il est difficile de le prévoir avec certitude, mais la pertinence accrue du Parlement européen devrait entraîner une intensification des informations communiquées.

FÉDÉRATIONS: Quels seront les effets du Traité de Lisbonne sur les pays membres de l'UE?

ALEXANDER ALVARO: Je crois qu'ils seront profondément touchés par ce traité. Les États membres devront communiquer beaucoup plus entre eux et avec le Parlement européen, car presque tous les domaines, à l'exception de la politique étrangère et de sécurité, sont maintenant régis par un processus de codécision, qui requiert l'aval du Parlement et du Conseil européen, et doit être approuvé par un vote à majorité qualifiée au sein de ce Conseil.

Une décision de la majorité des autres membres sur certaines questions peut maintenant l'emporter sur celle d'un grand État membre comme l'Allemagne, mon pays, ce qui n'était pas possible auparavant. Les États membres seront plus attentifs à ce qui se passe, surtout dans les domaines désormais régis par un processus de codécision, ce qui entraînera plus d'interactions entre les États membres, le Parlement de l'UE et les Parlements nationaux.

[Lorsqu'une loi est adoptée par le Parlement européen, les États membres] disposent d'un certain temps pour étudier les propositions de l'UE avant de donner leur aval ou d'apposer leur veto. Les Parlements nationaux sont en droit, en vertu de la disposition sur la subsidiarité, d'apposer leur veto sur une proposition s'ils estiment qu'elle viole le principe de subsidiarité [selon lequel les tâches doivent être accomplies par l'ordre de

gouvernement le plus près des citoyens].

Certains parlements devront donc être beaucoup plus attentifs à ce qui se passe. Je crois que certaines interactions en particulier s'en trouveront améliorées, mais elles demanderont plus d'efforts de la part des États membres.

FÉDÉRATIONS: Le traité transférera-t-il certaines compétences des capitales d'États membres à Bruxelles?

ALEXANDER ALVARO: Oui. Par exemple, les États membres pouvaient auparavant prendre leurs propres décisions en matière de coopération judiciaire et policière dans les affaires criminelles – ils n'avaient qu'à consulter le Parlement européen. Désormais, ce champ de compétence qui relevait auparavant de la souveraineté des nations sera régi par un processus de codécision. Bruxelles aura donc davantage voix au chapitre.

FÉDÉRATIONS: Quelles seront les répercussions du traité sur la vie des citoyens et citoyennes des pays de l'UE?

ALEXANDER ALVARO: J'estime que le traité touchera les citoyens et citoyennes parce que leurs représentants au sein du Parlement de l'UE auront davantage de comptes à rendre. Les Européens sauront que leur vote a un impact. Dans le passé, les gens auraient affirmé, à propos de certaines questions stratégiques : « Peu importe pour qui je vote, ce que je fais de mon vote, car le Parlement n'a pas voix au chapitre de toute façon ».

Ils réaliseront à présent que les représentants, les partis politiques et les dirigeants qu'ils élisent peuvent faire une différence, car ils influenceront directement les politiques adoptées par Bruxelles.

Les citoyens et citoyennes seront aussi témoins de la mise en application de la Charte des droits fondamentaux dans leur pays et pourront proposer des projets de loi au moyen d'initiatives citoyennes, à condition qu'un million de citoyens de différents pays signent une pétition à cet effet.

FÉDÉRATIONS: L'UE pratiquera-t-elle le fédéralisme coopératif, c'est-à-dire que les États membres agiront de concert avec le Parlement et les autres organes décisionnels de l'UE plutôt que de s'opposer à eux?

ALEXANDER ALVARO: Oui, je crois qu'il est fort probable que l'UE pratique le fédéralisme coopératif, et ce, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, il est impératif de le faire. Les États membres, de même que leurs régions et leurs collectivités locales,

prendront conscience de la nécessité d'une coopération accrue, car le traité leur octroie également le pouvoir de vérifier que la subsidiarité est respectée : ils pourront déterminer si une question est locale et devrait être réglée par eux, ou s'il s'agit réellement d'une question qui devrait être traitée à l'échelle européenne.


De plus, le fait que les décisions seront prises par un système de vote à majorité [qualifiée] dans de nombreux domaines donnera lieu à une collaboration plus intense, car ce processus politique requiert que l'on s'assure d'un nombre suffisant de voix pour maintenir une majorité.

Plus encore, le traité accorde un plus grand rôle au Comité des régions, qui fait intervenir les parlements régionaux dans les processus décisionnels. Enfin, la pratique fait déjà foi de cette collaboration : au cours des deux dernières années, nous avons tenu des « réunions parlementaires conjointes », c'est-à-dire que nous avons invité des parlementaires nationaux des États membres à prendre part à des réunions conjointes avec le Parlement européen.

FÉDÉRATIONS: Parlez-nous de votre propre expérience au sein du Parlement européen. Les membres coopèrent-ils au-delà des frontières nationales et partisans?

ALEXANDER ALVARO: Certainement. La coopération s'établit entre toutes les formations de l'éventail politique. Pour une réunion parlementaire conjointe sur la justice et les affaires intérieures par exemple, nous nous adressons aux comités des affaires intérieures des parlements nationaux, qui envoient ensuite des délégations généralement multipartites.

La situation du Parlement européen est particulière puisqu'il n'existe pas de gouvernement européen. Sa structure n'est donc pas la même que celle d'un parlement national, où l'on retrouve des partis au pouvoir et des partis d'opposition.

J'œuvre au sein de commissions plénières fondées sur une approche plurinationale puisque nous ne représentons que [nos] États membres. Évidemment, nous songeons toujours au bien de l'ensemble de l'Europe. Il nous faut également travailler selon une approche multipartite parce que, après tout, plus d'une centaine de partis politiques sont représentés au sein du Parlement européen. 

L'Allemagne postélectorale : le nouveau visage du fédéralisme donne plus de pouvoir aux États

La coalition réussie de Berlin sera difficile à reproduire dans les États



Le premier ministre du *Land* de Sarre, Peter Mueller, prend son siège au sein de la seconde chambre de l'Allemagne, le *Bundesrat*. M. Mueller – par coïncidence, un ancien membre du conseil d'administration du Forum des fédérations – est maintenant à la tête d'une nouvelle coalition qui réunit les chrétiens-démocrates (son parti), les libéraux-démocrates et les verts en Sarre – une combinaison qui pourrait être imitée par d'autres États puisque les deux plus grands partis ont vu leurs appuis diminuer.

PAR MARGARET HECKEL

L'élection fédérale de 2009 a changé la pratique du fédéralisme en Allemagne. La chancelière Angela Merkel entame son deuxième mandat à la tête du gouvernement avec ce qu'elle a appelé sa «

coalition rêvée », mais on ne contrôle pas toujours ses rêves.

