

# Fédérations

LE FÉDÉRALISME DE PAR LE MONDE, QUOI DE NEUF

FÉVRIER / MARS 2008

## Passage du flambeau en Argentine

**ROYAUME-UNI : LA DÉVOLUTION SE HEURTE À SES PROPRES LIMITES**

**BRÉSIL : DEUX MUNICIPALITÉS SOUS LE MICROSCOPE**

**CANADA : LES RÉTICENCES D'OTTAWA À FINANCER LES VILLES**



Forum des fédérations  
LE RÉSEAU MONDIAL SUR LE FÉDÉRALISME

[forumfed.org](http://forumfed.org)

Le Nigeria.  
Le Canada.  
L'Autriche.  
La Suisse.  
L'Australie.  
L'Inde.  
Le Mexique.  
L'Éthiopie.

et maintenant l'Allemagne.

**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](http://forumfed.org)**

#### **Notre mission**

Le Forum des fédérations est un organisme indépendant institué au Canada et appuyé par plusieurs 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, le Forum:

- crée des réseaux internationaux favorisant les échanges sur la gouvernance fédérale;
- favorise le partage des connaissances et des idées entre les 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 aspects fédéraux dans leurs structures et constitutions.



Rendez-vous sur [forumfed.org](http://forumfed.org) pour en savoir plus sur le fédéralisme.



Février | Mars 2008  
Volume 7, numéro 2

# Fédérations

# 10

## CAHIER SPÉCIAL Les villes et leurs plans d'action

### EN COUVERTURE:



REUTERS/RICKEY ROGERS

#### Passage du flambeau en Argentine

Après avoir passé le flambeau à Cristina Fernandez, son épouse, l'ancien président de l'Argentine, Néstor Kirchner, a joint ses applaudissements à ceux de la foule. La cérémonie d'entrée en fonction s'est déroulée le 10 décembre 2007 au sein du Congrès de Buenos Aires.

### EN ÉDITORIAL

- 2 Mot du rédacteur en chef  
PAR ROD MACDONELL
- 2 Les actualités

### DERNIÈRE HEURE

- 3 Le Népal, une « république démocratique fédérale » ?  
PAR AJAYA BHADRA KHANAL
- 5 Au Royaume-Uni, la dévolution se heurte à ses propres limites  
PAR CHARLIE JEFFERY
- 8 Le legs de Suharto : 32 ans de stabilité et de centralisation en Indonésie  
PAR RIDWAN MAX SIJABAT
- 23 Au Nigeria, le nouveau président promet d'enrayer la corruption et d'améliorer les services  
PAR MARTINS OLOJA
- 26 Premier ministre sous pression en Malaisie  
PAR SONIA RANDHAWA
- 29 Cristina Kirchner prend la relève de son mari à la présidence de l'Argentine  
PAR MIGUEL BRAUN AND MARTIN ARDANAZ

### CAHIER SPÉCIAL : LES VILLES ET LEURS PLANS D'ACTION

- 10 Les réticences d'Ottawa à financer les villes canadiennes  
PAR ROBERT YOUNG
- 13 Deux municipalités brésiliennes sous le microscope  
PAR BRIAN NICHOLSON
- 14 Les deux villes considérées sous un autre angle  
PAR FERNANDO REZENDE
- 15 Les collectivités locales revendiquent une place au sein du système espagnol  
PAR CARLOS ALBA AND CARMEN NAVARRO
- 17 De nouveaux défis pour les villes sud-africaines  
PAR ANNETTE CHRISTMAS
- 19 En Inde, villes et villages réclament plus de pouvoirs  
PAR RASHME SEHGAL

### DIVERS

- 33 LA PAGE DU PRÉSIDENT  
Dans les fédérations, il importe d'employer le mot juste  
PAR GEORGE ANDERSON

PAR ROD MACDONELL

**D**ANS CE NUMÉRO DE FÉDÉRATIONS, NOUS VOUS PRÉSENTONS des articles d'actualité des plus captivants ainsi qu'une série d'articles thématiques sur la gouvernance locale dans cinq pays fédéraux clés.

Notre article-vedette porte sur Cristina Kirchner, vainqueur de la présidentielle tenue en octobre dernier en Argentine. M<sup>me</sup> Kirchner, une politicienne habile et expérimentée, prend ainsi la relève de son mari, Néstor, à la présidence du pays.

M<sup>me</sup> Kirchner ne gouvernera toutefois pas seule. Les auteurs de l'article, Miguel Braun et Martin Ardanaz, deux économistes, soulignent qu'en Argentine, des gouverneurs influents et de puissantes institutions fédérales font contrepoids au pouvoir présidentiel.

Notre article sur le Népal constitue une première dans cette revue, et ce, en grande partie parce que le pays, coincé entre la Chine et l'Inde, n'a abandonné son système monarchique et adopté une constitution fédérale – provisoire soit dit en passant – que tout récemment.

L'auteur, Alaya Bhardra Khanal, rédacteur en chef intérimaire de l'*Himalayan Times*, explique que le pays envisage d'adopter un système fédéral en raison de la période tumultueuse qu'il vient de traverser. Il avance aussi que ce système pourrait bien prendre racine au sein des divers groupes ethniques du pays.

Au Nigeria, la population nourrit de grandes attentes à l'endroit du président Umaru Yar'Adua : assurer l'approvisionnement en eau potable et en électricité, de même que fournir soins de santé, établissements d'enseignement et routes en quantité suffisante. Il lui reste encore à combler ces attentes pour le moins imposantes.

Martins Oloja, journaliste d'affaires publiques au *Guardian*, un quotidien nigérian, affirme qu'au Nigeria, « un système fédéral défaillant et l'inexistence d'une culture de service public font en

sorte que les institutions démocratiques peuvent agir en toute impunité ».

En Indonésie, la prudence caractérise le transfert de pouvoirs du centre vers les provinces, et le pays ne s'est pas désagrégé. Ridwan Max Sijabat du *Jakarta Post* avance que l'approche non conflictuelle du président Susilo Bambang Yudhoyono, bien différente de celle de feu l'ancien président Suharto, a fait en sorte que le processus de décentralisation du pays se poursuive sans accroc.

Tout près de là, en Malaisie, Sonia Randhawa, du *Centre for Independent Journalism*, explique que la coalition qui détient le pouvoir au pays depuis 45 ans s'est récemment vue confrontée à deux manifestations politiques. Des milliers de manifestants ont ainsi revendiqué des réformes électorales ainsi que la fin de la présumée discrimination raciale. Le gouvernement fédéral de la Malaisie, contrairement à nombre de fédérations contemporaines, tend à se réapproprier certaines compétences régionales.

Enfin, au Royaume-Uni, la dévolution des compétences au coup par coup se révèle extrêmement problématique selon Charlie Jeffrey, professeur de sciences politiques à l'université d'Édimbourg. De plus, d'importantes questions demeurent irrésolues, le rôle de l'ancien Parlement de Westminster n'étant pas la moindre.

La revue *Fédérations* déplore le décès de la journaliste politique belge Bénédicte Vaes, 60 ans, en novembre dernier. M<sup>me</sup> Vaes, du journal bruxellois *Le Soir*, a corédigé l'article « Les Belges à deux doigts de la rupture pour une question de sécurité sociale » publié dans le dernier numéro de *Fédérations*. Le premier ministre de la Belgique, Guy Verhofstadt, a déclaré que « les Belges regretteront Bénédicte et son habileté à faire le lien entre les gens et la politique (du pays) ».

## LES ACTUALITÉS

### Une loi fédérale fait obstacle aux soins de santé des États

Une loi fédérale empêche plusieurs États et villes des États-Unis d'offrir un régime d'assurance-maladie universel à leurs résidents. Certains États exigent que les employeurs offrent soit un régime d'assurance-maladie à leurs employés ou versent une certaine somme dans un fonds public qui servira à assumer une partie des coûts des soins prodigués aux résidents non assurés. Toutefois, en vertu d'une loi fédérale, les États ne peuvent pas obliger les employeurs à fournir des avantages sociaux tels qu'un régime d'assurance-maladie. Résultat de cette controverse : la bataille juridique qui fait rage à San Francisco pourrait bien déterminer les limites que devront respecter les États désirant imposer un régime d'assurances qui inclut leurs résidents non assurés.

### Une nouvelle ère de coopération en Australie

Les ministres des Relations industrielles des gouvernements fédéraux et régionaux

de l'Australie se sont réunis à Melbourne en février afin de négocier les détails du démantèlement du controversé programme *WorkChoices* instauré par le gouvernement libéral national de l'ancien premier ministre John Howard. La rencontre a eu lieu dans la foulée de l'élection du travailliste Kevin Rudd en novembre 2007. Le programme *WorkChoices* ne favorise ni la syndicalisation des travailleurs ni les négociations collectives.

### Des provinces canadiennes proposent un plan pour s'attaquer aux changements climatiques

La Colombie-Britannique, le Manitoba, l'Ontario et le Québec, quatre provinces canadiennes qui produisent plus de la moitié des émissions de gaz à effet de serre du pays, proposent un plan national sur les changements climatiques qui pourrait éclipser le plan national de réduction des émissions du fédéral. Le plan fédéral impose à l'industrie des cibles à atteindre, tandis que les quatre provinces recommandent un système de plafonds et d'échanges

qui limiterait la quantité de gaz à effet de serre pouvant être émis par chaque pollueur. L'environnement est un domaine de compétence partagée au Canada.

### Une collectivité locale nigériane tient des élections dans une zone frontalière litigieuse

Le 26 janvier 2008, en dépit d'une injonction de la Haute Cour fédérale du Nigeria, Bakassi, une nouvelle collectivité locale de l'État de Cross River, a tenu des élections municipales. La région fait partie de la péninsule Bakassi, riche en pétrole, cédée au Cameroun en 2006. L'injonction interdisait à la Commission électorale indépendante de Cross River de tenir des élections dans la municipalité. La Haute Cour envisage de poursuivre le président et les membres de la Commission pour outrage au tribunal.

# Le Népal, une « république démocratique fédérale » ?

Le nouveau statut du pays ne sera confirmé qu'en avril prochain

PAR AJAYA BHADRA KHANAL

**E**N DÉCEMBRE 2007, L'ASSEMBLÉE législative intérimaire du Népal a proclamé le pays une « république démocratique fédérale ». Ce projet de loi, visant l'abolition de la monarchie, vient s'ajouter à la modification constitutionnelle de mars 2007 faisant du Népal une fédération. Son adoption altérerait grandement le paysage politique de cet ancien royaume pauvre et enclavé des montagnes et contreforts de l'Himalaya. Le Népal, coincé entre l'Inde et la Chine, dispose de peu de ressources naturelles autres que son quartz, son énergie hydroélectrique, son bois d'œuvre et son panorama. Une décennie de guerre civile ayant porté un coup dur au tourisme et aux autres industries du pays, tous appelaient la paix de leurs vœux.

Jadis une des trois principales forces politiques du Népal (avec le Parti népalais du Congrès et les communistes), les monarchistes ont maintenant été relégués au rang de mouvement politique mineur. La popularité de la monarchie est descendue en flèche après la mort du roi Birendra, victime du fameux massacre perpétré dans le palais royal en 2001. Le frère du monarque, Gyanendra, a accédé au trône à la suite du décès de Birendra. Il a aussitôt dissous le Parlement et pris les commandes de la guerre civile opposant l'État aux insurgents maoïstes. Les violations des droits de la personne alors commis par le gouvernement en ont dressé plusieurs contre la monarchie.

La résolution du Parlement visant à abolir la monarchie a été adoptée à 270 voix contre 3 et 56 abstentions. Elle doit toutefois être ratifiée par l'Assemblée constituante spéciale qui sera nommée le 10 avril avec pour mandat de rédiger une nouvelle constitution.

## Un choix improbable

Le Népalais moyen gagnant moins de 1 (un) USD par jour, les termes « démocratique » et « république » semblent représenter des objectifs propres à interpeller les Népalais. Mais pourquoi y ajouter le terme « fédéral » ? La diversité du Népal, sa géographie, ses multiples groupes ethniques et la profonde méfiance du peuple à l'égard de



Le règne du roi Gyanendra a pris fin le 28 décembre 2007, au moment où l'Assemblée législative du Népal a déclaré le pays une « république démocratique fédérale » et retiré au monarque ses derniers pouvoirs.

l'autorité de Katmandou, la capitale, nous fournissent la réponse à cette question.

Il y a à peine deux ans qu'a pris fin la guerre civile ayant opposé, dix ans durant, les maoïstes à l'armée royale du Népal. Ce pays où un tiers de la population vit sous le

seuil de la pauvreté et plus de la moitié est analphabète se prêtait on ne peut mieux à la révolution. Mais les 12 000 victimes du conflit ont fini par juguler l'humeur guerrière des deux camps.

En avril 2006, dans le cadre de ce qui fut baptisé « la Révolution d'avril », le roi a été forcé de rétablir le Parlement et d'abdiquer son trône. Un partenaire disposé à négocier avec les maoïstes afin de mettre un

Ajaya Bhadra Khanal est rédacteur en chef intérimaire du *Himalayan Times*, un quotidien publié à Katmandou.

terme à la guerre a émergé de cette révolution pacifique : une alliance comptant les sept partis du centre et de gauche qui siègent au Parlement.

Les maoïstes n'ont toutefois accepté de déposer les armes et d'entrer dans l'arène politique qu'en échange d'une place dans un gouvernement de coalition et d'une entente sur l'abolition de la monarchie. Ces deux conditions remplies par l'alliance des sept partis, le cessez-le-feu a été respecté.

À la demande tant de l'alliance que des maoïstes, les Nations unies (ONU) ont organisé une mission au Népal. Elle a débuté en janvier 2007 avec pour objectifs de contrôler les armes des deux camps et d'appuyer le processus de paix.

Des inspecteurs en armements, des experts en déminage, de même que des conseillers en matière d'élections et d'affaires civiles ont été envoyés par l'ONU dans sept différents endroits au Népal.

### Conflictuelle diversité

La géographie, l'ethnicité et les classes sont à l'origine des conflits au Népal. Le pays est constitué d'une zone montagneuse au nord, des plaines du Madhesh au sud, et d'une zone de collines entre les deux. On y retrouve plus d'une centaine de castes et de groupes ethniques résidant, pour la plupart, dans la zone des collines et le Madhesh.

La majorité de la population du Nord et de la zone des collines s'expriment en une des 13 langues tibéto-birmanes, tandis que dans le sud du Népal, on parle six langues proches de l'hindi. Dans le Madhesh, les litiges à propos des terres, qui opposent les Népalais de langues tibéto-birmanes aux Madheshis, ne sont toujours pas résolus. De plus, les membres des groupes ethniques minoritaires étant généralement considérés comme faisant partie des castes inférieures, plusieurs professions leur étaient interdites.

Les maoïstes constituent un des groupes dissidents du Parti communiste du Népal. Après leur scission d'avec ce parti, ils ont donné le coup d'envoi à la guerre civile en lançant une « lutte populaire » dans les communautés rurales en février 1996. En 1997, lorsqu'ils ont passé en revue les deux premières années de cette lutte, les maoïstes ont adopté une nouvelle tactique. Ils ont ouvert des fronts nationaux (ethniques) et régionaux revendiquant l'autonomie régionale et le droit à l'autodétermination des nationalités

opprimées. Le fédéralisme, une option improbable pour les communistes – qui prônent généralement un gouvernement central fort – est à la longue devenu une solution politiquement acceptable pour les maoïstes.

Baburam Bhattarai, Ph. D., un chef maoïste, a d'ailleurs déclaré en entrevue : « Nous avons réussi à faire adopter (dans l'accord de paix) une disposition mettant un terme à la structure unitaire de l'État. »

« À nos yeux, l'État fédéral représentait la seule alternative à l'État unitaire. »

Au début des années 1990, un petit groupe de politiciens du Parti du Congrès, disposant de relais dans le monde universitaire, avait été les premiers à exprimer leur mécontentement face au centralisme de l'État et à proposer l'établissement de structures régionales et fédérales pour y remédier.

Ce parti s'est en outre converti à un système fédéral à la mi-2007. Dans son programme électoral, le Parti du Congrès a

des maoïstes. Les trois grands partis siégeant au Parlement sont donc unanimes : le pays doit se fédéraliser.

### Concept encore flou

Le Népal ne s'était jamais encore doté d'un système fédéral, et plusieurs Népalais ne savent pas de quoi il en retourne. Des organisations à base populaire ont tout de même fait campagne pour que ce nouveau système politique soit mis en place au pays.

Le succès de la Révolution d'avril n'a pas mis un terme aux protestations des Madheshis. En décembre 2006 à Nepalganj, dans l'ouest du pays, une section du Parti Sadhbhawana du Népal a lancé une campagne en faveur d'un système fédéral. Cet événement a marqué le début de la confrontation entre les Madheshis et les populations de la zone des collines installées dans la plaine. En janvier 2007 un incident similaire, mais à l'est du Népal, a déclenché une seconde vague de contestation, conduite cette fois par le Forum des droits du peuple Madheshi.

« Le fédéralisme n'aurait sans doute pas été fait partie de la Constitution sans les manifestations au Madhesh. C'est la dure réalité », selon Bimalendra Nidhi, secrétaire général du Parti du Congrès et représentant du Madhesh.

Les organisations non gouvernementales (O.N.G.) népalaises et internationales ont œuvré sans relâche pour s'assurer que les Népalais aient leur mot à dire dans le processus politique qui décidera de leur avenir. *Care Nepal*, par exemple, a soutenu l'organisation, par un groupe composé de membres des castes inférieures du Népal (les anciens « intouchables »), d'un atelier national sur le rôle des partis poli-

tiques dans la représentation des castes inférieures.

De plus, le réseau populaire *Collective Campaign for Peace*, appuyé par le *Advocacy Project*, un organisme de Washington, a produit et diffusé dans les coins reculés du pays une émission radiophonique expliquant comment prendre part au processus électoral.

Enfin, en décembre, l'organisme *South Asia Partnership Nepal* a exhorté tous les partis politiques à mettre en place un code de conduite prônant l'équité des sexes afin d'accroître la représentation des femmes sur la scène politique.



En octobre 2007, des partisans du Parti maoïste détruisent un symbole de la monarchie placé au-dessus d'une affiche sur laquelle on peut lire « Bienvenue à Katmandou ».

indiqué que « la volonté de mettre fin à la structure et au fonctionnement conventionnels de l'État et d'entreprendre une restructuration démocratique de celui-ci » représentait un des mandats de la Révolution d'avril.

Le Parti népalais du Congrès propose une structure fédérale à trois niveaux comportant le centre, les régions et les collectivités locales. Leur modèle donne en outre aux législatifs de Katmandou et des régions la responsabilité de désigner le chef de l'État, et prévoit un parlement bicaméral au centre et des parlements monocaméraux dans les régions.

Des courants sous-jacents en faveur du fédéralisme se sont également développés au sein du Parti communiste du Népal (marxistes-léninistes unis) au cours de la guerre civile. Il s'agit du plus important parti communiste au pays, exception faite

[SUITE À LA PAGE 32]

# Au Royaume-Uni, la dévotion se heurte à ses propres limites

Le Pays de Galles, l'Écosse et l'Irlande du Nord disposent désormais de compétences propres. Ce n'est pas le cas de l'Angleterre.



En avril 2007, Alec Salmond, chef du Parti national écossais (à droite) et Jack McConnell, chef du parti travailliste, attendent le signal qui annoncera le début des débats électoraux. M. Salmond a remporté la course pour le Parlement écossais et formé une coalition avec le Parti vert.

PAR CHARLIE JEFFERY

**N**EUF ANS APRÈS L'ADOPTION DE LA loi autorisant la création du Parlement écossais et de l'Assemblée galloise, le processus de dévotion semble conduire exactement au genre de transformations que l'on escomptait. Ainsi, les nouveaux gouvernements décentralisés instaurés après les élections de 2007 en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord comptent tous en leur sein des partis politiques nationalistes qui, à plus ou moins long terme, ambitionnent de quitter le Royaume-Uni. En Écosse, le Parti national écossais (SNP) est à la tête d'un gouvernement minoritaire. Au Pays de Galles, le parti nationaliste Plaid Cymru est un partenaire de la coalition menée par les travaillistes. Quant au Sinn Féin, le parti nationaliste irlandais, il est devenu le numéro deux de l'improbable coalition qui a fini par regrouper unionistes britanniques et nationalistes irlandais, et qui a permis de relancer le processus de dévotion en

Irlande du Nord en mai 2007.