Le parti de Mme Merkel, l'Union chrétienne-démocrate (CDU), mène le gouvernement de coalition qui réunit son parti frère en Bavière, l'Union chrétienne-sociale, et le Parti démocratique libre. Dans les médias allemands, le groupe est habituellement appelé la

coalition noire-jaune, d'après les couleurs des partis – noire pour l'Union chrétienne-démocrate, un parti conservateur, et jaune pour le Parti libéral-démocrate, plus à droite – ou la coalition bourgeoise en raison de son orientation politique. La même coalition, menée par l'ancien chancelier Helmut Kohl, a gouverné l'Allemagne de 1982 à 1998.

Au cours de son premier mandat, la chancelière a formé ce qui était appelé « la grande coalition », avec les sociaux-démocrates, un parti de gauche. L'appui des sociaux-démocrates lui assurait une

Margaret Heckel a été éditorialiste politique pour plusieurs quotidiens nationaux allemands et est l'auteure d'un livre à succès sur Angela Merkel, *So regiert die Kanzlerin* (en français : Ainsi gouverne la chancelière). Elle a aussi fondé deux sites Web : www.das-tut-man-nicht.de et www.starke-meinungen.de.

majorité beaucoup plus vaste qu'aujourd'hui au sein de la chambre basse du Parlement. Mais ce qui a particulièrement marqué cette période législative est le fait que la chambre haute du Parlement, le Bundesrat, composé de représentants des gouvernements étatiques de l'Allemagne, y avait relativement peu d'importance.

Le peu d'influence du Bundesrat au cours de cette période résultait de la forte majorité dont disposait alors la grande coalition, qui était d'une telle ampleur que la dissidence de quelques États au sein de cette chambre avait peu d'importance. De plus, la grande coalition fit adopter une réforme du fédéralisme de grande envergure qui donna aux États beaucoup plus de pouvoir dans certains domaines, comme les écoles et l'éducation, mais réduisit son pouvoir dans d'autres secteurs. Moins de lois nécessitent ainsi l'approbation du Bundesrat – selon certaines estimations, jusqu'à 60 pour cent de moins qu'auparavant.

Modification de l'équilibre des pouvoirs

À la suite de l'élection fédérale et de plusieurs élections étatiques à l'automne 2009, l'équilibre des pouvoirs en Allemagne penche maintenant nettement en faveur des États. La coalition noire-jaune ne dispose plus que de 37 sièges au Bundesrat, et il faut 35 voix pour obtenir une majorité, tandis qu'au plus fort de son premier mandat, de 2005 à 2009, Mme Merkel y détenait plus de 46 sièges. La composition du Bundesrat se modifie après chaque élection étatique, car chaque État y délègue de trois à six ministres, en fonction de sa population. L'élection prévue en Rhénanie du Nord-Westphalie le 9 mai prochain pourrait défaire la coalition dans cet État, et le gouvernement Merkel se retrouverait alors dans une situation difficile.

La composition des coalitions étatiques varie largement et il en va de même pour la composition du Bundesrat. Si les partenaires d'une coalition sont en désaccord, il est normalement de règle au Bundesrat que l'ensemble de la délégation s'abstienne de voter. Une abstention est considérée comme un « non » au Bundesrat parce que seuls les « oui » y sont comptés. Pour qu'une loi y soit adoptée, une majorité de l'ensemble des voix dans la seconde chambre, et non pas seulement des membres présents, est requise. Mme Merkel doit ainsi négocier plus fréquemment qu'auparavant avec les premiers ministres des États, car les votes cruciaux, notamment sur les lois financières, doivent toujours être adoptées par une majorité dans chacune des deux

chambres.

Cette situation découle des résultats des élections dans les États allemands, qui ont parfois donné lieu à de nouvelles coalitions qui seront peut-être un jour reproduites à l'échelle fédérale. Par exemple, les élections tenues en septembre dernier ont produit, en Sarre, ce qui a été appelé la coalition « Jamaïque », d'après le noir, jaune et vert du drapeau de ce pays des Antilles, qui a réuni les verts, les libéraux-démocrates et les chrétiens-démocrates. Au Brandebourg, une coalition regroupant le Parti social-démocrate et le Parti de gauche (anciens communistes et socialistes de gauche) a été formée. Aucun État n'avait auparavant été gouverné par de telles coalitions.

Les votes ne sont plus acquis

Ces nouvelles alliances sont sans doute importantes pour la formation de futures coalitions en Allemagne, mais elles font maintenant en sorte que les votes de l'État de Sarre sur lesquels la chancelière pouvait auparavant compter ne lui sont plus acquis. Si les verts de la Sarre se déclarent contre une mesure, le premier ministre de l'État devra soit voter contre la mesure au Bundesrat, soit s'abstenir de voter – même s'il est aussi chrétien-démocrate que Mme Merkel.

Jetons un coup d'oeil aux 16 États allemands (appelés *Länder* en allemand) et à leur représentation au sein du Bundesrat. Parmi les premiers ministres étatiques, l'Union des chrétiens-démocrates (CDU) et l'Union des chrétiens sociaux (CSU) sont nettement majoritaires – 11 démocrates-chrétiens contre cinq sociaux-démocrates. En ce qui concerne les votes au sein du Bundesrat cependant, la situation est fort différente. Sur les 69 voix de la chambre haute, seules 37 sont acquises au CDU, au CSU ou au Parti démocratique libre.

Les grands États qui disposent de six voix chacun dans la chambre haute sont le Bade-Wurtemberg, la Bavière, la Rhénanie du Nord-Westphalie et la Basse-Saxe. La Hesse détient cinq voix, la Saxe et le Schleswig-Holstein, quatre chacun. Cette situation présente des avantages pour le gouvernement Merkel. Une élection sera aussi tenue en Rhénanie du Nord-Westphalie en mai 2010. Pour l'instant, il ne semble pas que le CDU perdra les rênes du pouvoir dans cet État puisque les partenaires de la coalition ont fait très attention de ne pas y imposer des décisions que l'opposition pourrait utiliser contre le premier ministre de l'État, Jürgen Rüttgers, du CDU, et ainsi mettre en péril son poste.

Des coalitions couvrant un large éventail politique

Les autres votes au sein du Bundesrat appartiennent à un large éventail de coalitions qui traduisent les saisissants changements survenus sur la scène politique allemande. Les sociaux-démocrates ont formé une coalition avec les démocrates-chrétiens dans l'État de Thuringe et avec le Parti de gauche dans l'État de Brandebourg – des partenaires qui se trouvent aux deux extrêmes de l'éventail politique.

Les verts font partie d'une coalition avec les chrétiens-démocrates en Sarre ainsi que dans la ville de Hambourg, et avec les sociaux-démocrates dans la ville de Brême. Ils ont failli former une coalition rouge-rouge-vert en Thuringe, mais elle ne s'est pas concrétisée. La coalition rouge-rouge au Brandebourg s'est formée en réponse à cet échec, les sociaux-démocrates devant faire la preuve dans un État – et non pas seulement dans la ville de Berlin – que les coalitions rouge-rouge fonctionnent et engendrent des politiques raisonnablement saines, entre autres sur le plan financier. À long terme – après 2013 –, les coalitions rouge-rouge pourraient être le seul moyen pour les sociaux-démocrates d'accéder au pouvoir à l'échelle fédérale, avec ou sans l'appui du Parti vert.

Les sociaux-démocrates, qui ont vu leur cote de popularité baisser, ont besoin de partenaires de coalition pour accéder de nouveau au pouvoir. Puisqu'il leur est impossible sur le plan politique de former une coalition avec les libéraux, leurs autres options sont, entre autres, une coalition avec les verts, comme l'avait fait le chancelier Gerhard Schroeder, ou une grande coalition avec les chrétiens-démocrates, ce qui semble improbable. Les verts, auparavant au centre gauche de l'éventail politique, se trouvent maintenant au centre droit. Une autre option s'offre cependant aux sociaux-démocrates : une coalition avec le Parti de gauche, dont la popularité est en hausse. Pour ce faire toutefois, ce parti qui est beaucoup plus grand que le Parti de gauche, devra passer outre l'opinion publique défavorable à ce potentiel partenaire de coalition, composé en partie d'ex-communistes de l'ancienne Allemagne de l'Est.

L'éventail des ententes de coalition au sein des États allemands est presque étourdissant. Comme certains l'affirment : tout est permis. De nombreux analystes politiques estiment que c'était inéluctable en raison de la détérioration des vieilles allégeances politiques et de la forte baisse de la loyauté partisane. Les partis doivent donc s'ouvrir à un éventail de partenaires potentiels. La possibilité d'une coalition

avec les verts à l'échelle fédérale après les élections de 2013 – avec ou sans les Libéraux – intéresse clairement la chancelière. Les nouveaux ministres fédéraux et secrétaires d'État qu'elle a nommés à des postes clés en témoignent : la plupart entretiennent d'excellentes relations avec les verts.

Les libéraux ont le vent dans les voiles

Les libéraux, qui sont membres de coalitions au pouvoir dans huit des 15 États, ont le vent dans les voiles. De plus, le chef du parti, Guido Westerwelle, détient les postes influents de vice-chancelier et de ministre des Affaires étrangères sur la scène fédérale.

Les sociaux-démocrates ne faisant partie que d'une seule coalition (un relent du passé en Rhénanie-Palatinat), aucun écueil ne semble se profiler à l'horizon pour les libéraux et leur alliance avec le CDU et le CSU. Ainsi, lorsque Peter-Harry Carstensen, premier ministre de l'État de Schleswig-Holstein, a décidé de dissoudre sa grande coalition avec les sociaux-démocrates au milieu de 2009, il espérait d'évidence se voir réélu dans la foulée de la popularité des coalitions de droite dans l'ensemble du pays. Il remporta son pari, mais de peu, et son État côtier fait maintenant partie de la majorité au Bundesrat.

M. Carstensen est plus influent que jamais – tout comme ses collègues d'États gouvernés par des coalitions de droite. Aujourd'hui, si M. Carstensen et son gouvernement de Kiel rejettent une mesure, Mme Merkel perd sa majorité dans la Chambre haute. Auparavant, si sa coalition noire-rouge avait rejeté une mesure, la coalition noire-rouge fédérale n'en aurait pas fait de cas. Si la chancelière doit un jour faire face à une remise en question de son pouvoir au sein de son parti, elle ne sera pas menée par M. Carstensen, mais certains premiers ministres beaucoup plus influents pourraient jouer ce rôle.

Certains premiers ministres étatiques ont déjà annoncé leur opposition aux baisses d'impôt inscrites dans l'accord de coalition fédérale. Les États devant financer conjointement ces réductions, les pre-



Kerstin Kaiser, à droite, chef du Parti de gauche de l'État de Brandebourg, soumet son bulletin de vote lors du scrutin de l'État. Elle a par la suite formé une coalition avec le Parti social-démocrate dirigé par le premier ministre de l'État. Pour les sociaux-démocrates, de telles coalitions de gauche pourraient être leur meilleur espoir : des gouvernements étatiques de gauche.

REUTERS/THOMASPETER


miers ministres redoutent les répercussions qu'elles pourraient avoir sur leurs déficits budgétaires déjà considérables. Il ne s'agit là que de l'un des domaines de désaccord possibles. Parmi les autres grandes questions se trouvent le financement accru de l'éducation et les lois sur le travail.

Rencontres hebdomadaires entre les grands acteurs

La chancelière tient des rencontres hebdomadaires avec les premiers ministres étatiques du CDU et du CSU dans l'une des ambassades des *Länder*. Ces rencontres sont appelées *Kaminrunden* (conversations autour du feu) et se tiennent la veille des réunions du Bundesrat. Elles deviendront probablement plus importantes que les négociations de la coalition au sein de la chancellerie. Mme Merkel pourrait devoir mener des négociations politiques serrées avec au moins un premier ministre étatique afin de faire adopter ses lois par le Bundesrat. Le Bundestag ne posera pas de problème en raison des appuis majoritaires dont dispose la chancelière dans cette chambre. On verra sans doute la conclusion d'ententes avantageuses et des manoeuvres de coulisses avec les premiers ministres des *Länder* – beaucoup plus qu'au cours des quatre années

précédentes.

On peut aussi s'attendre à ce que les États et leurs premiers ministres retrouvent leur vigueur et exercent plus de pouvoir au cours de la période législative actuelle. Ils auront moins de lois à approuver en raison des récentes réformes du fédéralisme, certes. Mais dans les domaines financiers clés, ils sont plus que jamais à même de bloquer les mesures fédérales compte tenu de la manière dont les votes sont répartis au sein de la coalition de droite. Par conséquent, plus d'attention sera portée au Bundesrat et aux premiers ministres étatiques qu'au cours des quatre dernières années. On se penchera également davantage sur la manière dont ils gouvernent leurs États, ce qui pourrait donner lieu à une intensification de la compétition entre les États, qui chercheront à afficher le meilleur rendement et à tirer le plus d'avantages possible du régime fédéral actuel.