Il n'est par conséquent pas étonnant que les arrangements gouvernementaux dans ces quatre nations suscitent la controverse. En août 2007, le SNP a publié un livre blanc historique appelant à l'indépendance, et au Pays de Galles, la coalition des travaillistes et du Plaid Cymru prépare un référendum portant sur l'accroissement des compétences législatives de l'Assemblée galloise d'ici 2011.

Mais un nouveau débat enflamme désormais l'Angleterre. Mené principalement par des idéologues conservateurs, il révèle les inquiétudes touchant les relations entre l'Angleterre et l'Écosse à l'issue du processus de dévotion, et notamment la représentation au Parlement de Westminster et l'importance des fonds publics dont bénéficie l'Écosse. En effet, depuis la création du Parlement écossais, les parlementaires écossais siégeant à Westminster peuvent voter sur des décisions touchant l'Angleterre, mais ils ne le peuvent pas pour des décisions du même ordre touchant spécifiquement l'Écosse.

Puisqu'il n'existe pas d'Assemblée anglaise, ces mêmes parlementaires peuvent toutefois se prononcer sur les questions locales affectant l'Angleterre. Cet état de fait semble avoir renforcé la volonté manifestée par le Parti conservateur de revoir la manière dont le Parlement britannique traite les dossiers anglais à présent que la dévotion est une réalité.

## Une dévotion encore inachevée

L'Irlande du Nord fait exception en ce sens qu'il n'existe aucune réelle volonté politique de revoir les arrangements politiques dans cette région. Il faut dire qu'une réflexion préalable sur les effets de cette question sur la polarisation du débat constitutionnel a étouffé les précédentes tentatives de dévotion. Rares pourtant sont ceux qui parieraient un penny sur la stabilité du gouvernement nord-irlandais.

En d'autres termes, les diverses nations qui composent le Royaume-Uni traversent une phase de mutation. Voilà qui représente un défi particulier pour le nouveau premier ministre écossais du Royaume-Uni, Gordon Brown. Celui-ci se trouve dans une position qui pourrait bien

Charlie Jeffery est professeur de sciences politiques à l'université d'Édimbourg, au Royaume-Uni

se révéler délicate : en sa qualité de parlementaire, il représente une nation disposant de larges compétences décentralisées, et parallèlement en tant que premier ministre il est responsable devant un Parlement qui se trouve désormais dans l'incapacité de légiférer sur de nombreux objets touchant la circonscription dont il est l'élu.

Or, même si plusieurs projets de réforme de la Chambre des lords ont été élaborés, ils ne contiennent pratiquement aucun élément reflétant une relation de type fédéral, et surtout pas son éventuelle transformation en Chambre des régions.

Gordon Brown est le seul politicien britannique de premier plan à s'être penché sérieusement sur la nature de l'union et la définition des facteurs préservant la cohésion du Royaume-Uni, ce que l'on pourrait appeler « l'identité britannique ». Dans toute une série de discours, il s'est efforcé de tracer les grandes lignes de cette identité commune et de ces valeurs partagées qui engendrent un sentiment d'appartenance au Royaume-Uni dans les nations qui le composent. Comme il l'a répété lors d'une récente visite en Écosse : « Durant toute ma carrière politique, je me suis battu pour le Royaume-Uni, et aujourd'hui encore je suis ici pour défendre le Royaume-Uni et l'identité britannique, ainsi que toutes ces valeurs qui nous rendent fiers d'être Britanniques. »

### Des valeurs partagées

Même s'il est peu probable que les Écossais et les Anglais partagent la même vision de l'identité britannique, les valeurs des deux groupes donnent raison à Gordon Brown. Les sondages d'opinion démontrent en effet que les habitants du Royaume-Uni partagent à peu près tous les mêmes conceptions en ce qui concerne des valeurs aussi fondamentales que l'équilibre entre secteur public et secteur privé et le devoir de solidarité entre riches et pauvres.

Le problème auquel Gordon Brown est confronté tient au fait qu'après 1997 les gouvernements – dans lesquels il a pourtant joué un rôle important – ne se sont pas suffisamment penchés sur les relations institutionnelles indispensables pour consolider le nouveau partenariat que la dévolution instaurait entre l'Angleterre, l'Écosse, le Pays de Galles et l'Irlande du Nord.

Pour dire les choses crûment, la dévolution est un projet porté par ses différentes composantes, mais qui est dépourvu de vision globale. Sa logique demeure fragmentaire, différents ministères britanniques ayant introduit, pour toutes sortes de raisons, diverses réformes institutionnelles dans chacune des composantes du Royaume-Uni. En lançant la dévolution en Écosse, en Irlande

du Nord ou au Pays de Galles, ils ont tous pensé agir au mieux, mais sans se rendre compte que chacune de ces réformes avait des conséquences allant bien au-delà de son territoire, et que toutes avaient un impact sur la nature même de l'union sur laquelle repose le Royaume-Uni.

Ce sont donc les effets sur la nature du Royaume-Uni de réformes lancées dans les différentes parties de celle-ci qui ont été négligés. Mais au-delà des quelques discours de M. Brown, aucune tentative sérieuse n'a été entreprise pour tenter de formuler de manière précise le rôle qui doit revenir au Royaume-Uni dans son ensemble à la suite de la redéfinition occasionnée par la dévolution. L'une des questions ainsi restées sans réponse tient au rôle du centre – autrement dit du



Gordon Brown, premier ministre du Royaume-Uni, poursuit le processus de dévolution lancé par le parti travailliste.

Parlement de Westminster et du gouvernement britannique. Il s'agit également de savoir comment Westminster entend désormais se situer par rapport aux territoires décentralisés, et de quelle manière ceux-ci entendent s'unir pour former une entité.

Quatre raisons au moins permettent d'expliquer pourquoi cette approche pose problème :

D'un point de vue structurel, la dévolution s'est révélée inhabituellement généreuse en termes d'autonomie politique. Cela s'est traduit par l'importance des compétences législatives accordées aux administrations décentralisées, la liberté de disposer des enveloppes budgétaires qui leur sont attribuées comme bon leur semble, ainsi que par la faiblesse des mécanismes de coordination avec le reste du Royaume-Uni. Comme l'ont démontré les résultats des élections de 2007, cette li-

berté a été amplifiée par la variété des dynamiques présidant à la formation des gouvernements, engendrée elle-même par la diversité des systèmes électoraux et partiens existant en dehors de l'Angleterre. Bien entendu, cela correspond d'une certaine manière à la conception même de la dévolution, à savoir de permettre à différentes approches d'exister au sein d'un même gouvernement, approches qui reflètent plus fidèlement les préférences exprimées ailleurs qu'en Angleterre. Mais il existe un seuil au-delà duquel cette autonomie et la nature de la citoyenneté commune découlant de l'appartenance à une union se dressent l'une contre l'autre. Une structure institutionnelle capable d'identifier cette tension et de la faire disparaître fait défaut au sein du Royaume-Uni.

### Restaurer la légitimité

Les réformes touchant à la dévolution ont été introduites indépendamment les unes des autres, dans le but de résoudre des problèmes se posant uniquement dans telle ou telle partie du Royaume-Uni, mais sans jamais prendre en compte les retombées pouvant s'exercer sur les autres. Ainsi, la dévolution a été introduite en Écosse pour restaurer la légitimité du gouvernement britannique aux yeux des Écossais. Certes, elle a largement atteint son objectif, mais comme nous l'avons déjà indiqué on a vu se développer l'an dernier un sentiment croissant selon lequel la dévolution écossaise lèse les Anglais. Une dévolution « au coup par coup » permet peut-être de résoudre un problème, mais à coup sûr elle en crée un autre.

Le plus grand problème posé par une dévolution réalisée de manière aussi disparate tient à l'Angleterre elle-même. Représentant 85 pour cent de sa population et de son PIB, l'Angleterre domine le Royaume-Uni. Elle est gouvernée par des institutions relevant du Royaume-Uni, mais qui associent de manière souvent confuse les rôles dévolus à l'Angleterre seule et au Royaume-Uni dans son ensemble. Les administrations décentralisées n'ont que peu de prise sur ces institutions anglo-britanniques fusionnées. Dans un marché intérieur britannique, les décisions prises par ces dernières, notamment en matière d'État providence et dans le domaine de la sécurité, négligent, ignorent ou contredisent trop souvent les intérêts régionaux – parfois en pleine connaissance de cause, mais le plus souvent parce que les nations décentralisées ne tombent pas dans les priorités anglo-britanniques.

Cette dévolution « au coup par coup » dessine des frontières politiques sur une carte du Royaume-Uni où, dans sa grande majorité, l'opinion publique n'en voit pas. On ne relève que peu de différences significatives entre les valeurs que partagent les Écossais, les Anglais, les Gallois et les Nord-Irlandais. À travers tout le Royaume-Uni,

l'essentiel de la population ne semble pas d'accord avec l'idée selon laquelle les normes politiques pourraient désormais différer d'un endroit à l'autre à cause de la dévolution. De fait, la dévolution n'a pas été lancée pour répondre aux demandes d'une population qui souhaitait des programmes politiques différents de ceux qui ont la préférence des Anglais; il s'agissait plutôt de traduire une revendication touchant à la proximité du processus de décision et à son contrôle, née du sentiment selon lequel Westminster demeurait trop lointain et inaccessible.

### Uniformité et décentralisation

On se trouve ici en présence d'une contradiction entre une demande de normes politiques uniformes et un désir de décentralisation qui entraînera certainement des normes différenciées. Les Britanniques ne sont pas seuls à présenter cette contradiction. Elle se retrouve également en Allemagne, au Canada, en Belgique, en Australie et à peu près dans tous les pays connaissant des gouvernements fédéraux ou décentralisés. La différence tient au fait que ceux-ci, contrairement au Royaume-Uni, disposent de mécanismes sophistiqués pour gérer au mieux cette contradiction. Certains de ces mécanismes sont même institutionnalisés et comprennent par exemple :

- des lois nationales prescrivant des normes minimales, ou alors des lois-cadres;
- des subventions conditionnelles ou des arrangements entre le centre et les collectivités décentralisées pour le financement conjoint des priorités sur lesquelles on s'est entendu;
- des structures intergouvernementales de coordination qui confèrent aux entités décentralisées une véritable voix au chapitre au centre.

De telles procédures de coordination peuvent être très officielles : elles peuvent se trouver inscrites dans la Constitution, se voir confiées aux Chambres hautes, et peuvent même être justiciables. Inversement, elles peuvent se montrer très officieuses et n'avoir aucun fondement juridique, ce qui ne les empêche pas de refléter les usages ou la pratique. Dans certains pays, elles peuvent faire en sorte que l'équivalence du niveau de services publics pour tous les citoyens, où qu'ils vivent, constitue une norme implicite (comme en Australie ou en Allemagne). Dans d'autres pays, elles retiennent des conceptions moins contraignantes de l'« union sociale » au niveau national, définissant uniquement des seuils minimaux pour les politiques publiques qui divergent sensiblement d'une région à l'autre (comme en Belgique ou au Canada).

Le Royaume-Uni ne dispose donc pas

de techniques qui lui permettraient de rechercher l'équilibre entre l'ensemble et ses parties constituantes. Il connaît uniquement des procédures d'interactions nées du bon vouloir des autorités anglo-britanniques et décentralisées. Celles-ci sont dès lors peu transparentes quant aux occurrences des rencontres ou aux questions qui y sont discutées. Ces interactions sont également asymétriques : les officiels et les ministres anglo-britanniques disposent d'une autorité disproportionnée. Dans ce grand vaisseau qu'est le Royaume-Uni, ils n'accordent évidemment pas aux administrations décentralisées l'importance qui leur permettrait de compenser le déséquilibre créé par le poids de l'Angleterre.

### La discussion s'enflamme en 2007

L'absence de règles du jeu admises par tous les participants, quand il s'agit de pondérer les intérêts nationaux et les intérêts des régions décentralisées, représente peut-être la raison pour laquelle l'Union n'a pas retrouvé son équilibre à la suite de la dévolution, et donc que le débat constitutionnel sur la gouvernance des quatre nations a repris au cours de l'année 2007.

Il est essentiel de comprendre pourquoi cette discussion a ressurgi précisément en 2007. Jusque là, la dévolution progressait à un rythme soutenu parce que les travaillistes ont dirigé le gouvernement tant au Royaume-Uni qu'en Écosse et au Pays de Galles de 1999 à 2007 (à cette époque, la dévolution avait été largement suspendue en Irlande du Nord). Ce faisant, ils ont évidemment pu jouer les conciliateurs entre le Royaume-Uni et les gouvernements décentralisés. Mais, plus généralement, la domination travailliste a également été marquée par une certaine autosatisfaction en ce qui concerne la justesse des aménagements institutionnels de l'union décidés en 1999.

Le défi que le premier ministre Gordon Brown doit relever consiste donc à rattraper le temps perdu au moment où il doit composer avec d'autres interlocuteurs, notamment le premier ministre écossais Alex Salmond, un adversaire politique de longue date. Jusqu'à présent, il n'a pas vraiment montré son jeu; son Livre blanc de 2007 sur la gouvernance britannique est resté muet sur la question de la dévolution. Peut-être sera-t-il plus enclin à s'exprimer s'il parvient à décrocher lui-même la clé du 10 Downing Street en remportant les prochaines législatives, qui doivent se tenir avant le mois de juin 2010.

### La carte de l'Angleterre

M. Brown fera son possible pour que le parti travailliste connaisse du succès à travers le pays, de manière à se présenter en position de force lorsqu'il sera confronté aux pressions centrifuges libérées par la

dévolution. Mais il devra compter avec le retour du SNP en Écosse et peut-être aussi avec des conservateurs tentés de jouer la carte de l'Angleterre : comme ceux-ci n'ont que peu de sièges à défendre en Écosse et au Pays de Galles, ils pourraient aborder les élections en présentant les Anglais comme les grands perdants de la dévolution, et les conservateurs comme leurs ardents défenseurs. Gordon Brown pourrait ainsi se trouver pris en tenailles entre les conservateurs anglais et les nationalistes écossais. Comme l'explique John Redwood, le plus virulent adversaire de la dévolution du côté conservateur : « Plus la question de l'Angleterre monopolisera le débat au sud de la frontière, plus Alex Salmond alimentera la controverse, et plus Gordon Brown perdra du terrain. »

La façon dont le Parti conservateur décidera de jouer la carte de l'Angleterre pourrait faire des vagues au Royaume-Uni. Le parti s'était opposé à la dévolution lancée par le gouvernement travailliste en Écosse et au Pays de Galles, mais certains de ses jeunes membres réclament que ce processus soit mené à terme, et non pas que l'on fasse marche arrière. Le député conservateur Mark Field réclame « quatre Parlements nationaux à part entière en Angleterre, en Écosse, au Pays de Galles et en Irlande du Nord, tous dotés de la majorité des compétences actuelles de la Chambre des communes, que culminerait le Parlement fédéral du Royaume-Uni, lequel débattrait de défense et d'affaires étrangères, conclurait des traités et administrerait un fonds de cohésion pour les régions plus pauvres du pays ». Selon ce modèle, la Chambre des lords serait abolie et le Parlement du Royaume-Uni se réunirait dans l'ancienne Chambre haute. Ce nouveau Parlement serait composé de délégués de chacun des quatre Parlements régionaux, évitant ainsi d'accroître le nombre de politiciens qu'il faudrait alors payer et élire.

La plateforme officielle du Parti conservateur est à des lieux de cette proposition. Il semblerait toutefois que les conservateurs cherchent à faire front commun avec les travaillistes, les deux partis ayant accepté de participer à la Commission constitutionnelle écossaise proposée en décembre dernier par la dirigeante du Parti travailliste écossais, Wendy Alexander. Cette manifestation d'unité sans précédent entre les principaux partis unionistes du Royaume-Uni démontre à quel point les enjeux sont de taille à l'approche des prochaines législatives du pays. À peine dix ans après que des politiciens travaillistes de premier plan eurent affirmé que la dévolution était « une affaire réglée » et que « le nationalisme allait sombrer corps et biens », l'enjeu des prochaines élections générales pourrait bien porter sur les chances des travaillistes de préserver l'unité du Royaume-Uni. 

# Le legs de Suharto : 32 ans de stabilité et de centralisation en Indonésie

Dix ans après Suharto, les turbulentes provinces indonésiennes acquièrent de nouvelles compétences

PAR RIDWAN MAX SIJABAT

**L**ES INDONÉSIENS POURSUIVENT leur mouvement de décentralisation et de dévolution des compétences aux provinces. La nation s'est toutefois dernièrement laissée aller à réfléchir au legs de Suharto, l'ancien dirigeant à la main de fer dont les 32 ans au pouvoir ont apporté la paix et un certain développement économique à l'Indonésie, mais étouffé toute opposition.

Le décès de Suharto, le 27 janvier dernier, est survenu près de dix ans après que celui-ci ait renoncé au pouvoir. Trente ans de stabilité n'empêchent cependant pas des groupes de défense des droits de la personne et des médias internationaux de lui reprocher des actes de répression politique, de violations des droits de la personne ainsi que de corruption au profit de sa famille et de son réseau.

Suharto n'était pas partisan de l'institution du fédéralisme en Indonésie. Ses détracteurs soutiennent que cette prise de position cachait la corruption du chef d'État, qui tirait lui-même profit des ressources naturelles des provinces, l'attribution de compétences aux provinces dans ce domaine risquant de mettre un frein à la kleptocratie du régime.

Par contre, l'actuel président du pays, Susilo Bambang Yudhoyono, propose un style de gestion fondé sur le consensus et la formation de coalitions au sein de la législature, et ce, enjeu par enjeu. Sous la direction de celui que l'on surnomme le « général des intellectuels », le programme de décentralisation du pays a pu procéder de façon ordonnée. M. Yudhoyono, un ancien militaire, est le premier président directement élu au pays, la législature choisissant auparavant le chef d'État.

Son approche non conflictuelle sert sa cause, et ce, à moins de deux ans des prochaines élections.

Le pays, considéré comme centralisé avant le début des réformes, est passé par sept ans de décentralisation politique, débutant en 1999 et culminant en 2001 avec ce que les Indonésiens ont surnommé le « grand éclatement ». Depuis lors, le pays a mis en œuvre un des programmes de décentralisation les plus ambitieux de l'Asie. Depuis 1999, l'Indonésie a connu quatre différents pré-

sidents sans que cesse le transfert de compétences, de fonds et même de fonctionnaires de la capitale vers les provinces.

Plusieurs Indonésiens redoutaient que ces initiatives entraînent la sécession de plusieurs provinces. En fait, à l'exception du Timor-Oriental qui a voté pour la séparation d'avec l'Indonésie en 1999 et a été reconnu comme un pays par l'ONU en 2002, leurs craintes se sont révélées sans fondement.

En lieu et place, ce que les Indonésiens appellent « une autonomie spéciale » - s'apparentant aux pouvoirs d'une province canadienne - a été octroyée aux provinces de Papouasie et d'Aceh, ce qui a mené les anciens rebelles de ces régions à déposer les armes et à entrer la scène politique. La récente décentralisation des compétences en Indonésie a été étendue au reste des 33 provinces du pays. Dans certains cas, il s'agissait moins de décentralisation que de dévolution, soit le transfert de pouvoirs par une autorité centrale à un autre ordre de gouvernement au sein du même pays.

L'Indonésie a obtenu son indépendance des Pays-Bas en 1949. Pendant les 50 premières années d'indépendance de l'Indonésie, le terme « fédéralisme » y avait une connotation extrêmement péjorative. On attendait de tout citoyen digne de ce nom un soutien indéfectible à « l'État unitaire de la République d'Indonésie ». Ce rejet du fédéralisme s'enracinait dans l'opposition aux colonisateurs hollandais, qui avaient notamment tenté d'imposer une forme de gouvernement fédéral lors de l'accession du pays à l'indépendance à la fin de la Deuxième Guerre mondiale.