Les futures réformes du régime fédéral dépendent de ce qui résultera de ces changements dans l'équilibre des pouvoirs – surtout si un ou deux premiers ministres fournissent une véritable opposition à la chancelière au sein du CDU, se taillant ainsi une place sur la scène politique à titre de successeurs potentiels au cas où celle-ci déciderait de ne pas briguer un autre mandat. 

INDE [SUITE DE LA PAGE 5]

engagement et vendre le gaz naturel au prix plus bas de 2,34 USD l'unité.

Devant le tribunal

La Cour suprême doit trancher sur plusieurs questions, notamment :

- Le contrat entre la RIL et la RNRL est-il valide en vertu des lois indiennes sur les contrats?
- Le règlement à l'amiable entre Mukesh et Anil qui mena à la réorganisation des avoirs de la RIL est-il valide?
- Le prix du gaz naturel devrait-il être fixé à 2,34 USD ou à 4,20 USD l'unité?

Une nouvelle approche qui met l'accent sur les avantages de la concurrence entre les États s'est substituée au concept de coopération entre les États indiens qui visait à favoriser la stabilité et la sécurité. Des experts soulignent égale-


ment l'importance du « fédéralisme gardien du marché », qui limite le pouvoir du gouvernement pour ce qui est du contrôle des opérations du marché. Laisée à elle-même, la concurrence entre les États pourrait cependant avoir des conséquences inattendues. Deux éminents spécialistes du fédéralisme fiscal indien, Govinda Rao et Tapas Sen, soutiennent énergiquement que sans parité concurrentielle entre les régions, « l'attribution des ressources déterminée par le marché pourrait donner lieu à d'importants déséquilibres, ceux-ci engendrant ensuite des tensions sociales ». La politique de confrontation entre le gouvernement central et les États, ainsi qu'entre le gouvernement fédéral et les grands conglomérats, ne peut que devenir plus aiguë dans la foulée de ce différend.

Il n'est toutefois pas dans l'intérêt économique du gouvernement fédéral de concéder du terrain aux États concernant les accords fiscaux intergouvernementaux, les transferts fiscaux ou la décentralisation

de compétences économiques. On s'attend à ce que l'acteur fédéral tire profit de cette situation pour conserver sa mainmise sur la fiscalité.

En Inde, le système judiciaire assume un rôle crucial dans la détermination de la nature des relations intergouvernementales. Gardienne du fédéralisme, la Cour suprême est l'arbitre central qui tranche les litiges entre le gouvernement fédéral et les entités infranationales, ainsi que ceux qui opposent l'État et le marché.

La situation risque de s'aggraver puisque les tribunaux indiens n'ont pas la réputation de rendre des décisions promptement.

Dans ce cas précis, la Cour suprême déterminera principalement si le gouvernement fédéral agit à titre de gardien des ressources naturelles, ou joue un rôle partisan. Sa décision pourrait établir d'importants précédents pour ce qui est du rôle du gouvernement et d'acteurs privés dans le contrôle des ressources naturelles de l'Inde. 

SUISSE [SUITE DE LA PAGE 7]

daire, trois ans.


L'entente ne précise pas le nombre d'heures devant être consacrées aux divers sujets, mais il définit les connaissances que chaque étudiant devra avoir acquises au cours de sa scolarité. La Conférence des directeurs cantonaux de l'instruction publique établit les connaissances minimales qui devront être acquises à la fin de la deuxième année, de la sixième année et de la neuvième année dans quatre domaines: la langue d'instruction, les langues

étrangères, les mathématiques et les sciences naturelles. Chaque région linguistique devra élaborer un programme d'enseignement en se fondant sur ces exigences. Afin de vérifier les acquis, la Conférence procédera périodiquement à l'évaluation d'un échantillon anonyme d'élèves.

Forces et faiblesses du système d'éducation

Dans plusieurs cantons, l'instruction a été au cœur de grandes luttes. Les parents surtout, exigeaient un retour à la pratique

voulant que des notes soient attribuées aux élèves selon leurs résultats dans les matières qu'ils étudient, et demandaient un système d'éducation affichant « une approche moins laxiste ».

Dans l'ensemble, la population suisse a confiance en son système d'éducation et 95 pour cent des enfants fréquentent l'école publique. En avril 2009, un rapport de l'OCDE a donné au système d'éducation son sceau d'approbation, déclarant qu'il répondait à ses objectifs. 

AUSTRALIE [SUITE DE LA PAGE 15]

Copenhague, l'État de Victoria est intervenu dans la position internationale de l'Australie, exhortant l'acteur fédéral à tenter d'obtenir des concessions lors du sommet afin que les émissions liées aux feux de brousse soient exclues de la comptabilisation nationale.

Le secteur de l'énergie sous le contrôle des États


Pour édicter des lois sur les changements climatiques qui iront plus loin que le système d'échange de droits d'émission, le gouvernement fédéral devra compter sur le « fédéralisme coopératif ». Ceci en partie parce qu'il n'a pas encore trouvé un moyen légal de passer outre le contrôle étatique du secteur de l'économie australienne qui comprend les plus grands émetteurs - celui de l'énergie. En plus d'exercer des pressions sur le gouvernement pour qu'il augmente

l'indemnisation des centrales électriques au charbon, les États ont négocié avec le gouvernement fédéral une entente qui revoit à la hausse l'objectif à atteindre en matière d'énergie renouvelable, à présent fixé à 20 pour cent. Ils collaborent en outre avec le gouvernement fédéral à l'élaboration d'une politique nationale sur l'efficacité énergétique.

Le futur grand défi que devront relever les États en matière de changements climatiques est l'effet de l'élévation du niveau des océans sur les collectivités côtières. Plus de 5,5 millions d'Australiens habitent à quelque trois kilomètres des côtes. Un récent rapport fédéral a conclu que, dans le pire des cas, soit une élévation du niveau des océans de 1,1 mètre accompagnée d'ondes de tempêtes, 247 000 foyers australiens seraient inondés, causant des dommages d'environ 55 milliards USD. À l'heure actuelle, les États et le centre tentent désespérément de mettre au point une approche nationale de la planification et des lois sur les assurances afin

de limiter l'ampleur d'une telle catastrophe.

La destruction des côtes n'est que l'un des désastres naturels qui pourraient résulter des changements climatiques en Australie. La sécheresse qui sévit au pays depuis 2006 est maintenant considérée comme la pire de l'histoire du pays. Les climatologues soutiennent que le réchauffement climatique n'est pas la seule cause des phénomènes météorologiques extrêmes - les sécheresses, les feux de brousse et les inondations sont des constantes de la vie en Australie - mais les changements climatiques rendront ces phénomènes plus graves, plus fréquents et plus dévastateurs.

Les changements climatiques représentent un défi de taille, sans doute le plus grand défi qu'a jamais eu à relever la planète. Pour surmonter un problème si sérieux, tous les ordres de gouvernement australiens devront prendre le collier. 

L'ASSURANCE-CHÔMAGE [SUITE DE LA P. 9]

Le demandeur doit avoir travaillé pendant au moins six mois au cours des trois années précédentes. Les montants accordés et la durée des prestations varient en fonction du taux de salaire gagné par le travailleur et de ses années de service. Règle générale, ce programme offre une couverture d'assurance moins importante que le Fonds de garantie.

Le taux de chômage du Brésil a monté en flèche au début 2009 et, dès mars, on notait une hausse de 34 pour cent des demandes d'assurance-chômage par rapport à l'année précédente, ce qui risquait de surcharger le fonds. Les demandes ont toutefois diminué au cours des mois subséquents et le secteur formel de l'emploi est depuis revenu à un niveau d'avant la récession, le taux de chômage s'élevant à environ 7,5 pour cent.

Déclin du rôle de l'État

La libéralisation économique est en cours au pays et le rôle de l'État a décliné dans plusieurs secteurs. Des

représentants du gouvernement affirment tout de même que les programmes de protection sociale bénéficient encore d'un vaste appui public. Le milieu des affaires du Brésil se plaint cependant des charges fixes que représentent l'assurance-chômage et d'autres programmes sociaux. Même si en comparaison avec les salaires au Canada et en Allemagne, ceux du Brésil sont relativement bas, les taxes liées aux programmes sociaux font croître les frais d'embauche des travailleurs.

Un aspect important du programme d'assurance-chômage de l'Allemagne le distingue de ceux offerts au Canada et au Brésil. En effet, l'Allemagne offre non seulement un programme d'assurance-chômage conventionnel, qui est financé conjointement par les travailleurs et les employeurs et remplace jusqu'à 67 pour cent des revenus perdus, mais compte aussi beaucoup sur ses programmes d'intervention directe sur le marché du travail pour continuer à afficher un faible taux de chômage. L'un de ces programmes est appelé *Kurzarbeit*, ou programme sur la semaine de travail réduite, et a fait l'objet d'efforts accrus depuis le début

de la crise économique.

Plutôt que de mettre certains travailleurs à pied, les employeurs qui doivent réduire leurs effectifs en raison d'une baisse de la demande peuvent opter pour une réduction des heures de travail de tous leurs employés. Si les heures de travail et les salaires subissent une baisse d'au moins 10 pour cent, le gouvernement remplace jusqu'à 67 pour cent des revenus perdus. Si les heures de travail d'un employé passent de 35 à 25 heures par semaine, le gouvernement verse en fait au travailleur des prestations d'assurance-chômage pour les 10 heures perdues. La durée maximale des prestations est la même que pour les prestations d'assurance-chômage conventionnelles, soit 24 mois.

La semaine de travail réduite a un effet salutaire

La semaine de travail réduite a bien fonctionné et explique en partie le taux de chômage plus faible en Allemagne que dans la moyenne des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), et ce, malgré un grave ralentissement économique au pays. Le taux de chômage du pays s'élevait à 7,7 pour cent en octobre 2009 alors qu'il s'établissait à 7,5 pour cent un an plus tôt. (Le taux de chômage de l'UE était de 9,3 pour cent en octobre 2009 et de 7,7 pour cent en octobre 2008.) Selon l'OCDE, plus de 1,4 million de travailleurs se prévaudraient actuellement de ce programme allemand, et les heures de travail auraient diminuées de presque un tiers. Sans ce programme, le taux de chômage devrait tenir compte de près d'un demi million de chômeurs de plus. Les économistes ne font cependant pas tous l'éloge de cette politique.

Ses défenseurs affirment qu'il ne sert à rien de mettre à pied des travailleurs qualifiés lors d'une récession, pour ensuite devoir embaucher de nouveaux employés lorsque l'économie se rétablit, un processus qui peut se révéler long et coûteux. De surcroît, le fait de conserver un emploi à temps partiel permet aux travailleurs de rester actifs sur le marché du travail et diminue le risque qu'ils le quittent en permanence.

Les critiques de ce programme avancent au contraire que la semaine de travail réduite soutient des entreprises en déclin et les empêche de prendre les mesures nécessaires pour accroître leur productivité. En gardant plus de travailleurs que nécessaire à leur emploi, elles se trouvent aux prises avec plus de coûts fixes et la restructuration nécessaire dans plusieurs entreprises s'en

PROGRAMMES ADDITIONNELS: Les autres programmes offerts aux chômeurs dans trois fédérations

	Brésil	Canada	Allemagne
	Fonds de garantie	Partage du travail	Semaine de travail réduite
Objectif	Compléter le principal programme d'assurance	Sauvegarder les emplois dans des entreprises susceptibles de procéder à des mises à pied	Sauvegarder les emplois dans des entreprises susceptibles de procéder à des mises à pied
Financé par	Les employeurs	L'assurance-emploi fédérale	L'Agence fédérale de l'emploi
Prestations en tant que % du salaire	100 %	100 % pour les journées travaillées, 55 % pour les journées non travaillées	60 % à 67 % des revenus perdus
Durée des prestations	1 mois par année travaillée	6 à 26 semaines (52 semaines jusqu'au 31 mars 2010)	6 mois (24 mois durant la crise)
Prime versée par l'employé	1 mois de salaire par an	AUCUNE	AUCUNE
Prime versée par d'autres		L'assurance-emploi verse toutes les primes	Le gouvernement fédéral verse toutes les primes
Période minimale travaillée	1 an	Même que pour l'AE. Les travailleurs doivent être des employés permanents tout au long de l'année	Tous les employés permanents
Assurance pour les travailleurs autonomes	NON	NON	NON
Conditions:	Également un fonds de retraite	Les employés doivent travailler de 2 à 4 jours par semaine. D'autres conditions s'appliquent.	Les employés travaillent à temps partiel ou pas du tout. D'autres conditions s'appliquent.

voit retardée. De plus, il est alors plus difficile pour les nouvelles entreprises et les entreprises en expansion d'embaucher les employés dont elles ont besoin.


Des dépenses en hausse

La semaine de travail réduite occasionne toutefois des coûts considérables. L'Agence fédérale de l'emploi, qui gère ce programme ainsi que le programme d'assurance-chômage conventionnel, se trouve aux prises avec des dépenses accrues et un déficit prévu qui pourrait s'élever jusqu'à 16 milliards d'euros. Les taux de cotisation sont bloqués à 2,8 pour

cent du salaire brut, ce qui pourrait se révéler insuffisant pour couvrir les coûts en hausse du programme. Moins de cotisations sont versées, alors que plus de prestations sont accordées. Le gouvernement fédéral devra soit assumer la différence, soit majorer les taux de cotisation.