Les Hollandais sont partis depuis longtemps, mais les 33 provinces indonésiennes réclament à leur gouvernement central un renforcement de leurs



Une femme portant un enfant passe devant une affiche sur laquelle on peut voir Suharto, l'ancien président de l'Indonésie décédé en janvier dernier.

compétences. Chose impensable il y a quelques années encore, certains Indonésiens réclament même ouvertement un régime fédéral.

D'où provient un changement aussi radical ? En tout premier lieu de la chute du régime autoritaire de l'ancien président Suharto en mai 1998. En effet, ses quatre successeurs (B.J. Habibie, Abdurrahman Wahid, Megawati Sukarnoputri et, depuis 2004, Susilo Bambang Yudhoyono) ont tous accordé une large autonomie aux provinces et aux régions, de sorte qu'un grand vent de démocratisation et de décentralisation a soufflé sur l'Indonésie.

Il serait difficile de gouverner ce pays de façon complètement centralisée. De fait, il forme un archipel de plus de 17 000 îles sur lesquelles vivent 230 millions d'habitants. L'Indonésie compte la communauté musulmane la plus importante

**Ridwan Max Sijabat** est journaliste au *Jakarta Post*. Il a beaucoup écrit sur la politique nationale, les conflits, les droits de la personne et la dévolution à Aceh.

du monde, mais on y dénombre aussi des chrétiens (9 pour cent), des hindous (2 pour cent) et des bouddhistes (1 pour cent). De plus, chacun des 2500 groupes ethniques qui s'y côtoient parle une langue qui lui est propre ou encore un dialecte dérivé de l'indonésien. Jusqu'en 1998, les 33 provinces et les 480 collectivités régionales et municipales du pays ne disposaient que de très peu de compétences propres.

### Une décentralisation croissante

Depuis le début du programme de décentralisation, le gouvernement central a transféré toujours plus de prérogatives aux provinces et aux régions, permettant à celles-ci de régler leurs affaires intérieures dans presque tous les secteurs, à l'exception de la défense et de la sécurité ainsi que des dossiers touchant la politique extérieure, la politique monétaire, la justice et la religion.

La loi de 1999 sur l'administration régionale ainsi que celle sur l'équilibre fiscal, également adoptée en 1999, ont été modifiées trois fois depuis afin de donner plus d'autonomie aux régions. Celles-ci sont donc maintenant responsables de la plupart des dossiers locaux, dont les élections locales, les questions fiscales, les investissements et l'exploitation des ressources naturelles. Dans ce contexte, deux provinces situées aux deux extrémités de l'archipel, Aceh et la Papouasie, qui dans le passé avaient été confrontées à des mouvements sécessionnistes, se sont vu attribuer un statut d'autonomie spécial assorti de compétences renforcées dans tous les domaines. Indice révélateur, ces deux provinces partagent désormais avec le gouvernement central la compétence en matière de prospection et d'exploitation de leurs ressources naturelles.

Agus Alua Alue, le chef d'un des gouvernements provinciaux, dénommé

Assemblée du peuple de Papouasie, explique que les revendications autonomistes se sont intensifiées. « Le fédéralisme pourrait bien devenir incontournable au cours des prochaines décennies, en réaction à l'étroit contrôle exercé par Jakarta sur les provinces au temps de l'État unitaire indonésien. Mais, en fait, les provinces ont déjà instauré les principes du fédéralisme. »

Au cours d'une entrevue avec l'auteur de ces lignes, il a cependant admis que l'autonomie de la Papouasie avait des retombées négatives : la province est devenue propice à la corruption en raison du versement annuel par Jakarta de fonds considérables destinés au financement de son autonomie spéciale. Ainsi, au cours des trois dernières années, une part croissante du budget régional a servi à financer l'appareil administratif plutôt qu'à améliorer les infrastructures et les services offerts aux peuples de la région.

### Le sida sévit

La Papouasie abrite une population estimée à 2,4 millions d'habitants. On y trouve également plusieurs compagnies minières d'importance, notamment une entreprise américaine qui s'intéresse à la prospection du cuivre et de l'or, la Freeport McMoran Ltd. Chaque année, la province reçoit de Jakarta quelque 5,6 milliards USD au titre de son autonomie spéciale, soit un montant cumulé d'environ 16 milliards USD depuis 2001. Malgré des transferts financiers aussi importants, la Papouasie est restée la province la moins développée de toute l'Indonésie, une grande majorité de sa population, encore tribale, vivant dans des zones reculées où les écoles sont rares et où l'épidémie de VIH et de sida fait rage.

La seconde province autonome, Aceh, a pu se doter d'un gouvernement démocratique sous les auspices de l'accord de paix conclu entre l'Indonésie et le mouvement de libération d'Aceh. Cette entente

a été signée en août 2005 à Helsinki grâce à la médiation d'une O.N.G. suisse, le Centre Henri-Dunant. En 2007, Aceh a géré un revenu annuel de quelque 28 milliards USD destiné au développement de la province et de ses 4 millions d'habitants.

Les élections locales d'octobre 2006 ont été remportées par des candidats indépendants, pour l'essentiel d'anciens rebelles des mouvements sécessionnistes. Ils ont cependant été confrontés à de nombreuses difficultés pour mettre en œuvre des programmes destinés à améliorer la situation économique de la population locale. De plus, la plupart des politiciens de l'endroit se préoccupent surtout de créer des partis politiques locaux pour remporter des sièges aux parlements provinciaux et régionaux lors des législatives de 2009.

### Risques de sécession

L'éclatante victoire des anciens rebelles aux élections locales de 2006 a toutefois ravivé les craintes de Jakarta face à une possible sécession de la province d'Aceh.

Nasir Djamil, un parlementaire du Parti islamique de la justice prospère (PKS), a lui aussi mis en garde contre les risques de sécession, expliquant que, suite aux élections locales organisées après la signature de l'accord de paix entre l'Indonésie et le mouvement de libération d'Aceh en août 2005, tous les postes stratégiques et d'importance se sont trouvés aux mains des anciens rebelles.

Nasir Djamil précise toutefois que, grâce à la nouvelle autonomie accordée à la province, le gouvernement central pourrait regagner la confiance du peuple d'Aceh, pour autant que des progrès substantiels soient accomplis au cours de la mise en œuvre de l'accord, notamment en ce qui concerne la réintégration des anciens combattants et la résolution de litiges en suspens liés aux violations des droits de la personne durant le conflit.

Dans la province, les partis régionaux peuvent prendre des positions autonomistes, et ils ne se gênent pas pour le faire. Les partis politiques nationaux ont toutefois des intérêts politiques bien différents : ils soutiennent une nation indonésienne unie et s'efforcent de préserver leur mainmise sur leurs institutions, particulièrement le législatif et l'exécutif. Cependant, la plupart des régions sont insatisfaites de la répartition des compétences et de ce qu'ils considèrent comme un déséquilibre fiscal favorisant l'île de Java, qui abrite le tiers des 230 millions d'habitants du pays bien que sa superficie n'égalé que le tiers de celle de la Papouasie.

« L'île de Java, qui n'a cessé d'attirer les travailleurs les plus qualifiés du pays, a connu une croissance trop rapide, alors que de nombreuses provinces périphériques accusent un certain retard », explique Yopie S. Batubara, un représentant



En 2007, Irwandi Yusuf, ancien chef des rebelles, est devenu gouverneur d'Aceh, une province indonésienne à laquelle Jakarta a octroyé une autonomie spéciale en 2001.



De la fumée s'échappe d'une raffinerie d'huile de palme située sur l'île de Sumatra. Chaque année, l'exploitation forestière, l'agriculture et le développement détruisent une partie de la forêt indonésienne équivalant à la superficie du El Salvador. Certaines provinces, comme Aceh et la Papouasie, ont renforcé leurs restrictions à l'égard de l'exploitation forestière illicite ainsi que réduit la déforestation.

régional de la province de Nord-Sumatra lors d'une entrevue avec l'auteur. Il ajoute en outre que « les travailleurs non qualifiés ont été envoyés dans les provinces les moins développées sous couvert des programmes de repeuplement ».

La deuxième chambre de l'Assemblée législative de l'Indonésie, le Conseil des représentants régionaux, a exigé la modification de la Constitution de 1945 afin que plus de pouvoirs lui soient octroyés.

Le Conseil demande plus de compétences législatives ainsi que plus de pouvoirs en matière de planification des budgets de l'État et de contrôle de l'organe exécutif du pays. Selon ses partisans, ces initiatives accroîtraient le poids des régions à la table des négociations et mettraient en place un véritable système parlementaire bicaméral.


Le président du Conseil des représentants régionaux, Ginandjar Kartasmita, s'est montré optimiste quant au soutien que la présidence et les partis politiques apporteront à ce projet de modification constitutionnelle après les élections générales de 2009. La proposition de renforcer le Conseil devrait représenter un des thèmes majeurs de la campagne, et selon toutes probabilités elle devrait être appuyée par les candidats aux postes de gouverneurs et de chefs régionaux.

#### Injustement traités

Il a ajouté que d'autres provinces disposant de ressources abondantes, comme Riau et le Kalimantan oriental, avaient également revendiqué récemment une autonomie spéciale, dans la mesure où elles se sentaient lésées par Jakarta, qui n'a octroyé aux autorités locales que 15 pour cent des taxes sur les ressources pétrolières exploitées dans ces provinces.

M. Kartasmita a finalement rappelé que la plupart des provinces et des régions avaient soutenu l'idée d'une redistribution équitable de la richesse à travers tout le pays. D'après lui, Jakarta ne devrait pas monopoliser le domaine financier, mais tout au contraire se montrer plus généreuse envers les provinces riches en ressources naturelles. Dans le cas contraire, explique-t-il, celles-ci finiront par prôner le fédéralisme ou même la sécession.

Ikrar Nusa Bhakti, un analyste politique de l'Institut indonésien des sciences, croit pour sa part à un État unitaire indonésien. Il considère que procéder à une dévolution dans le cadre du système politique en pleine mutation de l'Indonésie revient à fédéraliser le pays.

À son avis, la prétention des provinces à une augmentation de leurs compétences et de leurs ressources propres, conjuguée à la mauvaise habitude prise par le gouvernement central de fermer les yeux sur des questions aussi importantes que l'augmentation des niveaux de pauvreté et de chômage, pourrait dégénérer et conduire à l'instauration en Indonésie d'un « système fédéral » comme celui des États-Unis ou de l'Allemagne. 

## CAHIER SPÉCIAL : LES VILLES ET LEURS PLANS D'ACTION

# Les réticences d'Ottawa à financer les villes canadiennes

PAR ROBERT YOUNG

**L**es municipalités canadiennes ne cessent d'exercer des pressions sur le gouvernement d'Ottawa pour obtenir une revalorisation de leur financement, et cela, en dépit du fait qu'elles dépendent presque exclusivement des provinces. Mais les derniers développements économiques semblent accentuer l'importance des grandes villes, dont la croissance est exponentielle, alors même que les municipalités périphériques enregistrent un déclin de leur population. Cette pression financière n'épargne aucune municipalité du Canada. Et bien que les villes et les collectivités rurales revendiquent également des changements dans leurs relations avec les provinces, c'est le gouvernement fédéral qui a fait l'objet de toute leur attention parce que la part actuelle du fédéral dans

## Sous-financement chronique dans les collectivités locales

Dans ce cahier thématique sur les collectivités locales et les régions métropolitaines dans les pays fédéraux, nos experts se penchent sur les différentes approches adoptées par les municipalités du Brésil, du Canada, de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de l'Espagne afin d'assurer à leur population en pleine croissance, et qui les réclament à cor et à cri, des services de première ligne.

Ces cinq pays ont en commun le fait que leurs collectivités locales éprouvent des difficultés à s'acquitter de leurs tâches. De fait, on leur impose d'assurer des services qu'elles n'ont pas les moyens d'offrir et pour lesquels elles doivent compter sur des fonds transférés par les autres ordres de gouvernement.

Au Brésil, le journaliste économique Brian Nicholson dépeint de fascinants contrastes entre Altamira, une municipalité qui s'étend sur 159 700 kilomètres carrés, et Diadema, une ville située dans la poussiéreuse banlieue industrielle de São Paulo. Les municipalités brésiliennes reçoivent des fonds soit du gouvernement fédéral sous la forme de transferts, ou des États sous la forme d'une taxe sur la valeur ajoutée, en fonction de la taille de leur population dans les deux cas.

Les villes canadiennes, elles, relèvent des gouvernements provinciaux. Le tableau brossé par Robert Young, Ph. D., de l'université de Western Ontario, révèle des municipalités qui

manquent sérieusement de fonds. Le gouvernement fédéral mené par Stephen Harper refuse toutefois qu'Ottawa contribue au financement des villes sous prétexte qu'il devrait pour cela contourner la Constitution. L'approche de M. Harper va à l'encontre de la politique prônée par son prédécesseur.

L'Inde compte 60 villes de plus d'un million d'habitants. La journaliste Rashme Sehgal souligne que la mairesse de Delhi, la capitale du pays, est furieuse car elle considère que les gouvernements régionaux du pays empiètent sur ses pouvoirs. Les revenus perçus par les villes indiennes proviennent pour la plupart des taxes foncières, mais les municipalités reçoivent également des transferts du centre et des États pour l'éducation, la santé et les programmes sociaux.

Dans les villes sud-africaines, la construction bat son plein en vue de la Coupe du monde de football de 2010. Pourtant, les manifestations dénonçant le manque de services offerts par les municipalités s'y sont multipliées, explique Annette Christmas de l'université du Western Cape.

En Espagne aussi, la prestation des services pose problème aux municipalités. Selon Carlos Alba et Carmen Navarro, de l'université autonome de Madrid, les Espagnols ne souhaitent rien de moins que l'élection en mars prochain d'un gouvernement qui poursuivra la réforme visant à renforcer l'autonomie des collectivités locales.



VILLE D'OTTAWA/ROGER LALONDE

Les conseillers municipaux d'Ottawa manifestent devant le Parlement en décembre 2007. Le conseiller Michel Bellemare, entouré de ses collègues, exhorte de nouveau Ottawa à octroyer aux villes canadiennes l'équivalent d'un cent de la taxe fédérale sur les produits et services.

les finances municipales est si minime qu'elle offre le plus grand potentiel de croissance.

À Ottawa, le monde des affaires, les syndicats et les alliés des municipalités dans le monde académique ont exercé des pressions en faveur de ce qu'ils appellent « le plan d'action urbain ». Et le gouvernement fédéral s'y est montré sensible, surtout durant le mandat de l'ancien premier ministre libéral Paul Martin (décembre 2003 - janvier 2006). Plus récemment cependant, on a pu observer un retour de tendance, dans la mesure où le gouvernement conservateur de Stephen Harper, élu en 2006, a fait marche arrière sur bon nombre d'initiatives novatrices touchant les dossiers municipaux. Voilà qui illustre l'une des caractéristiques fondamentales du fédéralisme : dès qu'un problème urgent ne relève pas des compétences d'un niveau spécifique de gouvernement, la Constitution fournit à ce dernier une excellente excuse pour ne pas s'en préoccuper.

Au Canada, les municipalités sont considérées comme éma-

nant des provinces. Dans la mesure où les villes, les villages et autres municipalités rurales relèvent de la compétence de ces dernières, il existe d'une province à l'autre des différences considérables, mais également un certain nombre de points communs. Premièrement, toutes les municipalités sont soumises à la législation provinciale pour ce qui concerne l'environnement, le logement, l'aménagement du territoire, la police et de nombreux autres domaines. Deuxièmement, les collectivités locales sont plutôt dépendantes des transferts financiers provenant des provinces, qui représentent environ 16 pour cent des ressources municipales. De leur côté, les subventions de la fédération n'en représentent que deux pour cent. Enfin, les municipalités canadiennes dépendent fortement du produit de l'impôt foncier, qui ne se revalorise pas automatiquement en période de croissance économique. Les impôts fonciers sont en plus difficiles à dissimuler et il est politiquement délicat de les augmenter.

### À Ottawa, les municipalités se donnent de l'importance

Les municipalités réaffirment leur poids politique quand elles sont unies et déterminées. Cette constatation se vérifie tout particulièrement dans les provinces dominées par des villes. Les habitants de

**Robert Young** est professeur de sciences politiques à l'université de Western Ontario, où il occupe la chaire de recherche du Canada en gouvernance multi-paliers. Il a également été président de l'Association canadienne de science politique.

la campagne peuvent bien déplorer cette prédominance, il n'en demeure pas moins que la population de Winnipeg représente 60 pour cent de la population totale du Manitoba, alors que les trois principales villes du Canada - Toronto, Montréal et Vancouver - sont des poids lourds en Ontario, au Québec et en Colombie-Britannique, où elles abritent respectivement 41 pour cent, 47 pour cent et 51 pour cent de la population.

Le gouvernement fédéral se doit également de répondre aux attentes des électeurs urbains. Les trois plus grandes villes du pays élisent à elles seules 85 des 308 membres du Parlement, et l'essentiel des dépenses et des programmes fédéraux est destiné aux villes. Cependant, les contacts directs d'Ottawa avec les municipalités se sont relâchés au fil du temps, l'apogée de son engagement auprès des municipalités ayant été atteint pendant les années 1970, époque de l'éphémère ministère fédéral des Affaires urbaines. Mais lorsque Paul Martin a pris le pouvoir à Ottawa, la tendance est clairement repartie vers un renforcement de l'engagement fédéral.

### Le plan d'action urbain

Les pressions exercées sur le gouvernement fédéral pour qu'il modifie sa position n'ont cessé de se renforcer à partir du milieu des années 1990. En effet, l'urbanisation galopante a créé des problèmes de croissance dans les principaux centres, les immigrants en provenance de l'étranger étant surtout attirés par les grandes villes. L'Ouest canadien a également assisté à l'exode des peuples autochtones abandonnant leurs réserves pour la ville. Pendant ce temps, les municipalités périphériques devaient lutter pour continuer à offrir des services publics à des résidents dont le nombre stagnait quand il ne déclinait pas.

Dans certaines provinces, les transferts aux municipalités ont été réduits en raison des réductions des subventions fédérales aux provinces après 1995. Mais la question des infrastructures municipales - les routes, les égouts, les ponts et les systèmes d'approvisionnement en eau potable - est demeurée centrale tant dans les villes en pleine croissance que dans les municipalités plus modestes et les villages. La Fédération canadienne des municipalités (FCM), un lobby de plus en plus pointu et efficace à Ottawa, a estimé le « déficit d'infrastructures » à quelque 60 milliards CAD, une somme dépassant largement les capacités des seules collectivités locales. En conséquence, la pression s'est accentuée sur le gouvernement fédéral pour qu'il s'engage plus fermement dans la recherche de solutions aux problèmes municipaux.

### Engagement fédéral en 2004

Lorsque Paul Martin a formé son gouvernement, la fédération a repris l'initiative. Il avait promis une « nouvelle approche » pour les villes, même s'il fallait pour cela surmonter « le mur des habitudes et des attitudes ancrées ». Sans perdre un instant, il a mis sur pied le Secrétariat des villes au sein du Bureau du Conseil privé, le ministère d'élite du gouvernement canadien responsable de la recherche et du Cabinet. Est venu s'y greffer, dès juillet 2004, un ministre d'État responsable des infrastructures et des collectivités. Dans son premier budget, il a octroyé aux municipalités une exonération totale de leurs paiements de la taxe sur les ventes, soit un bénéfice estimé à sept milliards CAD sur 10 ans, alors que 4 milliards CAD ont été alloués à l'assainissement des sites contaminés. Le budget suivant a prévu le versement aux municipalités de 5 milliards CAD en cinq ans, somme prélevée sur la quote-part fédérale de l'impôt sur l'essence, alors que 300 millions CAD supplémentaires ont été ajoutés aux Fonds municipaux verts administrés par la FCM.

Par ailleurs, tandis que le gouvernement attendait qu'un comité consultatif indépendant ait terminé la rédaction de son rapport, Ottawa prorogea les accords de développement urbain avec les villes de Vancouver et de Winnipeg. Il s'agissait de conventions tripartites signées par la ville, la province et le gouvernement fédéral, et qui impliquaient des programmes et

des dépenses étroitement coordonnés. De nouveaux accords avaient été conclus en 2005 entre les villes de Regina et de Saskatoon et la province de la Saskatchewan, et des négociations avaient été entamées avec d'autres villes, notamment Toronto, au moment où, victime d'un vote de confiance, le gouvernement Martin a dû céder sa place aux conservateurs de Stephen Harper.

### « Plan d'action urbain » et « fédéralisme d'ouverture »

Pour expliquer l'approche du gouvernement actuel vis-à-vis des municipalités - ou plus précisément son désengagement des innovations lancées par son prédécesseur - il est indispensable de comprendre le cadre global dans lequel s'inscrit la conception du fédéralisme de M. Harper, ce qu'il appelle le « fédéralisme d'ouverture ». En voici les principes fondamentaux :

- Les relations entre la fédération et les provinces doivent être marquées par l'ordre et la rigueur, avec des accords de principe plutôt que des transactions *ad hoc* et des compromis de dernière minute.
- Les provinces sont des acteurs légitimes qui s'occupent de domaines importants dont elles sont responsables.
- La répartition des compétences prévue par la Constitution doit être respectée, la fédération se concentrant sur ses fonctions de base comme la défense, les affaires étrangères et le marché intérieur (bien qu'Ottawa doive poursuivre ses engagements en matière de santé, d'éducation supérieure et d'infrastructures, d'une manière respectueuse et coopérative).
- Le Québec représente une province dotée de compétences spéciales pour sa culture et ses institutions, et il est très important que les Québécois comprennent que le fédéralisme est aussi à leur service.

Les conséquences pour le dossier municipal sont évidentes. Les municipalités, rappelons-le, relèvent de la compétence des provinces. La détermination à maintenir le contrôle provincial s'est révélée particulièrement forte au Québec. Les municipalités peuvent bien revendiquer des revenus plus sûrs et plus stables, il n'en demeure pas moins que les provinces doivent demeurer leurs interlocuteurs privilégiés. Ottawa peut certes concevoir des politiques destinées à résoudre certains problèmes propres aux zones urbaines, comme la criminalité ou l'établissement des immigrants, mais la persistance de relations tripartites n'est pas conforme à la doctrine du fédéralisme d'ouverture.

### Reculer pour mieux sauter ?

Le gouvernement de M. Harper a très rapidement incorporé le ministère des Infrastructures et des Collectivités dans celui des Transports, plus vaste et plus ancien. Officiellement, cette fusion a donné naissance au nouveau « ministère des Transports, des Infrastructures et des Collectivités », mais peu après, le poste de sous-ministre aux Infrastructures et aux Collectivités n'était plus et la Direction générale des collectivités avait pratiquement disparu des sites Internet officiels.

Le gouvernement conservateur a prorogé jusqu'en 2014 le transfert aux municipalités de la taxe sur l'essence, et il reste engagé dans les programmes d'infrastructures, pour lesquelles les subventions n'ont cessé d'augmenter. Certains indices trahissent même une nouvelle politique nationale en matière de transport urbain. Mais un signal particulièrement manifeste de la marche arrière opérée par le gouvernement de M. Harper par rapport à l'ambitieux programme de son prédécesseur a été donné lors du discours prononcé en 2006 par le premier ministre devant la FCM. Il a certes fait l'éloge des collectivités locales, mais s'est référé plusieurs fois aux « niveaux de gouvernement » du Canada, plutôt qu'au terme plus égalitaire « ordres de gouvernement » préféré depuis longtemps par la FCM. Il a réaffirmé que « pendant des décennies - et particulièrement au cours des dernières

[SUITE À LA PAGE 22]

# Deux municipalités brésiliennes sous le microscope

La Constitution nationale accorde le même statut à tous les maires, mais il existe un monde de différences entre les défis que ceux-ci doivent relever

Un îlot insalubre devant l'hôtel Hilton à São Paulo. Les villes brésiliennes engendrent beaucoup de revenus, sans pour autant disposer de suffisamment de recettes fiscales pour répondre aux besoins de leurs citoyens.



PAR BRIAN NICHOLSON

**P**ERDUE AU FOND DE LA FORÊT AMAZONIENNE, ALTAMIRA, UNE municipalité peu peuplée couverte de forêts pluviales et de réserves indiennes, est plus vaste que la plupart des États américains. Diadema, une autre municipalité, un autre décor à quelque 2000 km de là. La banlieue surpeuplée remplie de logements HLM coincés dans la ceinture poussiéreuse de São Paulo représente la plus vaste région métropolitaine de l'hémisphère sud. Toutes les deux doivent cependant relever le même défi que les autres collectivités locales du Brésil : améliorer le niveau de vie d'une population vivant dans un système fédéral décentralisé à trois paliers, où l'équilibre entre ressources et responsabilités paraît souvent précaire.

La municipalité d'Altamira, qui couvre une superficie de 159 700 km<sup>2</sup>, s'enfonce dans le sud-est de l'Amazonie (État de Pará). Il s'agit, et de loin, de la plus vaste des 5560 municipalités du Brésil – du monde même selon les autorités locales – quoique sa population de 100 000 habitants paraisse minuscule à côté des 14 municipalités du pays qui abritent plus d'un million d'habitants. Bien qu'Altamira soit essentiellement rurale, sa population se concentre dans le chef-lieu, où les emplois sont rares.

« Notre plus grand problème tient au manque de travail », explique le maire adjoint Silveiro Albano Fernandes au cours d'une entrevue. La rareté des emplois résulte d'une économie encore rudimentaire et sous-développée. De plus, la modestie de l'assiette fiscale génère peu de revenus pouvant être utilisés pour l'amélioration des infrastructures et de l'éducation, ce qui permettrait d'attirer des investissements et de créer des emplois. « Nous faisons ce que nous pouvons, mais nous n'avons tout simplement pas les moyens de faire face à tous nos besoins; si nous construisons une école, alors nous ne pouvons en réparer une autre », se désole le maire.

**Brian Nicholson** est un journaliste économique britannique qui vit au Brésil depuis 30 ans.

forumfed.org

## Quand l'avion fait office de transport en commun

L'immensité quelque peu décourageante de la municipalité ne fait qu'aggraver le problème. Le maire, Odileida Sampaio, est parti visiter une zone périphérique, et son absence durera plusieurs jours, a indiqué Silveiro Albano Fernandes au cours de l'entrevue. Certaines parties du territoire municipal sont situées à trois heures de monomoteur, l'avion survolant presque continuellement la forêt vierge. Il existe une alternative : un circuit indirect de 1400 km sur des pistes de terre battue traversant huit municipalités voisines.

« Il est plus facile et plus économique d'administrer une municipalité de taille réduite avec une densité de population élevée, qu'une municipalité abritant plusieurs communautés rurales reculées, ajoute Silveiro Albano Fernandes. Si nous construisons un centre de soins de santé, par exemple, nous devons le mettre à disposition d'une communauté de quelque 1000 âmes, voire moins, alors qu'il pourrait être utilisé par 5000 personnes. »

La Constitution fédérale prévoit que les collectivités locales perçoivent des impôts de manière autonome, pour l'essentiel sur la propriété et les services, et qu'elles reçoivent également des quotes-parts sur de nombreuses autres ressources en provenance de la fédération et des États. Dans un ouvrage publié en 2006 par la Banque mondiale, *Local Governance in Developing Countries*, les économistes José Roberto Afonso et Erika Amorim Araujo ont rapporté que les municipalités brésiliennes percevaient 5,5 pour cent de l'ensemble des impôts, mais qu'en fin de compte elles dépensaient 17,1 pour cent des revenus grâce aux transferts qui leur étaient versés. En 2005, les collectivités locales ont ainsi perçu 17,1 milliards USD et elles en ont dépensé 52,8 milliards, soit une moyenne de 9,5 millions USD par maire. À l'heure actuelle, ces sommes calculées en dollars sont probablement 40 à 50 pour cent plus élevées en raison de la croissance économique, de l'augmentation des recettes fiscales et, surtout, de l'appréciation de la devise nationale.

Avec un budget de quelque 32 millions USD cette année, dont plus de 90 pour cent proviennent de subventions fédérales et

régionales, Altamira figure dans le peloton de tête en termes d'assistance. En effet, pour la grande majorité de ces transferts, le critère déterminant tient au nombre d'habitants, et Altamira en compte trois fois plus que la moyenne nationale. Mais l'énormité des distances crée des problèmes qui ne sont que partiellement compensés par les modestes ajustements apportés à certaines subventions de manière à tenir compte de son immensité. « Tout bien considéré, déplore le maire Silveiro Albano Fernandes, c'est une mauvaise affaire que d'être aussi vaste. »

### L'interdiction de diviser les grandes municipalités

À l'évidence, il conviendrait de diviser Altamira en plusieurs municipalités plus petites, probablement trois ou quatre pour commencer. Les autorités locales ont à plusieurs reprises envisagé un tel scénario. Mais en 1997, le Congrès fédéral a imposé un moratoire de dix ans sur tout nouveau découpage des municipalités.

Jusqu'en 1988 en effet, les municipalités étaient créées par les États, actuellement au nombre de 26 sans compter le district fédéral, et à de nombreux points de vue elles leur étaient subordonnées. En 1988, après la chute de la dictature militaire, une nouvelle constitution accorda aux municipalités un statut d'autonomie locale et fit de leur création l'objet de plébiscites locaux. Leur nombre se mit à croître, augmentant de 24 pour cent depuis 1990. Mais dans bien des cas les nouvelles entités administratives ne disposaient pas d'une masse critique assurant leur viabilité, et elles reflétaient plutôt le désir de nombreux dirigeants politiques d'élargir la base de leur pouvoir. En conséquence, selon le rapport de la Banque mondiale, des fonds publics ont été détournés vers des structures législatives et administratives « aux dépens de financements plus productifs, comme les programmes sociaux et les infrastructures urbaines ». Le moratoire a empêché Altamira de résoudre une partie de ses problèmes, mais le maire adjoint a expliqué que ses dirigeants espéraient entreprendre ce découpage en 2009.

Une autre source de mécontentement récurrent tient à l'utilisation des terres. M. Fernandes estime qu'environ deux tiers de la municipalité est constitué de zones protégées, parmi lesquelles des réserves autochtones, des forêts d'importance nationale et des réserves naturelles. La plupart d'entre elles relèvent du droit fédéral, tandis que les autres dépendent du droit régional. Quoi qu'il en soit, la collectivité locale ne dispose d'aucun contrôle sur ces territoires municipaux.

« Il y a deux ou trois ans, le gouvernement de l'État a élaboré

pour l'ensemble de son territoire un plan de zonage portant tant sur les aspects économiques qu'écologiques, qui expliquait ce qui pourrait convenir à chaque zone; par exemple l'agriculture de labour, l'élevage, la préservation des terres, etc. Mais nous avons à peine été consultés. De telles prescriptions nous sont généralement imposées d'en haut sous leur forme définitive », a précisé Silveiro Albano Fernandes.

Pour compliquer encore le problème, les zones rurales comptent de nombreuses résidences dont les titres de propriété restent peu fiables. « Certaines personnes ont occupé un terrain pendant 15 ou 20 ans, et elles ne peuvent toujours pas obtenir d'actes en bonne et due forme », ajoute-t-il. La solution dépend souvent de la fédération ou de l'État, selon l'endroit où se situe le territoire en litige. Mais, aussi longtemps que ces questions ne sont pas résolues, c'est la municipalité qui écope, parce que sans titre de propriété valide le propriétaire foncier ne peut obtenir d'autorisation pour des projets de développement. L'exploitation durable du bois d'œuvre, par exemple, pourrait créer des emplois et stimuler l'économie locale.

### De la forêt à l'usine

Deux mille kilomètres plus au sud un autre maire, José de Filippi Jr., dispose en principe des mêmes instruments constitutionnels et juridiques, mais il doit gérer une situation à de nombreux égards fort différente. Il y a 50 ans à peine, Diadema était une modeste bourgade de 8000 habitants située à quelque 16 km au sud-ouest de la ville de São Paulo. Elle n'a malheureusement pas pu bénéficier des sommes considérables investies après la guerre par General Motors, Ford et Volkswagen non loin de là, mais dans des zones mieux situées, et n'a en conséquence pas connu l'émergence d'une classe moyenne prospère. À l'heure actuelle, ses 390 000 habitants, pauvres pour la plupart, s'entassent sur 30,7 km<sup>2</sup> faisant partie de ces grandes zones industrielles qui entourent le grand São Paulo à perte de vue.

L'ouverture du Brésil à l'économie de marché en 1990 a entraîné une délocalisation de l'industrie traditionnelle, qui a quitté la région métropolitaine de São Paulo pour des sites moins chers dans l'État ou même en dehors de celui-ci. Diadema, le « vilain petit canard » de la zone industrielle du sud, avait peut-être moins à perdre que les autres, mais elle avait également moins d'avantages à faire valoir. Vers la même époque, au milieu des

[SUITE À LA PAGE 21]

## Les deux villes considérées sous un autre angle

PAR FERNANDO REZENDE

Lorsqu'on la compare avec la municipalité urbaine de Diadema, la municipalité d'Altamira, située dans le bassin de l'Amazone, semble avoir bien peu d'atouts dans son jeu. La réalité n'est toutefois pas si simple.

Les problèmes économiques auxquels Altamira se trouve confrontée – obstacles environnementaux l'empêchant d'exploiter ses ressources naturelles et pénurie d'emplois – échappent au contrôle des administrateurs locaux. Il ne suffit donc pas de lever l'interdiction de diviser les grandes municipalités rurales pour résoudre les problèmes d'Altamira.

Diadema, de son côté, a bien profité de la dispersion des industries manufacturières à travers les différentes banlieues

de la région métropolitaine de São Paulo. Les industries qui se sont installées dans la municipalité ont donné un fier coup de main au budget local, ce qui a permis d'y améliorer les conditions de vie.

Les budgets des grandes municipalités rurales et des petites municipalités métropolitaines sont mus par des facteurs bien différents. Les municipalités rurales dépendent largement des transferts fédéraux alors que les petites villes comptent plutôt sur leur part de la taxe régionale sur la valeur ajoutée.

Altamira se trouverait-elle en situation plus avantageuse si son centre urbain se séparait de ses vastes régions reculées ? Je ne le crois pas.

Les administrateurs d'Altamira avancent que « la solution est bien évidemment que la municipalité se divise en plusieurs municipalités plus petites ». Cette solution ne ferait toutefois qu'exporter le problème de la zone urbaine de la municipalité vers les zones rurales, lesquels se retrouveraient alors dans une situation encore plus problématique.

Altamira a surtout besoin que l'on coordonne plus efficacement les politiques fédérales, régionales et locales visant à accroître ses perspectives de développement.

**Fernando Rezende** est professeur à l'école brésilienne d'administration publique de la Fondation Getulio Vargas.



# Les collectivités locales revendiquent une place au sein du système espagnol

En Espagne, les municipalités forment le dernier ordre de gouvernement à se moderniser



AP PHOTO/MANU FERNANDEZ

La réparation et la reconstruction des voies ferrées de Barcelone ont forcé des navetteurs à s'entasser dans des autobus pendant deux longs mois en octobre et novembre 2007. En Catalogne, le gouvernement investit dans le renouvellement des infrastructures urbaines, mais ce n'est pas le cas de toutes les communautés espagnoles.

PAR CARLOS ALBA ET CARMEN NAVARRO

**E**N ESPAGNE, LES VILLES ET LES MUNICIPALITÉS POURRAIENT devenir le dernier niveau institutionnel à retrouver l'intégralité de ses compétences après la mort de Francisco Franco en 1976. Les 8100 villes et villages du pays ne cessent en effet de revendiquer ce qu'ils appellent un partage équitable des ressources fiscales et la possibilité d'assumer pleinement leurs responsabilités.

Au cours des trois dernières décennies, l'Espagne a été le théâtre de dévolution territoriale, de l'instauration d'un État social digne de ce nom, de l'intégration dans l'Union européenne et d'un certain essor économique et social. Les collectivités locales sont cependant restées à la traîne, dépassées en termes de revenu et de développement urbain tout à la fois par le gouvernement central de Madrid et par les 17 communautés autonomes qui forment l'Espagne.

Contrairement aux communautés autonomes, le niveau local est à peine mentionné dans la Constitution. Celle-ci évoque tout au plus la reconnaissance formelle de l'autonomie locale et le principe d'autosuffisance financière, deux éléments qui, plus de 20 ans après l'entrée en vigueur de la Charte fondamentale, sont encore loin d'être devenus réalité dans les municipalités espagnoles. Celles-ci occupent un espace politique toujours aussi mal défini.

## Compétences refusées

Les communautés autonomes, qui auraient pu améliorer la situation, n'ont pas souhaité offrir aux municipalités des compétences et des ressources qu'elles-mêmes n'avaient acquises que très tardivement. Elles ont en quelque sorte reproduit les anciens schémas centralisateurs, si ce n'est que dans ce cas les tensions entre le centre et les régions ont été transposées aux niveaux régional et local.

**Carlos Alba** est professeur de sciences politiques à l'université autonome de Madrid. **Carmen Navarro** est professeure associée de sciences politiques dans cette même université.

Lorsqu'en 1985 le Parlement national a voté la Loi sur les collectivités locales, les compétences et les responsabilités du niveau local s'en sont trouvées clarifiées. La loi a fourni une base juridique aux politiques et aux initiatives élaborées par les municipalités – dans un certain vide juridique – pendant les deux premières législatures du nouveau gouvernement démocratique. À la fin des années 1990, de nouvelles réformes ont été adoptées et les collectivités locales ont commencé à bénéficier de la levée de certaines des restrictions qui les frappaient encore. À l'heure actuelle, ce processus approche de son terme. Pour préparer l'émergence d'un pouvoir local digne de ce nom, tous les partis politiques ont conjugué leurs efforts afin de proposer la dernière d'une série de réformes, soit un projet de refonte de la loi de 1985 dont le texte vient d'être soumis à l'approbation du Parlement. Si ce dernier l'avalise, les municipalités disposeront enfin de compétences et de responsabilités définies sans ambiguïté, de même que des ressources nécessaires à leur mise en œuvre. Elles bénéficieront notamment d'une énumération claire et précise de leurs diverses attributions.

## Ratification reportée

Jusqu'à maintenant, la liste des compétences municipales est demeurée relativement vague, ce qui a permis aux autres ordres de gouvernement de s'immiscer dans nombre de questions locales. Les conseils municipaux ne recevaient en outre pas les ressources nécessaires pour développer leurs propres politiques dans ces domaines. En vertu de la nouvelle loi, les autres ordres de gouvernement devront transférer des fonds aux municipalités afin que celles-ci puissent gérer leurs nouvelles attributions. Mais le projet a été déposé au Parlement en toute fin de législature – quelques mois à peine avant les élections générales de mars 2008. De la sorte, le processus a été interrompu par la campagne électorale, et la ratification devra attendre l'entrée en fonction du prochain gouvernement.

À l'heure actuelle, les collectivités locales ne comptent que pour 15 pour cent de toutes les dépenses inscrites au budget, et elles souhaitent que cette proportion passe à 25 pour cent. Un représentant des maires espagnols a déclaré au cours d'une récente entrevue : « Nous devons aspirer à une autonomie com-

plète [...] qui nous empêchera de devenir des administrations de seconde zone. Pour y parvenir, nous devons travailler sur la base d'un système financier nous permettant de satisfaire aux demandes de nos citoyens, qui se tournent vers nous (pour obtenir des prestations) parce que nous représentons l'administration qui est la plus près d'eux.»

Le défi que les collectivités locales doivent relever tient en un mot : améliorer leurs performances, ce qui implique davantage d'autonomie et d'autosuffisance financière. De surcroît, elles doivent se comporter en catalyseurs de la démocratie en offrant des prestations qui répondent aux besoins locaux. Elles doivent également renforcer la légitimité de leurs initiatives en atteignant leurs buts sans gaspiller les ressources disponibles. Dans ce contexte, l'efficacité et l'efficience de leurs appareils administratifs représentent des facteurs déterminants.