Les filets de protection sociale du gouvernement ont contribué à atténuer les effets de la récession pour des millions de chômeurs, mais les assises financières de ces programmes sont à présent mises à l'épreuve et doivent être renforcées. Tant au Canada, qu'au Brésil

et en Allemagne, ce qu'il faut plus que tout c'est une vigoureuse reprise économique qui réduira les taux de chômage et remettra de l'argent dans les poches des travailleurs, des employeurs et des contribuables qui financent les programmes d'assurance-chômage.

Le filet de protection sociale est une chose, et la réintégration dans le marché du travail en est une autre. Alors que l'économie mondiale continue à se rétablir, les gouvernements s'efforcent d'amener le plus possible de chômeurs à se trouver un emploi dans les plus brefs délais. 

MEXIQUE [SUITE DE LA PAGE 20]

Veracruz ont été durement touchés par l'ouragan Ida, qui, conjugué à un front froid, a causé d'importantes inondations et la perte de 2 000 hectares de récolte de riz, 90 000 têtes de bétail et des effets personnels de 200 000 personnes; les dommages causés à des routes et des ponts ont isolé au moins 20 villes.

La Stratégie nationale sur les changements climatiques (*Estrategia Nacional de Cambio Climático* ou ENACC) du ministère fédéral de l'Environnement, établie en 2007, indique que près de 20 millions de personnes résident dans des zones qui pourraient être dévastées par des ouragans. À l'inverse, des États du nord, comme Baja California Sur, Chihuahua et Coahuila, peuvent s'attendre à des sécheresses et des vagues de chaleur qui augmenteront la demande en eau dans ces régions où elle est rare.

En 1990, Mexico a mis en œuvre un programme nommé *Hoy No Circula* (Journée sans conduire) qui visait à réduire la pollution et la circulation. Près de 20 ans plus tard, ces mesures ont été reproduites dans sept États par l'entremise d'une série d'ententes de collaboration, donnant lieu au contrôle des émissions des véhicules automobiles dans la zone centrale du pays.

Les États mexicains passent à l'action

Dans la plupart des États, des études sur la vulnérabilité régionale et sur les effets des hausses de température sur la santé des humains ont été menées, et des projets sur l'énergie renouvelable et l'exploitation forestière durable ont été réalisés. Dans le nord du pays, la ville de San Juanico, dans l'État de Baja California Sur, a mis en place un programme sur l'utilisation expérimentale de l'énergie solaire et éolienne.

Dans l'État voisin de Baja California, un parc éolien de 100 mégawatts vient d'être construit par la Commission étatique de l'énergie. L'électricité générée sera utilisée pour l'éclairage public et exportée vers les États-Unis, où l'énergie verte est en grande demande. Dans le sud-est du Mexique, les communautés autochtones du Chiapas, qui possèdent des milliers d'hectares de jungles et de forêts, mettent sur pied des projets de séquestration du carbone.

prévoit moins de dépenses pour les questions environnementales en 2010 qu'au cours des années précédentes. Mexico a mis le gouvernement fédéral en garde contre l'amputation des budgets des États, indiquant qu'il mettrait ainsi en péril des projets susceptibles de contribuer à la réduction des émissions de gaz à effet de serre.


À Copenhague en décembre 2009, la délégation de la ville de Mexico a exhorté les gouvernements régionaux à négocier ensemble pour l'obtention de fonds inter-

nationaux visant à permettre aux États de lutter contre les changements climatiques en l'absence de financement fédéral. La délégation a également invité les autres villes du monde à demander une place à la table des négociations lors du prochain sommet sur les changements climatiques qui se tiendra au Mexique en décembre prochain.

La position que défendait le Mexique à Copenhague concernait la création d'un mécanisme de financement international prévoyant le transfert de technologie de nations industrialisées aux nations en développement. Les pays industrialisés seraient ainsi tenus responsables de la pollution qu'ils ont engendrée au fil des ans et verseraient aux pays en développement des fonds leur permettant de mettre en œuvre des projets de réduction des émissions.

Ce projet de financement est devenu la marotte de M. Calderón. Il en a encore fait mention à Davos :

« Si nous arrivons à cerner un mécanisme économique qui propose les bonnes mesures incitatives pour stimuler, pour pousser à l'action, que ce soit les pays industrialisés ou les pays en développement, nous serons sur la bonne voie pour obtenir ce que nous souhaitons de Cancún. »

Et ce qu'il souhaite obtenir, c'est « une entente solide, globale et substantielle ». 

Mexico et les deux États de la péninsule de Baja offrent des programmes sur les changements climatiques

Le gouvernement compte affecter 9,12 milliards de dollars à la construction d'une nouvelle raffinerie de pétrole plutôt que d'investir dans des sources d'énergie renouvelable. Petróleos Mexicanos, une entreprise publique, s'était engagé à diminuer la quantité de sulfure dans son carburant avant 2009, mais ne l'a pas encore fait. Le manque d'infrastructure et de ressources pour la transformation du secteur de l'énergie est pointé du doigt.

Le budget du gouvernement mexicain

Actualités en bref

Des premiers ministres canadiens rencontrent leurs homologues américains

LES PREMIERS MINISTRES DE SEPT PROVINCES CANADIENNES ONT RENCONTRÉ les gouverneurs de 20 États américains au cours d'une visite de trois jours à Washington, DC, en février.

Les premiers ministres sont membres du Conseil de la fédération du Canada. Cette organisation officielle réunissant les dirigeants provinciaux et territoriaux a organisé la visite, une première pour le groupe.

Les premiers ministres canadiens ont pris part à une table ronde intitulée « Frontière commune, intérêts communs » présentée dans le cadre d'une réunion de la National Governors Association (Association des gouverneurs américains).

Selon le site Web du Conseil : « Les premiers ministres ont créé le Conseil de la fédération parce que, selon eux, il est important que les provinces et les territoires jouent un rôle de leadership dans la revitalisation de la fédération canadienne et l'édification d'un régime fédéral plus constructif et coopératif. »

Les questions dont les premiers ministres devaient discuter avec leurs homologues américains étaient épineuses. Les mesures biennales adoptées par les États-Unis concernant la mention obligatoire du pays d'origine sur les étiquettes des produits du porc étaient au nombre de leurs préoccupations. Ces mesures ont eu des répercussions négatives sur les exportations des agriculteurs canadiens.