L'Espagne connaît un taux de participation électorale similaire à ceux d'autres pays développés. La participation aux scrutins locaux est traditionnellement plus basse qu'aux élections nationales mais elle demeure proche du niveau national, oscillant entre 61 pour cent et 70 pour cent. Par ailleurs, les résultats locaux préfigurent habituellement ceux des élections nationales.

### Les défis à relever dans les collectivités

En plus d'élections libres et équitables, c'est la transparence et la participation au processus gouvernemental qui vont permettre de renforcer la légitimité locale. En effet, grâce à la démocratie participative, les citoyens sont en mesure d'exprimer leurs préférences en ce qui concerne la définition et l'application de politiques spécifiques. L'information qui filtre des slogans électoraux et des plateformes peu débattues des partis sont à sens unique. Les gouvernements doivent cependant aussi être renseignés sur les attentes réelles de leurs citoyens. Il est donc indispensable de renforcer l'engagement citoyen; à cette fin, des instruments comme les conseils de quartier, les consultations publiques et les conseils de districts commencent à être instaurés dans les municipalités. En Espagne, les autorités locales n'ont mis en place de telles politiques qu'au cours de la dernière décennie, mais plus fréquemment au

cours des quatre dernières années. Certaines municipalités, comme Alcobendas, en banlieue de Madrid, proposent des conseils de quartier, des audiences publiques et d'autres instruments encore, un meilleur accès aux conseillers municipaux par exemple, permettant un meilleur engagement de la population. Malgré tout cela, un examen approfondi du paysage politique local de l'Espagne révèle que l'implication des citoyens dans la vie publique connaît un succès mitigé.

Si elles entendent conforter leur légitimité politique grâce à leurs performances, les municipalités doivent alors faire preuve d'efficacité et d'efficience dans leur offre de services publics. La tâche n'est pas simple, et cela, pour plusieurs raisons. Premièrement, les 8100 collectivités locales espagnoles, disposant toutes de structures administratives et de compétences propres, dessinent une véritable mosaïque. De plus, 85 pour cent d'entre elles abritent moins de 5000 habitants. Exiger l'efficacité d'entités aussi morcelées n'est tout simplement pas réaliste. La seule manière pour elles d'améliorer la qualité de leurs prestations consiste à se regrouper pour offrir leurs services publics, du moins une partie de ceux-ci, et c'est particulièrement vrai pour les collectivités les plus modestes. Deuxièmement, les municipalités doivent améliorer leur efficience. Les nouvelles techniques de gestion publique comme l'impartition, la privatisation, les techniques de budgétisation et les partenariats public-privé ont été employés dans le monde entier pour moderniser les fonctions publiques. Ils ont toutefois été adoptés avec beaucoup moins d'enthousiasme dans les municipalités espagnoles que dans les autres pays d'Europe ou les mairies américaines. Les collectivités locales doivent améliorer la qualité de leur organisation et leur capacité à apporter des réponses rapides et efficaces aux problèmes concrets qui leur sont posés.

Après quelque 30 ans de démocratie locale, les progrès accomplis par l'Espagne sont aussi nombreux que les problèmes devant encore être résolus. Le pays enregistre certes la plus longue période de paix et de stabilité politique de son histoire, mais l'instauration d'une démocratie locale digne de ce nom est loin d'être achevée. 

### Le retour de l'Espagne dans le giron des démocraties

C'est en 1979 que des élections libres se sont tenues pour la première fois en Espagne et que les collectivités locales, désormais démocratiques, ont commencé à introduire des réformes et des politiques novatrices destinées à transformer en profondeur le paysage urbain sous-développé des années 1970. À cette époque, la mission des maires était claire : améliorer les infrastructures et mettre en place des services publics de base. À l'heure actuelle, ces besoins fondamentaux sont satisfaits, mais les défis qui doivent encore être relevés sont un peu moins clairs. D'un côté, les collectivités locales doivent renforcer leur influence vis-à-vis des autres ordres de gouvernement et s'assurer une position au sein du système politique espagnol. De l'autre, elles ont la tâche délicate d'améliorer leurs performances dans un monde où les problèmes sont devenus complexes et les ressources rares, et donc où les solutions ne peuvent découler que d'une conjonction d'efforts entre acteurs publics et privés.

L'Espagne contemporaine est l'héritière du régime politique extrêmement centralisé mis en place par le général Francisco Franco. La Constitution de 1979 n'a pas qualifié les communautés autonomes de « États », pas plus qu'elle n'a considéré le système comme « fédéral », et cela, pour diverses raisons. Premièrement, le mot « fédéralisme » a été soigneusement évité durant toute la période de transition en raison de sa possible association avec le séparatisme, l'instabilité politique et les anciens mouvements indépendantistes. Deuxièmement, le système n'est pas purement fédéral, puisque le modèle espagnol ne repose pas sur un accord entre les représentants

politiques des diverses unités constituantes. Il est par ailleurs encore loin d'accorder à toutes les unités fédérées un ensemble uniforme de fonctions gouvernementales. Dans la pratique, le système espagnol se rapproche des systèmes en place en Belgique, au Mexique et en Afrique du Sud – trois pays centralisés qui ont dévolu leurs pouvoirs à un point tel que plusieurs politologues les décrivent à présent comme des pays fédéraux.

Finalement, il faut noter que le système espagnol distingue entre les communautés autonomes qui sont de simples « régions » et celles qui forment des « nationalités », comme le Pays Basque, la Catalogne et la Galice, capables de se reposer tout à la fois sur leur autonomie et sur l'existence d'une langue et d'une culture distinctes. Entités politiques fortes, ces communautés disposent de leurs assemblées législatives, de leurs exécutifs et de leurs systèmes judiciaires propres. Elles peuvent adopter des lois faisant jeu égal avec celles de l'État espagnol, et leurs administrations ne sont pas soumises au contrôle de ce dernier. Leurs compétences dans des domaines fondamentaux comme l'éducation ou la santé les rendent aussi influentes, si ce n'est même plus, que tous les autres gouvernements infranationaux d'Europe. Or, depuis 1996, les développements politiques et constitutionnels ont conduit à la transformation de toutes les régions d'Espagne en communautés autonomes disposant des mêmes niveaux d'autonomie et de compétences. Cette uniformisation reste critiquée par les régions qui se considèrent comme des nations et aspirent de ce fait à un traitement différencié.

# De nouveaux défis pour les villes sud-africaines

Moteurs de l'économie, les grands centres urbains pourraient se voir doter de compétences supplémentaires



Des marchands ambulants, interdits sous le régime de l'apartheid, vendent du maïs devant les plus importants sièges sociaux de Johannesburg, en Afrique du Sud.

PAR ANNETTE CHRISTMAS

**D** EPUIS 1994, L'AFRIQUE DU SUD A RÉUSSI À AMÉLIORER SON niveau de vie, à multiplier par deux ses exportations et à créer une économie florissante, et ce, tout en instaurant une société démocratique multiraciale. Les collectivités locales sud-africaines doivent relever d'importants défis afin de satisfaire les besoins en matière de logement, de transport, d'eau potable et d'électricité d'une population qui croît sans cesse. Ces problèmes paraissent d'autant plus imposants que leurs solutions doivent se mesurer aux réalisations du gouvernement national sud-africain depuis la fin de l'apartheid.

Dans l'idée de faire le point sur ces succès – mais aussi sur les inévitables échecs qui les ont accompagnés –, le ministre des Affaires provinciales et locales, Sydney Mufamadi, a lancé une étude nationale portant sur les provinces et les collectivités locales. Ce dernier a invité tout un chacun à y participer, depuis les fonctionnaires jusqu'au secteur privé, sans oublier les institutions d'enseignement supérieur et, plus important encore, les citoyens sud-africains eux-mêmes.

Lorsque l'Afrique du Sud a proposé sa candidature pour l'organisation de la Coupe du monde de football en 2010 – organisation qu'elle s'est ensuite vue confier –, ses détracteurs n'ont pas manqué de faire valoir les difficultés que les collectivités locales allaient devoir affronter pour relever ce défi. Les municipalités ont toutefois fait preuve de créativité et d'esprit d'initiative dans la

préparation de cet événement. Ainsi, les innovations de la municipalité de eThekweni, une ville située aux abords de l'Océan indien auparavant connue sous le nom de Durban, ont récemment été applaudies. La municipalité a en effet utilisé ses nouvelles infrastructures portuaires et ses nouveaux stades de manière à revitaliser les zones défavorisées entourant ces pôles de développement, allant même jusqu'à créer de nouvelles infrastructures de transports en commun pour leur desserte. Son maire, Obéd Mlaba, a déclaré que la municipalité considérait la Coupe du monde 2010 comme une occasion « non seulement de faire décoller l'économie locale, mais également de transformer la ville en un prestataire de services efficace ».

## Le paysage local de l'Afrique du Sud

En Afrique du Sud, les collectivités locales sont composées de 283 municipalités qui, en termes de population, de superficie et de ressources, s'étendent des agglomérations rurales gravement sous-développées jusqu'aux immenses métropoles de premier ordre, appelées là-bas des « métros ». La Constitution opère une distinction entre ces dernières, qui disposent de compétences exclusives sur leur territoire municipal, et les autres collectivités locales, dans lesquelles on trouve des municipalités de district englobant de plus petites municipalités locales. En dehors des zones métropolitaines donc, les municipalités de districts et les municipalités locales se répartissent compétences et fonctions dans un modèle de gouvernance locale à deux paliers.

Les six régions métropolitaines d'Afrique du Sud regroupent un tiers de la population du pays. La plus petite, Nelson Mandela Bay, compte 1,1 million d'habitants, alors que la ville de Johannesburg en abrite 3,2 millions. Avec une production atteignant 59 pour cent du PIB, les « métros » représentent les véri-

**Annette Christmas** est chercheuse au *Community Law Centre* de l'université du Western Cape, au Cap, en Afrique du Sud. Elle travaille au projet sur les collectivités locales.

tables moteurs de l'économie sud-africaine.

Si l'on considère le fossé séparant les riches des pauvres, l'Afrique du Sud demeure l'une des sociétés les plus inégalitaires du monde. L'urbanisation galopante dans les villes et les zones métropolitaines a permis à des fortunes colossales de côtoyer la misère la plus sordide. Une tâche ardue attend dès lors les « métros » : Elles doivent tenter de trouver un juste équilibre entre le mandat constitutionnel leur impartissant d'offrir des services publics et d'améliorer la vie quotidienne de leurs citoyens, et les sollicitations plus immédiates qui résultent de la stimulation des investissements et du développement économique. Il y a peu, Johannesburg s'est ainsi vu intimer l'ordre de régler hors cours le litige concernant l'hébergement d'habitants démunis chassés du centre-ville par un projet de rénovation destiné à attirer les investisseurs.

### Garanties constitutionnelles

L'autonomie des collectivités locales en tant que sphère de gouvernement à part entière est inscrite dans la Constitution. Avant 1994, les collectivités locales relevaient en tout des gouvernements provinciaux et national. Leurs compétences, leurs fonctions et leurs ressources étaient définies exclusivement par ces dernières, qui répercutaient d'ailleurs le modèle de l'apartheid en ne prévoyant que des services publics minimaux, voire inexistantes, dans les zones non blanches. Depuis 1996, les collectivités locales ont été inscrites dans un contexte beaucoup plus large qui les engage à promouvoir le développement social et économique, à créer un environnement sûr et sain, et à renforcer la démocratie en s'assurant que les diverses communautés participent davantage à la gouvernance locale.

Pour leur permettre d'accomplir ce mandat, la Constitution dote les collectivités locales d'une série de compétences et de fonctions. Corollaire de ces compétences, elles ont le droit de percevoir leurs propres recettes sous forme d'impôts fonciers et de surtaxes sur l'approvisionnement en eau, les égouts et la fourniture d'électricité. Ces impôts et ces taxes représentent 83 pour cent des revenus des collectivités locales, le reste provenant de versements du gouvernement national au titre de la péréquation fiscale. Mais quand bien même ces compétences fiscales pourraient donner l'impression que toutes les municipalités reposent sur une solide base financière, il existe un abîme entre l'assiette fiscale des villes et des centres urbains, qui peuvent compter sur des ressources foncières à la fois stables et substantielles (résidences, bureaux ou entreprises), et les petites municipalités dans lesquelles les biens-fonds imposables restent rares.

Les municipalités dites de district ont été créées à l'origine dans le but d'intégrer et de coordonner les services locaux au sein d'une seule zone. On espérait alors que les économies d'échelle ainsi réalisées au niveau du district permettraient à ces derniers de fonctionner en quelque sorte comme des fournisseurs de services publics groupés. Les districts se sont également vu assigner la responsabilité de fournir des services et du soutien aux municipalités moins nanties. La pratique a cependant révélé qu'elles

jouent un rôle fort différent de celui qui était prévu par le modèle original. Plus souvent qu'à leur tour, les municipalités de district sont les fournisseurs directs de services aux municipalités locales, créant par là même des incertitudes quant aux fonctions et aux compétences de ces dernières. Il en résulte des dédoublements des centres politiques et administratifs, sources potentielles de conflits. Par ailleurs, en juillet 2006, les taxes sur le commerce ont été abolies, éliminant ainsi une importante source de revenus pour les districts, ce qui a gravement diminué leur capacité à fournir des services aux communautés rurales.

Toutes ces hypothèques ont relancé la question du réel besoin d'un système à deux paliers en dehors des zones métropolitaines. Certaines collectivités locales comportant des centres urbains en pleine expansion, comme Bloemfontein, ne connaissent pas cette dimension hiérarchique associée au système des districts. D'aucuns ont suggéré que les collectivités locales disposant d'un important centre urbain devraient se voir attribuer le statut de

zone métropolitaine, et que les gouvernements de district et les municipalités fonctionnant selon le système bipolaire devraient être unifiés.

### Pierres d'achoppement

Au cours des 18 derniers mois, certaines régions sud-africaines ont dû faire face à des manifestations de plus en plus nombreuses menées par diverses communautés. La majorité des revendications concernait les déficiences des services publics offerts par les municipalités. Les reportages des médias ont mis en lumière les préoccupations des communautés quant aux lenteurs, voire à l'inexistence, des services publics de base et des services liés au logement.

Ce problème est dû en partie à l'absence de délimitation claire des compétences et des fonctions des collectivités locales par rapport à celles des provinces. La Constitution prévoit que là où une fonction nationale ou provinciale

peut être remplie plus efficacement au niveau local, il convient de l'attribuer aux municipalités, pour autant qu'elles disposent des capacités suffisantes pour l'accomplir. Et tandis que l'approvisionnement en eau, l'évacuation des ordures et la fourniture en électricité demeurent des compétences que les municipalités conservent jalousement, le logement reste une attribution provinciale. Helen Zille, maire de la ville du Cap, a indiqué que « des lourdeurs administratives entraînant des retards dans les projets de la municipalité, surtout en ce qui concerne les logements », représentent des obstacles majeurs à la prestation de services dans ce domaine. La province du Cap-Ouest a en outre repoussé la prétention des zones métropolitaines à se charger du logement, ce qui a incité ces dernières à s'engager dans un litige intergouvernemental avec la province. De son côté, la plus petite des « métros », Nelson Mandela Bay, a catégoriquement affirmé qu'elle se sentait « plus que capable de remplir cette fonction, et qu'en fait elle le faisait déjà ». Malgré ces tentatives, le logement demeure une attribution des provinces, et les collectivités locales doivent souvent affronter le mécontentement des



En septembre 2007 au Cap, des travailleurs de la construction en grève manifestent devant le site du stade de la Coupe du monde de football 2010.

REUTERS/AMKE HUTCHINGS

[SUITE À LA PAGE 22]

Un groupe d'entraide médicale, inspiré par la récente élection d'un important nombre de femmes au conseil de village, se réunit dans le village de Kanaipur.



REUTERS/PARTH SANVAL

L'idéal de la démocratie villageoise est une chose; sa mise en œuvre en est une autre.

# En Inde, villes et villages réclament plus de pouvoirs

PAR RASHME SEHGAL

**L** E 16 JUILLET 2005, AU CŒUR DE LA SAISON DES PLUIES, LA VILLE de Mumbai, qui abrite 14 millions d'habitants et représente le plus grand centre urbain et financier de l'Inde, s'est trouvée paralysée. Des inondations d'une violence inouïe ont envahi certains des quartiers les plus peuplés de cette ville auparavant appelée Bombay. Même l'aéroport international a été contraint de cesser ses activités pendant deux jours.

Ce genre de problèmes n'affecte pas que la ville de Mumbai. Les villes indiennes ont connu une croissance exponentielle, et aujourd'hui on n'en dénombre pas moins de 60 comptant plus d'un million d'habitants. Une expansion aussi fulgurante s'est accompagnée de la prolifération de banlieues improvisées où se concentre la précarité. Trouver un toit demeure le principal problème des citoyens déshérités, et la plupart des municipalités tentent d'améliorer la situation, d'autant plus que la majorité de leurs administrés sont âgés de moins de 18 ans. Hélas, dans de nombreuses villes les membres du conseil municipal déplorent le manque de moyens financiers et la corruption de la fonction publique. Dans certains domaines, les initiatives lancées par les conseillers se heurtent aux initiatives du centre ou des États, auxquels la Constitution indienne octroie certaines compétences partagées dans des domaines municipaux.

Les eaux qui ont envahi les rues de Mumbai et causé la mort de 600 personnes ainsi que des dégâts matériels se chiffrent en millions de roupies venant de la rivière Mithi, laquelle se jette dans la mer d'Oman. Les inondations ont été provoquées par les immenses complexes immobiliers construits sur les deux rives du cours d'eau qui assèchent la plaine inondable et forcent les eaux de pluie à s'engouffrer dans les rues de la ville.

Selon le système fédéral de l'Inde, si la ville de Mumbai entend réduire ou même prévenir les dommages causés par de futures inondations, elle doit préalablement obtenir l'assentiment de

**Rashme Sehgal**, une journaliste vivant à New Delhi, se spécialise dans le journalisme d'enquête. Elle a écrit, au cours de vingt dernières années, pour les quotidiens *Times of india* et *The Independent*

l'État de Maharashtra. À noter que dans de nombreux cas, le gouvernement central de New Delhi est appelé à intervenir dans les affaires municipales. Les municipalités reçoivent des fonds directement et indirectement tant du centre que des États. Pour mettre en œuvre un plan visant à réduire les risques d'inondations, Mumbai doit entreprendre des projets d'infrastructure bien au-delà de ses moyens. Pour financer le plan, Mumbai a demandé l'appui de deux ministères fédéraux : le ministère des Ressources hydriques et le ministère du Développement urbain.

Les crues de la rivière ayant continué à déferler sur la ville en 2006 et 2007, M<sup>me</sup> Shubha Raul, maire de Mumbai, a dû convaincre tous les membres du conseil municipal de se mettre d'accord sur plusieurs mesures destinées à endiguer les caprices des eaux sur le long terme.

En premier lieu, selon Shubha Raul, il convient de supprimer les obstacles bloquant le cours naturel de la rivière. Pour y parvenir, a-t-elle précisé, il faut dissuader les habitants des taudis bordant les deux rives du cours d'eau d'y déverser leurs immondices et leurs eaux usées. Une première mesure aisément mise en œuvre consiste à éliminer le plastique.

« J'ai lancé une vaste campagne destinée à faire en sorte que les sacs en plastique ne soient plus utilisés dans la ville », a annoncé Shubha Raul. « La rivière Mithi est remplie de déchet plastique. Je souhaite également relancer le programme de restauration des bidonvilles, de telle sorte que Mumbai soit définitivement débarrassée de ses quartiers insalubres d'ici 2020. »

Certes, admet-elle, tout cela est plus facile à dire qu'à faire, surtout si l'on considère que plus de six millions des habitants de Mumbai vivent dans des masures. « Nous cherchons à atteindre cet objectif... et nous pourrions certainement y arriver si nous faisons preuve d'une détermination politique suffisante », ajoute Shubha Raul.