Les représentants des provinces ont également rencontré Lisa Jackson, chef de la Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis.

L'EPA pourrait bientôt intervenir afin de limiter les émissions de gaz carbonique aux États-Unis. Les premiers ministres canadiens désiraient connaître le point de vue de Mme Jackson sur cette question et sur d'autres aussi, notamment les importantes quantités de gaz à effet de serre qui sont émises par des provinces comme l'Alberta, et les grandes quantités d'énergie hydroélectrique générées par le Québec qui sont vendues aux États de l'est des États-Unis.

Au Canada, le commerce international, et plus particulièrement les traités, relèvent du gouvernement fédéral, mais rien n'empêche les premiers ministres provinciaux de rencontrer leurs homologues américains et de discuter de questions économiques cruciales pour les deux partis.

Des moments de camaraderie ont parsemé la visite des premiers ministres. Par exemple, le gouverneur de la Pennsylvanie, Edward Rendell, s'est laissé persuader de chanter de mémoire l'hymne national du Canada, « Ô Canada! ». Gary Doer, ambassadeur du Canada et ancien premier ministre du Manitoba, a organisé une réception à l'ambassade du Canada où les gouverneurs, les premiers ministres et leur personnel ont pu regarder la première partie de hockey des Jeux olympiques qui opposait le Canada et les États-Unis. Cette partie, gagnée par les États-Unis, mena à une finale pour la médaille d'or opposant les deux pays, remportée par le Canada le 28 février.

L'interdiction des minarets en Suisse ira devant la Cour européenne

LA COUR EUROPÉENNE DES DROITS DE L'HOMME POURRAIT TRANCHER SUR la légalité de l'interdiction constitutionnelle des minarets musulmans en Suisse.

Un minaret est la tour d'une mosquée musulmane dotée d'un balcon duquel les croyants sont appelés à prier. Les citoyens

suisse ont voté pour l'interdiction de cette structure religieuse lors d'un référendum tenu le 29 novembre 2009.

À peine quelques semaines après le référendum, Hafid Ouardiri, un musulman d'origine algérienne qui a été porte-parole de la mosquée de Genève, a déposé un appel devant la Cour européenne. L'appel de M. Ouardiri soutient que l'interdiction est incompatible avec la Convention européenne des droits de l'homme, dont la Suisse est signataire.

L'interdiction controversée a été approuvée par 57,5 pour cent des votants suisses. Plusieurs des pays voisins de la Suisse se sont dits désolés que le pays ait voté en faveur de la marginalisation de sa population musulmane.

La Suisse, un pays de 7,3 millions d'habitants, abrite 310 000 musulmans. De ses 160 mosquées, seules quatre ont des minarets. L'opposition aux minarets est une réaction à des demandes d'autorisation pour la construction de trois nouvelles mosquées dotées de minarets – dont une dans un centre islamique de plusieurs millions de dollars à Berne.

Les opposants aux minarets, bon nombre de l'Union démocratique du centre, un parti de droite, ont lancé la pétition pour la tenue d'un référendum en 2007. Même si le gouvernement de la Suisse, les évêques catholiques et les églises protestantes se sont déclarés contre cette mesure, les votants suisses ont au bout du compte approuvé l'interdiction. Quatre des 26 cantons suisses ont refusé la mesure : Bâle-Ville – un canton germanophone qui abrite la plus grande population musulmane en Suisse – ainsi que les cantons francophones de Genève, de Vaud et de Neuchâtel.

Des problèmes de gouvernance au Nigeria

PENDANT PRÈS DE TROIS MOIS AU DÉBUT DE 2010, LE PRÉSIDENT DU Nigeria, Umaru Yar'Adua, traité dans un hôpital d'Arabie Saoudite pour de graves problèmes de cœur et de rein, était en trop mauvaise santé pour gouverner son pays de 150 millions d'habitants.

L'absence du président Yar'Adua a créé un vide de gouvernance. Un vote de l'Assemblée nationale tenu le 10 février y a mis fin en permettant au vice-président d'assumer la présidence jusqu'à ce que M. Yar'Adua soit rétabli.

Le président Yar'Adua serait revenu au pays le 24 février. Toutefois, puisqu'il n'a rencontré ni la presse ni les représentants élus, certains se sont demandé s'il était vraiment de retour d'Arabie Saoudite. Le 17 mars, M. Goodluck Jonathan, président par intérim, a dissous le Cabinet de Yar'Adua.

Le *New York Times* a publié un article de l'Associated Press qui indiquait que le mystérieux retour de M. Yar'Adua au Nigeria « a causé de nouvelles inquiétudes quant à savoir si le président reprendra les rênes du pouvoir un jour ou s'il n'est revenu au pays que pour y mourir ».

Un adjoint de M. Yar'Adua a déclaré que M. Jonathan continuerait à gérer le pays pendant la convalescence du président.

Les Nigériens pourraient devoir s'habituer à l'incertitude en matière de gouvernance.

Une élection présidentielle doit être tenue au pays en avril 2011, ce qui a amené la revue *The Economist* à émettre le commentaire suivant : « peu sont ceux qui jugent que la santé de M. Yar'Adua lui permettra de solliciter un second mandat, mais peu sont ceux qui croient que M. Jonathan dispose de suffisamment d'appui pour en briguer un premier ».



Page du président
George Anderson

Le fédéralisme à paliers multiples

RÈGLE GÉNÉRALE, ON ESTIME que les fédérations se composent de deux paliers : un gouvernement au centre – le « gouvernement fédéral » – et les gouvernements des entités constituantes – des États ou des provinces, par exemple. Mais, dans de nombreux cas, la réalité se révèle bien plus complexe, et se complique de plus en plus.

Cet arrangement à deux paliers se vérifie dans nombre de fédérations, seuls ces deux ordres de gouvernement étant souvent établis par la constitution. Bien entendu, dans des pays comme le Canada, l'Allemagne et les États-Unis, on retrouve un troisième ordre de gouvernement à l'échelle municipale, mais la constitution fédérale ne leur reconnaît aucune existence autonome. Dans ces pays, les compétences et les limites territoriales des municipalités peuvent être modifiées par le palier de gouvernement « supérieur » duquel elles relèvent.

Cette façon de faire n'est pas sans logique. Les villes et les villages sont en constante évolution; il est donc sensé que le gouvernement de l'entité constituante dans lequel elles se trouvent puisse revoir périodiquement les arrangements les concernant, notamment en fusionnant des collectivités qui se sont rapprochées ou en étendant les limites territoriales des grandes villes. De nombreux gouvernements octroient des compétences différentes à leurs grandes, moyennes et petites municipalités.