Le gouvernement de l'État de Maharashtra a lancé à Mumbai un programme de restauration des bidonvilles qui vise à offrir une nouvelle habitation à chaque occupant des taudis de la ville. Le plan donne à des entreprises privées le droit d'aménager une partie des terrains tant qu'elles construisent également de nouvelles unités d'habitation pour les résidents des bidonvilles.

## Un soutien politique difficile à obtenir

Le soutien politique n'est cependant pas facile à obtenir. Dans le cas qui nous occupe, ce sont des partis politiques ou des coalitions différentes qui se répartissent le pouvoir aux échelons municipal, régional et central. De surcroît, les municipalités agissent sous la supervision directe des États, qui peuvent revoir leurs décisions. Mumbai et Delhi, avec chacune 14 millions d'habitants, doivent traiter avec des gouvernements régionaux dont les compositions politiques diffèrent de leurs propres conseils municipaux. De plus, le Territoire de la capitale nationale de Delhi comprend 19 villes ainsi que des banlieues qui s'étendent jusque dans les États de Haryana et d'Uttar Pradesh. Les conseils de ces municipalités sont en outre souvent contrôlés par différents partis politiques.

Les maires de ces deux mégalo-poles sont des femmes. Les 73<sup>e</sup> et 74<sup>e</sup> modifications de la Constitution indienne exigent que, dans les conseils municipaux et dans les villages, un tiers des sièges soit réservé aux femmes – une mesure révolutionnaire. Par ailleurs, ces deux modifications ont également dévolus plus de pouvoirs aux collecti-vités locales.

À Delhi pourtant, la maire Aarti Mehra accuse l'État d'avoir constamment empiété sur les compétences de sa municipalité. « Ils veulent faire de nous un organe fantoche. La 74<sup>e</sup> modification garantit bel et bien aux corporations municipales des compétences exclusives, mais ce n'est pas ce qui se produit (en réalité) », explique-t-elle.

« Le gouvernement de l'État de Delhi nous a retiré certains de nos domaines de compétences clé, et ce, de manière bien détournée », a-t-elle ajouté, décrivant comment l'entretien des routes principales avait été placé sous la compétence du ministère fédéral du Développement urbain.

Diriger la municipalité de Delhi équivaut à gérer une petite nation qui s'étend sur 1453 km<sup>2</sup>, emploie 150 000 fonctionnaires et dispose d'un budget annuel de 35 milliards de roupies (soit quelque 880 millions USD). La municipalité est responsable entre autres de l'entretien des routes, de l'approvisionnement en eau, du traitement des ordures et des

eaux usées, ainsi que de la région rurale périphérique. Le conseil municipal de Delhi est le plus grand des trois conseils du Territoire de la capitale nationale, les deux autres étant le conseil municipal de New Delhi et le conseil du cantonnement de Delhi.

La fonction de maire devrait donc donner à M<sup>me</sup> Mehra un pouvoir considérable, mais celle-ci éprouve pourtant certaines difficultés. Les autres municipalités relèvent en effet du gouvernement fédéral et sont administrées soit par des fonctionnaires fédéraux (la corporation municipale de New Delhi) ou par des officiers de l'armée (le conseil du cantonnement de Delhi).

La construction de routes et d'autoroutes est cruciale pour Delhi, un centre industriel et commercial entouré de villes satellites telles que Gurgaon et Faridabad, toutes deux situées dans l'État voisin, ainsi que de Noida et de Ghaziabad, dans l'État de l'Uttar Pradesh. Les gens font quotidiennement la navette entre Delhi et ces villes satellites, qui leur fournissent emplois et logements. La gestion de la circulation est devenue une question primordiale, les routes devenant fréquemment bloquées aux heures de pointe. Dans la région du Grand Delhi, les maires ont souvent l'impression de se tenir en équilibre sur une corde raide qui relie leur municipalité au gouvernement fédéral.

## De courts mandats

La pratique qui veut que le poste de maire soit rotatif sur une base annuelle a cours dans plusieurs conseils municipaux, ce qui laisse peu de temps à chacun des maires pour mettre en œuvre de nouveaux programmes.

Toute ville de plus de 200 000 habitants peut former une municipalité autonome. Dans la plupart des villes indiennes, les conseillers municipaux nomment un des leurs au poste de maire lors de leur première réunion suivant les élections. Chacune d'elles dispose de conseillers élus pour un mandat de cinq ans, mais la charge de maire est attribuée à une différente personne chaque année. À Delhi par exemple, on a décidé de porter à cette fonction une femme pour la première année, un candidat provenant de la caste des « intouchables » l'année suivante, et pour les trois dernières années deux candidats différents, hommes ou femmes, toutes catégories confondues.

« Une année, c'est tout bonnement trop court pour lancer n'importe quelle réforme d'envergure. Durant les huit premiers mois de mon mandat, j'ai fait adopter le paiement en ligne des taxes d'habitation dans le but de limiter la paperasse inutile. J'ai aussi pris des mesures pour rendre la ville plus verte. Mais en mars prochain, je devrai céder ma place », explique M<sup>me</sup> Mehra.

En Inde, les municipalités sont responsables de l'entretien des routes, de la perception des taxes foncières locales, de l'entretien des parcs, de la collecte des ordures, de l'approvisionnement en eau et de l'élimination des eaux usées. Dans les domaines de la santé, de l'éducation et de l'assistance sociale, les responsabilités sont partagées.

La plus grande partie des ressources municipales provient des taxes foncières. Comme cela ne suffit pas pour payer tous les fonctionnaires et tous les services publics, les villes reçoivent également des subventions du gouvernement central et des États. Ces deux ordres de gouvernement contribuent tous deux au



En juin 2005 à Mumbai, les pluies de mousson ont inondé des résidences, submergé des voies ferrées et jeté à la rue des centaines de milliers de personnes.



financement de l'éducation, des soins de santé et de l'assistance sociale dans les municipalités. Ainsi, avec des fonds provenant pour moitié des États, le gouvernement de Delhi a récemment lancé le « Programme Nehru pour le renouveau urbain » de manière à soutenir le développement des infrastructures dans les villes.

### Des difficultés également dans les villages

La situation n'est pas simple non plus pour les municipalités villageoises. Quand il a été décidé il y a dix ans, qu'un tiers de tous les sièges des conseils villageois devront être réservés à des femmes, plus d'un million de candidates ont été élues dans ces conseils villageois appelés *panchayats*. Simultanément, des quotas distincts ont été prévus pour les groupes socialement marginalisés, au nombre desquels les castes et les tribus bénéficiant d'un statut particulier aux termes de la Constitution indienne.


L'existence des *panchayats* est séculaire, voire millénaire. La culture politique de ces entités se révèle fort différente de celle des grandes villes. À New Delhi, le gouvernement central dispose même d'un « ministère des Panchayati Raj, » uniquement chargé des affaires villageoises.

### Une initiative communautaire couronnée de succès

Dans un village appelé Chuttumail Doks, à la frontière entre l'Inde et le Pakistan, l'école primaire gérée par le gouvernement ne donnait pas satisfaction, et le nombre d'écoliers ayant abandonné avant la 7<sup>e</sup> année avait tellement augmenté que le nombre d'enfants en âge d'être scolarisé était tombé à 17. Un « comité villageois d'éducation » composé de 40 membres des *panchayats* et parents d'élèves, décida de prendre les choses en main. On demanda à chaque villageois de verser dix roupies par mois, de manière à constituer un modeste pécule permettant d'engager des enseignants supplémentaires et d'acheter des ordinateurs pour l'école. Une augmentation spectaculaire de la fréquentation de l'établissement scolaire qui compte aujourd'hui 85 élèves en résultat. Les districts voisins veulent désormais des comités d'éducation identiques dans leurs villages.

Les partis dominent les élections dans les *panchayats* de villages comme dans les municipalités. C'est en effet en fonction de leur appartenance politique que les candidats sont sélectionnés, et d'importantes sommes d'argent sont consacrées à ces élections. En dépit de cela, beaucoup d'initiatives non partisans, souvent menées par des femmes, ont été lancées. Des femmes ont en effet transformé leurs villages en creusant des puits dotés de pompes manuelles, en bâtissant des routes et en aménageant des latrines, mais aussi en participant à la construction d'écoles et de centres communautaires.

Les maires et les membres des conseils municipaux réclament plus d'autonomie. À l'heure actuelle, ils se plaignent d'être en proie à des critiques toujours plus virulentes leur reprochant d'être incapables de faire aboutir le moindre projet de renouveau urbain. Les experts en matière de *panchayats* estiment qu'à l'exception du Kerala la plupart des États n'ont pas procédé à des transferts substantiels de compétences en faveur des *panchayats*, la majorité de ceux-ci travaillant à des programmes de lutte contre la pauvreté plutôt qu'à d'autres projets plus importants, qui auraient pourtant dû leur être confiés après l'adoption de la modification sur les Panchayati Raj.

Les expériences menées en Inde en matière de démocratie locale et d'autonomie locale ont atteint leur maturité. Lentement mais sûrement, les citoyens des grandes villes comme des petits villages du pays font l'apprentissage du pouvoir politique, et l'utilisent d'une manière efficace et responsable pour améliorer leurs propres existences et celles des membres de leur communauté. 


## BRÉSIL [SUITE DE LA PAGE 14]

années 1990, les maires ont en plus dû affronter des restrictions budgétaires draconiennes, conséquence d'une sévère compression du secteur public imposée par le gouvernement fédéral pour mettre fin à l'hyperinflation qui frappait le Brésil depuis le milieu des années 1980. « Les villes ont été confrontées à des défis encore inédits, en partie à cause de la nouvelle réalité de l'économie brésilienne, mais également en raison du nouvel ordre économique mondial », explique M. de Filippi. « Nous avons dû commencer à nous battre pour notre développement économique dans le contexte de la mondialisation, c'est-à-dire dans un environnement de plus en plus hostile et compétitif. » Cela signifiait travailler de façon plus efficiente, réduire les coûts et créer des conditions propices à attirer de nouveaux investissements.

### Échapper à la déchéance urbaine

Faisant appel à une équipe spéciale de conseillers politiques, M. de Filippi – maire de 1993 à 1996 puis à nouveau de 2001 à 2008 – a réussi à éviter de tomber dans le cercle vicieux qui veut que des revenus modestes entraînent des investissements modestes et vice-versa. Il a fait croître les recettes fiscales et utilisé les sommes ainsi récoltées pour stimuler les investissements. Après avoir connu huit années consécutives de recul, la production industrielle a augmenté de sept pour cent en 2006 et de quatre pour cent supplémentaires en 2007. En termes réels, le budget municipal a augmenté de 70 pour cent depuis 2001, pour atteindre un niveau estimé à 270 millions USD en 2008. Voici le catalogue des principales mesures entreprises par la mairie :

- Violence urbaine : en 1999, la municipalité enregistrait le taux d'homicides le plus élevé de toute la région métropolitaine de São Paulo, avec 109 meurtres pour 100 000 habitants. Ce taux est tombé à 59 pour 100 000 grâce à un décret promulgué en 2002 qui obligeait tous les bars à fermer à 23 h – une mesure qui a suscité un grand intérêt de la part des autres villes.
- Développement urbain : Diadema a construit trois grands réservoirs destinés à la prévention des inondations lors de pluies diluviennes. Ils ont permis l'assainissement de zones basses, l'une d'elle ayant ainsi attiré un grand investisseur industriel qui est devenu le premier contribuable de la ville.
- Réaménagement urbain : de nouveaux trottoirs, un nouvel éclairage public, des rues mieux entretenues, des poubelles, des bancs publics et des plates-bandes fleuries ont permis de créer un environnement plus agréable, qui est à son tour devenu plus sûr, y compris pour les investisseurs. « Nous avons accompli une petite révolution : il y a trois ans, un quartier comptait 40 petits magasins, il en dénombre aujourd'hui 250. Beaucoup d'investissements sont réalisés dans le petit commerce, les boutiques et les services, ce qui augmente notre assiette fiscale. Il s'agit là d'une conséquence directe de la politique de réaménagement urbain », précise le maire.
- Des mesures incitatives novatrices : Diadema a renoncé aux simples exemptions fiscales, mais elle a offert des réductions de taxe foncière aux investisseurs qui déboursaient davantage pour d'autres impôts.
- Dépenses sociales : la mortalité infantile est passée de 85 décès pour 1000 naissances en 1983 à 12,9 pour 1000 naissances en 2006 – autrement dit du double de la moyenne de l'État à un taux légèrement inférieur à celle-ci.

« Les programmes sociaux représentent le meilleur des investissements pour un maire », explique M. de Filippi. À Diadema, les dirigeants locaux ont fait preuve d'un sens de l'innovation qui s'est traduit par de véritables progrès. Des succès comparables pourraient être enregistrés par les municipalités rurales comme Altamira, mais il faudrait pour cela que le fédéral et les États laissent plus de place aux municipalités dans le processus de planification conjointe. Des innovations locales semblables pourraient ainsi y prendre également forme. 

## AFRIQUE DU SUD [SUITE DE LA PAGE 18]

communautés confrontées à des retards dans la prestation des services.

Un autre obstacle majeur auquel doivent faire face les collectivités locales découle du manque de ressources et de personnel qualifié pour servir sa population. Au cours du processus de restructuration des municipalités en l'an 2000, une grande partie de la « mémoire institutionnelle » des collectivités locales a été perdue lorsque des fonctionnaires âgés ont été écartés. Dans ce contexte, un problème majeur tient au fait que la nomination du personnel municipal relève la plupart du temps du népotisme politique plutôt que des compétences et de l'expérience. Le gouvernement a tenté de remédier à ces carences par l'entremise d'un programme appelé *Project Consolidate*, qui envoie des travailleurs qualifiés dans des municipalités particulièrement démunies de manière à les aider à renforcer leurs capacités. Il est toutefois à craindre que cette initiative ne soit pas suffisante et que les ressources, même minces, doivent être « importées » d'outre-mer.

### Le regard tourné vers l'avenir

En dépit des nombreux obstacles à surmonter, certaines municipalités ont trouvé des moyens novateurs de concilier les impératifs du développement avec les nécessités du service public. La zone métropolitaine de Nelson Mandela Bay s'est ainsi engagée dans un vaste programme destiné à trouver des sources d'énergie de remplacement efficaces qui lui permettront de réduire ses émissions

tout en encourageant les investissements. Parallèlement à ces projets sur l'énergie renouvelable destinés aux centres industriels, la « métro » a lancé des études pilotes sur l'approvisionnement des zones défavorisées avec de l'eau chauffée par l'énergie solaire. Bien qu'ils se trouvent encore au stade préliminaire, ces projets pourraient bien accélérer la fourniture d'eau chaude dans plusieurs zones défavorisées. Le responsable municipal de l'électricité et de l'énergie, George Ferreira, a expliqué que « sans l'engagement des dirigeants de la municipalité, ce projet qui explore des domaines encore vierges n'aurait jamais pu voir le jour ».

Il reste un immense défi, celui qui consiste à créer des villes dont le développement intégré permettrait aux personnes marginalisées au sein de la société sud-africaine de bénéficier du développement. Les zones métropolitaines, qui représentent le fleuron du gouvernement local en Afrique du Sud, peuvent aisément devenir des moteurs de développement, indépendamment ou presque du gouvernement national et des provinces. Nombre de Sud-Africains demandent d'ailleurs que là où les capacités des collectivités locales sont prises en défaut, leur renforcement devienne une priorité.

Le processus de réforme du gouvernement soulève d'épineuses questions sur le véritable effet de la démarcation actuelle entre provinces et collectivités locales sur l'amélioration des services publics de base et le renforcement la démocratie dans le pays. Les réponses à ces questions pourraient radicalement transformer le système des collectivités locales et améliorer la vie de tous les citoyens sud-africains.

## CANADA [SUITE DE LA PAGE 12]

années – Ottawa s'est immiscé dans les affaires provinciales et locales », et il a insisté sur le fait que la capitale entendait désormais se confiner à de nouveaux programmes dont les dépenses seraient orientées « sur des domaines relevant clairement de la fédération ». De manière révélatrice, il a cité le Québec, qui à ses yeux « défend jalousement ses prérogatives constitutionnelles, y compris pour ce qui concerne les affaires municipales », soulignant le fait que la province avait substantiellement augmenté ses propres transferts aux collectivités locales.

### Retour de balancier

Pour expliquer le revirement d'Ottawa, il est difficile d'invoquer le droit constitutionnel en tant que tel, puisque le gouvernement fédéral s'est montré actif pendant longtemps dans des domaines relevant de la responsabilité des provinces en vertu de son « pouvoir fédéral de dépenser », compétence qu'il invoque au moment de procéder à des transferts directs en faveur de certains peuples ou lorsqu'il offre des subventions aux provinces, conditionnelles à la mise en œuvre de programmes fédéraux.

Le désengagement d'Ottawa tient peut-être tout simplement au fait que l'occasion s'est présentée. La répartition des compétences dans le fédéralisme canadien, comme dans les autres fédérations, offre à Ottawa une excellente raison de ne pas s'immiscer dans certains domaines publics. Dans une nation unitaire, au contraire, un gouvernement



CP PHOTO/PAUL CHASSON

Des ressources physiques comme monétaires devront être mis à contribution pour reconstruire le pont qui s'est effondré à Laval, au Québec, en 2006. Faute de fonds, les villes canadiennes ne sont pas en mesure de remplacer d'importantes sections de leurs infrastructures vieillissantes.

est responsable de la politique publique dans son intégralité, et les revendications populaires touchant certains problèmes urgents finissent immanquablement par remonter jusqu'au gouvernement central. Par contraste, une des caractéristiques essentielles d'une fédération tient au fait que les divers ordres de gouvernement n'ont aucune responsabilité pour certains domaines, et qu'elles peuvent donc se dispenser d'agir.

Il est cependant vrai que si l'engagement du centre est devenu important, comme dans le système canadien des soins de santé, un retrait devient politiquement impensable. Mais en ce qui concerne le programme consacré aux villes et aux communautés, le gouvernement de M. Harper peut invoquer la Constitution pour ne pas prendre de nouvelles initiatives. Et il a de bonnes raisons pour cela : de grands engagements comme celui-ci suscitent à travers tout le pays des attentes qu'il devient difficile de ne pas décevoir. Au Canada, les besoins des collectivités sont immenses, et il est à craindre que les municipalités ne deviennent des puits sans fond. Un gouvernement fédéral qui ambitionne de se repositionner dans ses propres domaines de compétences, la défense par exemple, et qui au surplus est impatient de procéder à des baisses d'impôts, doit trouver une bonne excuse pour ne pas agir dans d'autres domaines. En ce qui concerne les municipalités, c'est la Constitution elle-même qui sert d'excuse. Voilà l'explication de ce retour de balancier...



AP PHOTO/SUNDAY ALAMBA

Sous l'ombre d'un panneau-réclame présentant les gagnants de la course à la présidence et à la vice-présidence du Nigeria qui a eu lieu l'an dernier, des marchands ambulants vendent de la nourriture et des disques compacts au Lagos.

# Au Nigeria, le nouveau président promet d'enrayer la corruption et d'améliorer les services

On assiste à une augmentation des revendications pour un partage plus équitable des ressources pétrolières et une meilleure utilisation des deniers publics

PAR MARTINS OLOJA

**U**N AN APRÈS AVOIR PRIS LE POUVOIR, le président du Nigeria, Umaru Yar'Adua, est aux prises avec des problèmes de taille. Parmi les plus importants, on trouve la prestation de services adéquats aux Nigériens et la tâche d'instituer la responsabilité financière au sein du gouvernement.

Ces problèmes sont monnaie courante dans tout pays fédéral, mais ils posent des défis plus importants encore au Nigeria en raison de la corruption rampante au pays. Des enquêtes de *Transparency*

*International* indiquent que la corruption est omniprésente au Nigeria, et dans un récent sondage, plus de 70 pour cent des Nigériens ont déclaré que la corruption a un grand impact sur leur vie personnelle et familiale.

Lorsque le président Yar'Adua est entré en fonction, il a promis que le mot d'ordre en matière de corruption serait « tolérance zéro ». Il a vécu des jours sombres au début de son mandat, mais deux ordonnances de non-lieu rendues en août dernier concernant des accusations de fraude

électorale ont donné un souffle nouveau à sa présidence. Ces décisions sont toutefois en appel.

La corruption est galopante au Nigeria, tout comme la pauvreté. Des études démontrent que ce sont les pauvres qui souffrent le plus de la corruption puisque les sommes considérables qu'ils doivent déboursier en pots-de-vin sont tirées de leurs maigres ressources, et ce, pour des services publics censés être payés par les deniers publics.

Au début de son mandat, le président Olusegun Obasanjo, prédécesseur de l'actuel chef d'État, se présenta comme un réformateur soucieux d'améliorer les services gouvernementaux. En 2003, il

**Martins Oloja** est un journaliste spécialisé qui a couvert pendant près de 20 ans les dossiers touchant la politique et les politiques publiques dans la capitale du Nigeria.

engagea Wendy Thompson, alors conseillère spéciale du premier ministre Tony Blair en matière de réforme des services publics, pour l'aider à établir un cadre conceptuel pour la réforme du service public du Nigeria.

### Avertissements lancés

En avril 2004, après avoir passé quelques mois dans le pays, Wendy Thompson déclara que les services publics nigériens « ne servent pas adéquatement la population ».

« Ils sont pour l'essentiel inaccessibles, de piètre qualité et inadaptés aux besoins des usagers », expliqua-t-elle. « En dépit de toutes les politiques qu'ils préconisent, les ministres ne disposent d'aucun contrôle sur les leviers permettant leur réalisation dans la pratique. Les ministères du centre disposent de peu d'informations pour contrôler le rendement ou intervenir lorsque des lacunes sont constatées. Un financement imprévisible et aléatoire laisse souvent les différents services sans autres ressources que leur personnel pour entretenir leurs locaux et leurs infrastructures, ou fournir des services. Les services de soutien ne sont pas conçus pour assurer des services de première ligne, et il s'agit là d'un obstacle majeur au recrutement du personnel requis, ainsi qu'à l'acquisition des biens et des informations nécessaires ».

Son rapport sans concession indiqua que les réformes prévues seraient « confrontées à des conditions difficiles, résultats de longues années de mauvaise gestion, de corruption systématique et de ratés en ce qui concerne la satisfaction des besoins les plus élémentaires en matière de services publics. Le degré de confiance de la population est faible, les inégalités demeurent considérables et les aménagements institutionnels restent à la fois confus et inopérants. Dès lors, il est nécessaire d'entreprendre une réforme en profondeur de la société nigérienne, qui implique tout à la fois le gouvernement et les autres partis concernés ».

Mis à part quelques mots chuchotés à propos de la réforme des services publics nigériens, ce rapport n'a pas suscité de grandes réactions.

L'indice de liberté économique de la *Heritage Foundation* et du *Wall Street Journal* n'y a pas été de main morte non plus : « En dépit d'efforts louables pour faire en sorte que les représentants du gouvernement répondent de leurs activités illégales, la corruption frappe tous les niveaux du gouvernement et du système judiciaire. L'activité économique reste pour l'essentiel confinée au secteur informel. »

En plus des 36 États et du Territoire de la capitale fédérale, 776 conseils locaux dépendent pour l'essentiel des subven-

tions de la fédération. La Constitution prévoit que le compte de la fédération perçoive presque toutes les recettes gouvernementales du Nigeria, lesquelles sont ensuite réparties entre les trois ordres de gouvernement. La Constitution stipule que le président doit rendre compte à l'Assemblée nationale de l'attribution de ces recettes de façon périodique. Ces recettes proviennent principalement des

services de base comme l'eau, l'électricité, les soins de santé, l'instruction publique et les routes devraient être fournis de manière satisfaisante. Ce n'est malheureusement pas le cas. Un système fédéral défaillant et l'inexistence d'une culture de service public ont fait en sorte que les institutions démocratiques puissent agir en toute impunité.



AP PHOTO/SAURABH DAS

En juillet 2007, devant une station d'essence de la compagnie Chevron Texaco près du village de Abiteye, au Nigeria, des femmes Ijaw expriment leurs revendications par des chants et des danses. Elles réclament des emplois.

ressources pétrolières du pays. Le Nigeria se classe au dixième rang mondial des producteurs de pétrole. En 2003, on a calculé qu'au cours des 25 dernières années l'extraction des combustibles fossiles avait rapporté au Nigeria 300 milliards USD en redevances (déduction faite des bénéfices reversés aux compagnies pétrolières).

Toutefois, en dépit de tels revenus, certains services ne sont toujours pas offerts à la population, la pauvreté n'est pas enrayerée et l'économie est chancelante.

Le fait que la proportion de Nigériens vivant en dessous du seuil de pauvreté absolu, fixé par les Nations Unies à 1 (un) USD par jour, soit passée de 27 pour cent en 1980 à 70 pour cent en 2000 illustre bien cette situation. Cette proportion est maintenant d'un peu plus de 50 pour cent. Son économie est en si piètre état que son PIB en parité de pouvoir d'achat se classe au 165e rang sur 179 pays au classement du Fonds monétaire international.

Considérant les fonds à la disposition des trois ordres de gouvernement, les ser-

### Alarme jamais sonnée

De fait, le fédéralisme nigérien n'a pas été conçu pour offrir des services publics efficaces, mais plutôt pour renforcer l'unité nationale au sein de groupes ethniques disparates. Avec une répartition des revenus favorisant outrageusement le niveau fédéral, les gouvernements infranationaux dépendent du gouvernement central pour le financement de leurs obligations en matière de services, au nombre duquel on compte l'ordre public, le commerce intrarégional, l'éducation, la santé, les autoroutes régionales et le transport en commun.

Il est évident que des fonds destinés aux services sociaux et à l'amélioration des immobilisations ne se rendent pas tous à destination, et des signaux d'alerte devraient retentir de toutes parts.

Mais, la disposition constitutionnelle relative aux « alertes fiscales » est restée pour l'essentiel lettre morte. Pourtant, selon la Constitution de 1999, le vérificateur général de la fédération et les



vérificateurs des 36 États sont autorisés à demander des renseignements de contrôle fiscal s'ils estiment que certains des fonds alloués ne sont pas comptabilisés de manière satisfaisante.

Le président et les gouverneurs sélectionnent les vérificateurs parmi les fonctionnaires des finances en poste. Toutefois, ceux-ci cessent de faire partie de la branche exécutive au moment où leur nomination est confirmée par les Assemblées nationale et régionales. Ils relèvent alors des comités des comptes publics de chaque législatif. En pratique cependant, les rapports des vérificateurs ne sont presque jamais prêts à temps, et ni les agences civiles ni les médias ne se montrent suffisamment vigilants pour suivre de près les deniers publics du Nigeria et empêcher leur pillage.

### La part du lion au centre

En dépit des protestations des États et des municipalités à propos du manque d'équilibre entre responsabilités financières et subventions reçues, la répartition des ressources entre niveaux central, régional et municipal est toujours aussi désaxée. Aux termes de la Constitution de 1999, le compte de la fédération, dans lequel sont versés les revenus du pétrole et des autres ressources, appartient aux trois ordres de gouvernement. Mais les gouverneurs des 36 États se sont plaints qu'avec la complicité du trésorier en chef de la fédération, ce compte « est souvent utilisé, affecté et manipulé de manière unilatérale, arbitraire et illégale par les autorités centrales ».

Une étude réalisée en 2004 par G.D. Olowononi, de l'université Ahmadu Bello, a révélé qu'entre 1993 et 1998 le gouvernement fédéral avait dépensé plus de 70 pour cent de l'ensemble des ressources publiques du pays.

En 1981, la quote-part prélevée par le gouvernement central sur le compte de la fédération s'est montée à 55 pour cent, contre 30 pour cent pour les États et 10 pour cent pour les collectivités locales. Mais en 1992, quand ces dernières se sont vu attribuer une responsabilité supplémentaire, la gestion et le financement de l'enseignement primaire, le gouvernement fédéral a réduit la part des États de 30 à 25 pour cent.

Des pressions politiques pour la diminution de la part fédérale à 33 pour cent ou moins du compte de la fédération n'ont eu pour résultat que l'attribution de 1,5 pour cent à des fonds spéciaux en 1992. De plus, le contrôle exercé par les autorités centrales sur les réserves spéciales, qu'il s'agisse du fonds de stabilisation, du fonds fiduciaire du pétrole ou des excédents d'intervention sur le marché autonome

des changes, leur a fourni un moyen de réduire les ressources dont les gouvernements infranationaux peuvent disposer. Actuellement, le niveau fédéral reçoit 48,5 pour cent du compte de la fédération et les États et les municipalités se partagent le reste.

M. Yar'Adua est hanté par la perspective d'un conflit prolongé dans la région du delta du Niger, qui abrite les réserves de pétrole du pays. Pour s'en prémunir, il a pris des mesures à tendance asymétrique



REUTERS/AFOLABI SOTUNDE

Saminu Turaki, ancien gouverneur de l'État nigérian de Jigawa, à son arrivée à la Haute Cour fédérale du pays en juillet 2007. Il nie les accusations de corruption portées contre lui.

qui pourraient bien se retourner contre lui. Dans le budget de 2,4 billions de nairas (environ 20 milliards USD) proposé pour l'année 2008, l'étonnante somme de 444,6 milliards de nairas (environ 3,7 milliards USD) a été prévue pour le delta du Niger et les questions de sécurité.

Le delta du Niger comprend neuf des 36 États du Nigeria, et ceux-ci reçoivent déjà une part additionnelle (13 pour cent) des revenus pétroliers du compte de la fédération.

Par conséquent, dans le budget national de M. Yar'Adua, les dépenses consacrées au delta du Niger ont fait ombre aux fonds nécessaires aux services essentiels dans le pays tout entier dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau, de la réduction de la pauvreté et de l'énergie.

La politique est malgré tout une question d'équilibre. Une salve d'applaudissements a salué l'annonce que le président venait de signer la Loi sur la responsabilité financière, permettant enfin à ce texte rédigé il y a quatre ans d'entrer en vigueur. Cela devrait permettre d'inculquer aux fonctionnaires la rigueur budgétaire et d'améliorer la transparence dans les activités financières. Le président a expliqué qu'il avait donné son consentement à cette loi après consultation avec les gouverneurs, qui ont de leur côté promis d'adopter des lois similaires.

### Financer les infrastructures

Mais, malgré les promesses de transparence accrue, il faudra encore voir d'où proviendront les fonds destinés à l'amélioration des infrastructures. Ainsi, le budget passe sous silence le projet de mégapole de la ville de Lagos qui avait été lancé par le gouvernement de M. Obasanjo. Lagos, qui abrite 14 millions d'habitants, est la ville la plus peuplée du pays.

Et les problèmes ne s'arrêteront pas là puisque l'État du Lagos, gouverné aujourd'hui par un parti d'opposition, ne va pas manquer de contester les allocations budgétaires sans précédent accordées à l'ombrageuse zone du delta du Niger.

Il est à craindre que le gouvernement de M. Yar'Adua ne souscrive jamais pleinement à la vaste réforme du service public entreprise par l'ancien président Obasanjo, tout comme les agences anticorruption attendent toujours le soutien politique nécessaire pour poursuivre les anciens exécutifs coupables de fraudes.

Certes, depuis le 29 août 2008, ce gouvernement a assermenté neuf secrétaires fédéraux permanents et en a rappelé deux autres. Mais les bureaux de haut rang qui occupent la charge de trésorier en chef au sein des ministères, des agences et des départements, ne se sont pas encore vu confier aucune responsabilité. Dans un système de poids et contrepoids, l'intégrité financière ne peut être atteinte qu'avec l'aide de fonctionnaires financiers compétents et honnêtes contrôlant les dépenses, autrement les fonds sont égarés et non comptabilisés.

Il est clair que les questions de responsabilité financière et de prestation des services publics continueront de représenter des défis que devra relever le gouvernement de M. Yar'Adua.

Le gouvernement s'est jusqu'à maintenant contenté de réitérer qu'il « souscrit pleinement au principe de primauté du droit ». Personne ne sait à quel moment le régime entend passer de la rhétorique à l'action.



REUTERS/STRINGER

Le premier ministre de la Malaisie, Abdullah Ahmad Badawi (à droite) s'entretient avec le chef des Indiens de Malaisie, S. Samy Vellu, au cours d'une célébration indienne à Kuala Lumpur en janvier. Les Indiens représentent huit pour cent de la population de la Malaisie.

## Premier ministre sous pression en Malaisie

Qu'il négocie avec les États ou avec d'autres parties, le gouvernement central a tous les atouts dans son jeu

PAR SONIA RANDHAWA

**M**ALGRÉ DES SONDAGES INDIquant que sa popularité est en déclin, le premier ministre Abdullah Ahmad Badawa a annoncé la tenue d'une élection éclair en mars 2008, soit bien avant la fin de son mandat en 2009.

Le moment choisi pour la tenue de ce scrutin garantit que Anwar Ibrahim, le très populaire chef de l'opposition, ne pourra se porter candidat. De plus, on s'attend à une hausse du prix du pétrole et le gouvernement devra certainement subir moins de retombées négatives s'il en fait l'annonce après les élections qu'avant celles-ci.

M. Abdullah est à la tête d'une fédération composée de 13 États et de trois territoires fédéraux que la mer de Chine occidentale scinde en deux régions séparées par 640 km d'eau. L'un des plus importants fabricants de lecteurs de disques au monde, le pays produit également de l'huile de palme, du caoutchouc et du bois d'œuvre.

La composition de la coalition au pouvoir, le Front national, reflète la diversité du pays - 60 pour cent de Malais, 25 pour cent de Chinois et 8 pour cent d'Indiens. La coalition dirige le pays depuis ses tout débuts et contrôle la plupart des gouver-

nements régionaux. Mais un orage s'annonce en raison d'une série de mesures visant à restreindre les libertés civiles, dont le pouvoir d'emprisonner des dissidents pendant deux ans sans procès et celui de refuser d'octroyer un permis de presse aux journaux.

Le 10 novembre 2007 à Kuala Lumpur, des dizaines de milliers de militants, surtout des membres des partis d'opposition, ont pris part à une manifestation revendiquant la réforme du système électoral de la Malaisie. Puis, le 24 novembre, la minorité indienne du pays a exprimé son mécontentement en descendant dans les rues. L'objet de leur courroux : un programme de discrimination à rebours favorisant les Malais déshérités, limitant ainsi l'accès des membres de la commu-

**Sonia Randhawa** a été directrice exécutive du Centre pour le journalisme indépendant, situé à Kuala Lumpur, en Malaisie, de 2003 à 2007.



nauté indienne aux logements ainsi qu'aux emplois dans la fonction publique et aux places dans les universités. En Malaisie, la loi interdit de tels rassemblements; il s'agissait donc des premières manifestations à se tenir au pays depuis une décennie.

Les militants ne sont pas les seuls à s'être mesurés au gouvernement fédéral. Au cours des dernières années, les États malaisiens se sont aussi dressés contre le centre, mais sans succès dans la plupart des cas. Les confrontations concernaient surtout les revenus pétroliers, les ressources hydriques et des demandes de démocratisation. Les États doivent également faire face à des problèmes environnementaux et des controverses en matière législative, conjugués à une dette régionale qui ne cesse de croître. Résultat de ces confrontations : diminution du pouvoir des États et accroissement des compétences du gouvernement fédéral.

### Pétrole et eau potable

Un changement majeur s'est opéré après les élections générales de novembre 1999, lorsque la coalition du Front national a perdu le contrôle de l'État de Trengganu, un territoire riche en pétrole situé sur la côte orientale de la péninsule. Selon un accord négocié avant les élections entre l'ancien gouvernement régional et Petronas, la compagnie pétrolière nationale, l'État devait recevoir cinq pour cent des revenus provenant du pétrole extrait de son sous-sol, soit plus de 132 millions USD par an. Mais à l'arrivée au pouvoir du Parti pan-islamique, Petronas a refusé de payer cette somme. En lieu et place, la compagnie a expliqué qu'elle la verserait au gouvernement fédéral, à charge pour lui de soutenir des projets de développement dans l'État. En supprimant ainsi 80 pour cent des ressources inscrites au budget de l'État, cette décision a porté un rude coup à l'indépendance de tous les gouvernements régionaux dépendants des revenus du pétrole.

Le second événement important ayant mis le système fédéral à rude épreuve a été l'adoption de deux projets de loi fédéraux qui ont instauré une commission nationale chargée de gérer l'approvisionnement en eau et les zones de captage. Justifiées notamment par des considérations environnementales, ces lois ont été votées en mai 2006 après plus de deux ans de débats houleux. Les ressources hydriques figurent traditionnellement sur la liste des compétences appartenant aux États. Cependant,

les États ne font pas toujours bonne figure dans ce domaine, certains souffrant d'une pénurie d'eau et d'autres ayant dû contracter de lourds emprunts. Entre-temps, le gouvernement fédéral s'est également lancé dans des travaux de prospection et de planification relatifs à de possibles transferts hydriques entre les États de Pahang et de Selangor, ce dernier abritant la capitale fédérale du pays. Le centre a adopté une loi sur l'eau potable en dépit de l'impopularité de cette initiative au sein du gouvernement régional de Pahang.



REUTERS/BAZILUHAMMAD

Des Malaisiens jouent dans une pataugeoire dans un jardin du centre-ville de Kuala Lumpur situé devant les tours jumelles de Petronas, autrefois les plus hauts édifices du monde.

L'adoption de ces projets de loi fédéraux a nécessité un amendement constitutionnel qui a été accepté en 2005, et les États de la péninsule ont par conséquent perdu le contrôle de leurs ressources hydriques.

Le gouvernement fédéral malais a fait preuve d'une remarquable longévité : depuis 1963, jamais aucune coalition d'opposition n'a réussi à lui ravir le pouvoir. Cette permanence s'explique en partie par le système unique en son genre de la coalition qui gouverne le pays. Baptisée Front National, ou *Barisan Nasional*, elle réunit les trois partis les plus importants : l'Organisation nationale unie de Malaisie,

l'Association chinoise de Malaisie et le Congrès indien de Malaisie. Cette coalition rassemble donc les trois principaux groupes ethniques du pays, et l'opposition n'a jamais pu en faire autant. En mai 1969, celle-ci était pourtant bien placée dans les sondages. Mais en raison notamment des manifestations de l'opposition et des provocations du parti au pouvoir, de violentes échauffourées ont causé d'innombrables victimes. La crainte de nouveaux débordements a également été utilisée par la coalition au pouvoir pour s'assurer la victoire.

### Le statut du fédéralisme

La Malaisie proprement dite a été créée en 1963 par la réunion de ce qu'on appelait à l'époque Malaya avec trois anciennes colonies britanniques : Singapour, Sabah et Sarawak. Singapour s'est ensuite retirée de cette union, laissant un pays composé de treize États et de deux territoires fédéraux.

Dans la pratique, il existe deux systèmes fédéraux en Malaisie : un qui relie les onze États de la péninsule et les deux États de Bornéo (Sabah et Sarawak), et un qui réunit tous les États péninsulaires malaisiens.

### Malaisie péninsulaire

Nous l'avons dit, la Malaisie péninsulaire se compose de onze États et de deux territoires fédéraux, Kuala Lumpur et Putrajaya. Les relations entre le centre et la périphérie sont définies par la Constitution fédérale, officiellement la loi suprême du pays. Celle-ci prévoit que le droit fédéral prend le pas sur celui des États, mais que ceux-ci sont responsables pour les domaines répertoriés sur la « liste des États », notamment le territoire, les conseils municipaux et les questions locales, et l'eau. Cette liste figure dans la

neuvième annexe de la Constitution, qui contient également une liste des compétences relevant de la fédération. La suprématie constitutionnelle connaît un déclin en raison des multiples modifications apportées à la Constitution, dont l'adoption ne nécessite que l'appui de deux tiers des députés au Parlement et se passe de l'approbation des États.