Par contre, nombre de partisans de la démocratie locale sont excédés par cette pratique voulant que les municipalités soient réorganisées et parfois même abolies sans que la population locale ait été consultée, car ils les considèrent comme les gouvernements les plus près de la population. Les deux plus grandes provinces du Canada, l'Ontario et le Québec, ont procédé à des réorganisations draconiennes de leurs territoires municipaux, notamment par d'importantes fusions de municipalités, souvent malgré une vive opposition locale. À l'inverse, les États américains, qui disposent pourtant de la compétence juridique de le faire, n'arrivent que très rarement à mener une réorganisation d'envergure de leurs frontières municipales, à moins qu'un vote populaire l'ait demandé. Par conséquent, de nombreuses régions métropolitaines

des États-Unis demeurent fragmentées et même ghettoïsées.

Plusieurs fédérations ont répondu aux revendications pour la démocratie locale en octroyant aux autorités locales ou de district un statut constitutionnel. La Constitution du Nigeria établit 774 zones de gouvernement local (au sein de 36 États) et précise les compétences et les responsabilités des gouvernements locaux. Les constitutions du Brésil, de l'Inde et de l'Afrique du Sud reconnaissent également les gouvernements locaux. Le Brésil et l'Inde accordent plus de latitude à leurs entités constituantes sur des questions comme la délimitation territoriale ainsi que certaines tâches précises, tandis qu'en Afrique du Sud, c'est le Municipal Demarcation Board (Conseil sur la délimitation municipale) qui est chargé de définir les frontières des gouvernements locaux et d'évaluer leurs capacités.

À mesure que les pays s'urbanisent, les grandes villes changent la dynamique politique des fédérations. Elles réclament des relations directes avec le gouvernement central – souvent considéré comme celui qui tient les cordons de la bourse –, mais les gouvernements des entités constituantes pourraient s'opposer à perdre leur pouvoir sur ces villes. Il n'est pas surprenant que la traditionnelle rivalité entre le gouvernement central et les gouvernements des entités constituantes fasse de plus en plus place à un autre type de concurrence, qui oppose, d'un côté, les autorités locales et les entités constituantes, et de l'autre, les autorités locales urbaines et rurales, chacun cherchant à s'approprier l'espace politique et les ressources.

La réalité se complique encore dans certaines fédérations, l'Union européenne, par exemple. L'Espagne et l'Italie – des pays de tradition unitaire – se fédéralisent; leur processus comprend la création d'un nouveau palier de gouvernance régionale, sans toutefois abolir les provinces existantes. De plus, l'Espagne et l'Italie, tout comme la Belgique, l'Allemagne et l'Autriche, sont des fédérations membres de l'Union européenne, de sorte que les institutions européennes, dont l'importance s'accroît de plus en plus, représentent un autre palier de pouvoir qui vient s'ajouter à des arrangements nationaux déjà encombrés.

Il convient de se demander si ces sys-

tèmes aux multiples paliers permettent une gouvernance efficace. De plus, les électeurs ne savent sans doute plus quel gouvernement doit être tenu responsable de quoi. Les arguments en faveur de la dévolution et ceux pour l'europanisation sont tous deux convaincants. Dans nombre de régimes fédéraux, la rationalisation semble avoir perdu la partie, du moins pour l'instant.

Fédérations

Une publication du Forum des fédérations

RÉDACTEUR EN CHEF Rod Macdonell
RÉDACTEUR EN CHEF ADJOINT Carl Stieren
RÉVISEURS Ernest Hillen and Robert Winters
ADJOINTE À LA RÉDACTION Rita Champagne
MISE EN PAGE Yani Roumeliotis
TRADUCTION DE L'ANGLAIS Rose-Anne McSween

Fédérations est publié par le Forum des fédérations deux fois l'an. Nous acceptons avec plaisir vos propositions d'articles. Vous pouvez communiquer avec la rédaction aux coordonnées ci-dessous. Le Forum des fédérations se réserve le droit de conserver les manuscrits qu'il n'a pas sollicités.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

VIJAY KELKAR, PRÉSIDENT (INDE); ALEXANDER ALVARO (JEUNES PROFESSIONNELS)
[ALLEMAGNE]; SAMUEL ASSEFA (ÉTHIOPIE); DAVID CAMERON (CANADA); KIM CAMPBELL (CANADA); JOHN DE CHASTELAIN (CANADA); WALTER FUST (SUISSE); JULIUS IHONVBERE (NIGERIA); MUKUL JOSHI (INDE); WOLF LINDER (SUISSE); GEORG MILBRADT (ALLEMAGNE); JOHANNE POIRIER (CANADA); VICENTE CARLOS Y PLÁ TREVAS (BRÉSIL); ROGER WILKINS (AUSTRALIE).

AUTRES ÉDITIONS

ANGLAIS : FEDERATIONS WHAT'S NEW IN FEDERALISM WORLDWIDE
ALLEMAND : FÖDERALISMUS AUS DER WELT DER FÖDERALISTISCHEN STAATEN
ESPAGNOL : FEDERACIONES LO NUEVO DEL FEDERALISMO EN EL MUNDO

Retourner toute correspondance ne pouvant être livrée au Canada à :

Forum des fédérations
325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada
Tél. : 613-244-3360
Télééc. : 613-244-3372
forum@forumfed.org
www.forumfed.org

Poste Canada –
Poste publications
Convention no 40745010

www.forumfed.org



« Un guide indispensable pour les praticiens et les politiciens »

SMANGALISO MKHATSHWA

Président de la United Cities and Local Governments of Africa et ancien maire exécutif de la ville de Tshwane

Finance and Governance of Capital Cities in Federal Systems

Les capitales présentent des caractéristiques uniques, car elles sont non seulement les sièges des gouvernements nationaux, mais accueillent aussi un grand nombre d'institutions nationales relevant des gouvernements fédéraux, notamment les édifices parlementaires, les musées et les centres culturels.
(en anglais)



« Un ouvrage d'importance »

ANWAR SHAH,

Institut de la Banque mondiale, Washington, DC

Fiscal Federalism: A Comparative Introduction

Un aperçu concis des manières dont les pays dotés de régimes fédéraux gèrent leurs finances. Parmi les sujets abordés, on trouve la répartition des pouvoirs d'imposition entre les différents ordres de gouvernement, les plans de péréquation régionaux, le contrôle des recettes tirées des ressources naturelles, ainsi que les répercussions du fédéralisme sur les prestations de retraite, l'assistance sociale et les programmes d'aide au revenu. Le livre, conçu pour des cours universitaires sur le fédéralisme et la politique comparée de deuxième, troisième et quatrième années, se révélera également utile aux praticiens et aux fonctionnaires.
(en anglais)