Chaque État élit son propre Parlement, le *Dewan Undangan Negeri*, formé de 15 à 62 membres élus dans des circonscriptions uninominales. Les législatifs régionaux relèvent habituellement de la réglementation régionale, le calendrier

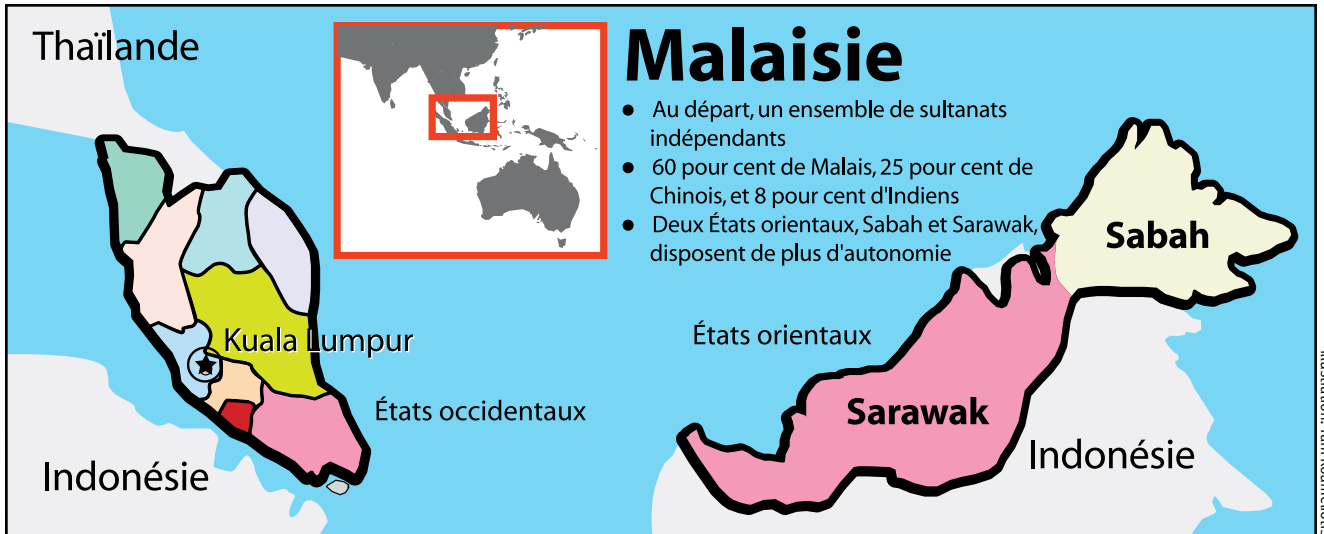


Illustration: Yari Roumeleotis

Sabah et Sarawak, deux des États orientaux de la Malaisie, partagent l'île de Bornéo avec l'Indonésie. L'île est située de l'autre côté de la mer de Chine occidentale, à 640 km des neuf États de la péninsule malaise.

des sessions variant d'un État à l'autre.

Quant aux conseils locaux élus, ils ont graduellement été supprimés à partir du milieu des années 1960, officiellement pour cause de « confrontation » avec l'Indonésie voisine. En dépit d'une campagne visant leur restauration, le dossier n'avance pas, que ce soit du côté du gouvernement ou de l'opposition. Depuis 1973, date à laquelle les conseils locaux ont été institutionnalisés dans la législation fédérale, les autorités locales ne sont plus élues mais nommées par les Parlements régionaux. D'un point de vue financier, ces derniers reçoivent les produits de certains impôts, comme les impôts fonciers, des taxes sur certains permis et de diverses autres ressources fiscales. Ils peuvent également bénéficier des fonds consacrés au développement ou d'autres types de subventions émanant du gouvernement fédéral et, dans la plupart des cas, ils perçoivent des redevances sur l'exploitation de leurs ressources naturelles.

### Sabah et Sarawak

La Constitution fédérale contient également un chapitre consacré exclusivement aux États orientaux de la Malaisie, Sabah et Sarawak. Tous deux disposent d'un contrôle renforcé sur l'immigration, l'eau, l'électricité et d'autres domaines comme la politique environnementale. Les Malais venant d'un État différent n'ont pas le droit d'y acquérir un terrain ou une résidence; ils doivent également se plier aux formalités d'immigration lorsqu'ils y débarquent.

Cette autonomie a entraîné des conséquences tout à la fois positives et négatives sur les habitants de ces États. Leur développement a, par exemple, suivi un parcours bien différent de celui des peuples de la péninsule, tant politiquement qu'économiquement ou socialement.

Pour autant, l'exploitation d'abondantes réserves naturelles de bois, de pétrole et de minerais n'a pas favorisé l'élévation du niveau de vie pour la majorité des Malais orientaux. Alors qu'en Malaisie le fossé entre riches et pauvres compte parmi les plus profonds de l'Asie du Sud-Est, il est encore plus prononcé dans ces États, où les magnats de l'industrie forestière comptent parmi les plus grosses fortunes du monde, alors que les habitants dont les terrains ont fait l'objet de coupes claires doivent vivre dans des conditions toujours plus précaires, souvent sans électricité ni eau potable et courante.

Ce désintérêt envers les populations locales n'est évidemment pas la conséquence naturelle de l'autonomie accordée à ces États, mais il n'en demeure pas moins que celle-ci a permis aux autorités de prétendre que les peuples indigènes ne bénéficiaient pas de la même protection de l'environnement que le reste de la Malaisie. L'autonomie a autorisé l'exploitation de ces États comme de véritables baronnies personnelles des politiciens du Front national, sans que ceux-ci aient à craindre les foudres des autorités fédérales, bien entendu aussi longtemps qu'ils sont capables de garantir la victoire électorale de la coalition, sans oublier d'alimenter régulièrement les caisses fédérales en pétrodollars.

Ce qui s'est passé lors des élections régionales de 1994 permet d'illustrer le fonctionnement du système : bien qu'ayant remporté 25 des 48 sièges en lice, les partis n'appartenant pas à la coalition du Front national ont été incapables de former un gouvernement, certains élus s'étant désistés pour permettre au Front national de préserver sa majorité. Depuis lors, la composition raciale du Sabah a été modifiée par un afflux d'immigrants

musulmans en provenance du sud des Philippines. Certaines O.N.G. basées au Sabah prétendent qu'il s'agit là d'une tentative de renforcer le soutien accordé tant au Front national qu'au parti ethnique majoritaire malais, l'Organisation nationale unie de Malaisie. En soutenant les partis de la coalition basés dans la péninsule, ce mouvement migratoire a affaibli les autres partenaires locaux de la coalition du Front national.

### L'avenir du fédéralisme

En Malaisie, le fédéralisme demeure un principe essentiel, particulièrement pour les États du Sabah et du Sarawak. Cependant, face à la concentration toujours plus grande du pouvoir aux mains de l'exécutif et, de manière plus générale, vu le déclin de l'État de droit et du respect accordé à la Constitution en Malaisie, il est clair que les États, surtout dans la péninsule malaise, ne bénéficient d'une certaine autonomie que si et dans la mesure où leurs décisions sont conformes à la politique fédérale du Front national. Il semble en revanche peu probable qu'une telle évolution se dessine au Sabah et au Sarawak, en raison de leur différence de culture politique, sociale et économique. Les Malais de l'Est sont de surcroît extrêmement fiers de leur autonomie, et toute tentative de la restreindre se révélerait très impopulaire. La restauration d'un équilibre salutaire entre les États et le gouvernement fédéral est un défi urgent qu'il appartient à la Malaisie de résoudre.



En novembre 2007, au palais du gouvernement chilien à Santiago, une garde d'honneur borde le passage de la première dame et présidente élue de l'Argentine, la sénatrice Cristina Fernandez de Kirchner.

## Cristina Kirchner prend la relève de son mari à la présidence de l'Argentine

L'alternance entre mari et femme à la présidence pourrait mener à un nouveau mandat pour M. Kirchner dans quatre ans.

PAR MIGUEL BRAUN ET MARTIN ARDANAZ

**N**ÉSTOR KIRCHNER, ANCIEN PRÉSIDENT de l'Argentine, a aidé sa femme, Cristina Kirchner, à remporter la présidence du pays au premier tour des élections tenues en octobre dernier. Elle a obtenu 45 pour cent des voix.

Cette situation paraîtra sans doute incroyable à tout observateur peu au fait de la politique argentine. Mais Cristina Kirchner n'a pas été élue qu'en raison de la popularité de son mari: elle fut auparavant députée au Parlement de la province de

Santa Cruz, puis au Parlement national, avant de devenir sénatrice.

Depuis son élection, elle a nommé le président de la Banco de la Provincia de Buenos Aires, Martin Lousteau, au poste de ministre de l'Économie, se montrant ainsi prête à affronter tout ralentissement économique. La blessure résultant de la longue crise économique qui a terrassé l'Argentine au début des années 2000 demeure à vif.

En novembre dernier, le ministre de la Défense, Nilda Garre, a congédié le chef

de renseignement militaire de l'Argentine après avoir pris connaissance de l'enregistrement d'une conversation téléphonique au cours de laquelle celui-ci déclarait que le ministre devait être écarté. La campagne électorale de la nouvelle présidente a également été éclaboussée par un scandale occasionné par des allégations selon lesquelles sa campagne aurait bénéficié de fonds en provenance du Venezuela.

Le fait que la femme du président sortant lui succède peut s'expliquer, du moins en partie, par le contexte économique de l'Argentine. Un examen des interactions entre les chocs économiques et les institutions politiques permet en effet de décrypter les résultats

**Miguel Braun** est directeur politique du *Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y la Crecimiento* (Centre d'application des politiques publiques pour l'équité et la croissance - CIPPEC) à Buenos Aires en Argentine, et **Martin Ardanaz** est chercheur auprès du programme de politique économique de ce même CIPPEC.

des élections nationales de 2007.

Au cours de ce scrutin, M<sup>me</sup> Kirchner a bénéficié de l'extrême fragmentation de l'opposition. Lors du vote du 28 octobre, sa rivale la plus proche, Elisa Carrió, représentant le Parti pour l'affirmation d'une république égalitaire, n'a obtenu que 23 pour cent des suffrages. L'ancien ministre de l'Économie et de la Production, Roberto Lavagna, du Parti radical, est arrivé en troisième position avec 16 pour cent des voix. Très distancé, un quatrième candidat a reçu moins de 8 pour cent des votes; il s'agit d'Alberto Rodriguez Saa, représentant le Front uni pour la justice, l'union et la liberté.

## La présidence

L'Argentine forme une démocratie fédérale dotée d'un régime présidentiel et d'un Parlement bicaméral. La fédération comprend 23 provinces a i n s i q u ' u n e capitale fédérale semi-autonome. Les présidents sont élus au suffrage universel direct, et pour l'emporter au premier tour un candidat doit obtenir 45 pour cent des suffrages valides exprimés, ou 40 pour cent si l'avance sur le rival le plus proche est de plus de 10 pour cent.

Les présidents disposent de compétences législatives considérables, dont un large droit de veto et une grande liberté en ce qui concerne la promulgation de décrets. Ils sont également dotés d'une confortable marge de manœuvre dans leur action politique, particulièrement par le biais du processus budgétaire.

Mais en Argentine le président ne gouverne pas seul. Ses pouvoirs sont contrebalancés par des institutions fédérales fortes et des gouverneurs puissants. Pourtant, à compter de ce scrutin, l'influence des provinces risque de s'amenuiser, l'élection présidentielle et les législatives s'étant tenues le même jour. De la sorte, le destin des candidats à l'élection législative sera désormais lié à celui du candidat de leur parti à la présidence, alors qu'il était auparavant associé au candidat de leur parti au poste de gouverneur.

Cinq caractéristiques clés permettent de mieux comprendre le fédéralisme argentin. Premièrement, les provinces représentent des entités politiques et administratives importantes. Elles disposent de leurs propres constitutions (qui comprennent un code électoral), de larges attributions portant sur des secteurs essentiels des politiques publiques (éducation, santé) et de vastes compétences

budgetaires. Elles sont également chargées de mettre en œuvre des politiques publiques nationales comme des programmes d'assistance sociale. Ces compétences législatives et exécutives sont encore complétées par la disposition constitutionnelle relative aux pouvoirs résiduels : toutes les attributions qui ne sont pas déléguées au gouvernement fédéral sont réservées aux provinces.

Deuxièmement, les provinces servent de circonscriptions aux élections législatives. Comme les circonscriptions électorales coïncident avec les provinces,



À Buenos Aires le 11 décembre 2007, la présidente de l'Argentine, Cristina Fernandez, accepte un cadeau du président du Venezuela, Hugo Chávez. Il s'agissait de sa première journée en tant que présidente du pays.

ces dernières deviennent le cadre privilégié de la compétition partisane et du soutien apporté aux politiciens et à leurs partis.

Le Congrès se compose de la Chambre des députés et du Sénat. Les 257 députés sont élus pour un mandat de quatre ans à partir de listes établies par les partis selon un système de représentation proportionnelle. Sur le bulletin de vote, l'électeur exprime sa préférence pour une liste et non pour un candidat en particulier. Mais, de fait, les petites provinces sont surreprésentées, dans la mesure où le système électoral garantit un minimum de cinq députés par province. Le Sénat se compose quant à lui de 72 membres élus au suffrage universel direct, trois sénateurs par province siégeant pendant six ans.

Avec un tel système, le nombre de votes nécessaires pour élire un sénateur à Buenos Aires est infiniment plus élevé que dans une province rurale. Des études démontrent également que le pays connaît un taux de distorsion élevé en matière de représentativité au sein de la Chambre basse.

## Une capitale ceinturée de bidonvilles

Troisièmement, le fédéralisme argentin est caractérisé par de larges disparités régionales. Les 23 provinces et le District fédéral de Buenos Aires varient considérablement en termes d'importance géographique et financière. Les quatre plus grandes provinces, Buenos Aires, Santa Fe, Cordoba et le district de Buenos Aires représentaient 63 pour cent de la population et 72 pour cent du PIB en 2004. En outre, le PIB par habitant y était en moyenne 40 pour cent plus élevé que dans les autres provinces.

Néanmoins, ces régions plus développées connaissent aussi des problèmes sociaux, dans la mesure où les grandes villes comportent de larges zones défavorisées dans leur périphérie. La capitale fédérale, située dans la province de Buenos Aires, est d'ailleurs ceinturée de bidonvilles surpeuplés.

Les quatre plus grandes provinces ne contrôlent que 17 pour cent des sièges au Sénat et 51 pour cent à la Chambre basse.

Quatrièmement, les partis politiques représentent habituellement des coalitions de partis provinciaux. C'est surtout le cas des deux partis traditionnels de l'Argentine : le Partido Justicialista – les péronistes, et l'Unión Cívica Radical – les radicaux. Ces partis ont

dominé la scène électorale et monopolisé les principaux postes publics au cours des 60 dernières années. Porté par des coalitions plus stables et plus larges au niveau infranational, le parti péroniste a bénéficié d'une meilleure représentation que les radicaux sur le plan national.

Un deuxième groupe de partis rassemble de petites formations nationales mineures, qui ont pu obtenir une certaine présence au niveau national depuis 1983 (représentation à la Chambre basse), mais qui n'ont jamais réussi à étendre ou à consolider leurs appuis au-delà de la capitale et de la province de Buenos Aires. Les partis provinciaux composent le troisième groupe de formations politiques en Argentine. Il s'agit de partis qui existent uniquement dans une province, où ils représentent souvent le parti dominant ou le principal parti d'opposition.

Finalement, le code électoral et les pratiques partisanes font des chefs politiques provinciaux (gouverneurs) des acteurs-clés de la politique nationale. Les listes de candidats sont élaborées par chaque parti au niveau de la province. Comme les diri-



geants politiques des provinces contrôlent la sélection des candidats, la carrière nationale des députés est fortement influencée par les chefs des partis au niveau infranational, qui sont souvent les gouverneurs des provinces.

### Les gardiens du trône

À l'évidence, les gouverneurs provinciaux jouent un rôle déterminant dans l'élaboration de la politique nationale. Par exemple, depuis le retour de l'Argentine dans le giron des démocraties en 1983, cinq de ses six présidents étaient d'anciens gouverneurs.

Ce qui intéresse les gouverneurs ? Le fédéralisme fiscal. Ils s'y intéressent parce qu'ils ont besoin de fonds non seulement pour payer les salaires de leurs enseignants et assurer le fonctionnement de leurs hôpitaux, mais également pour financer leurs campagnes électorales. L'essentiel de ces moyens provient d'un fonds commun d'impôts perçus par le gouvernement national sur la base de ressources fiscales conjointes et déléguées. Les gouvernements infranationaux sont responsables de 50 pour cent ou presque des dépenses publiques consolidées (et même deux tiers des dépenses totales si l'on exclut le paiement des retraites et des intérêts sur la dette), mais ils ne perçoivent eux-mêmes que 20 pour cent des revenus consolidés. Le déséquilibre fiscal qui en résulte est non seulement considérable, mais en plus asymétrique entre les provinces.

Afin de s'attaquer à ce problème, le pays a mis en place un système de transferts intergouvernementaux des plus complexes. La plupart de ces transferts sont automatiques et se déroulent sous les auspices de l'Accord fédéral sur le partage fiscal (appelé Coparticipacion), processus au terme duquel une partie des impôts perçus par le gouvernement central est redistribuée aux provinces.

L'éventualité d'un processus fédéral duquel tout le monde sortirait gagnant (autrement dit, qui ferait en sorte qu'aussi bien le président que les gouverneurs trouvent utile de coopérer) devient une hypothèse moins irréaliste en période d'expansion économique. Il en est allé de la sorte avec la reprise qui a accompagné tout le mandat de Néstor Kirchner. Étant donné le pouvoir de l'exécutif dans l'élaboration du budget, le fait qu'il existe des fonds considérés comme « discrétion-

naires » a permis d'obtenir l'appui des gouverneurs au sein du Congrès en échange de ressources fiscales.

Tout au long de son mandat, Néstor Kirchner s'est efforcé de gagner à sa cause des gouverneurs représentant différentes orientations politiques (radicaux, péronistes, partis provinciaux). Il a su établir une base provinciale solide pour sa femme, qui outre le fait d'être son épouse, a poursuivi sa propre carrière politique, tant au niveau infranational lorsqu'elle a été députée au Parlement provincial (1989-1995) et au Congrès national (1997-2001), puis sénatrice de Santa Cruz (2001-2005) et de Buenos Aires (depuis 2005). Au sur-

vinces lors de cette élection. Le premier tient au moment où le scrutin a été tenu. Pour la première fois depuis 1989, la présidentielle et les législatives ont eu lieu le même jour. C'était auparavant les gouverneurs qui fixaient la date des élections législatives nationales et qui, par ce biais, pouvaient influencer le vote.

Lors de cette dernière élection, le sort des candidats à l'élection législative a donc été directement lié à celui des candidats de leur parti à la présidentielle, et non plus à celui des candidats à la fonction de gouverneur. De la sorte, le système est à un seul tour a permis à l'alliance menée par le parti de Cristina Kirchner d'accroître encore de

20 sièges (en comptant les fractions alliées) une majorité déjà confortable à la Chambre des députés, avec 161 sièges sur un total de 257. De plus, il ne manque au gouvernement qu'un seul sénateur pour disposer des deux tiers des 72 sénateurs, et donc contrôler la Chambre haute.

Le second facteur tient au fait que toutes les provinces ne comptent pas de la même manière pour l'élection présidentielle. Étant donné que le président est élu au sein d'une circonscription unique formée par l'ensemble du pays, la clé du succès consiste à s'assurer la victoire dans les zones les plus peuplées (Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba et le District fédéral de Buenos Aires).

En dépit de ces quelques ombres au tableau pour les provinces, leur soutien demeurera crucial pour le gouvernement au cours de la

période qui suivra les élections. N'oublions pas que les observateurs internationaux et locaux considèrent unanimement que le taux de croissance de l'Argentine subira une érosion au cours des quatre prochaines années.

Un taux de croissance en baisse signifie que M<sup>me</sup> Kirchner devra délier un peu plus les cordons de sa bourse pour obtenir le soutien des gouverneurs. De plus, le défi le plus urgent auquel le nouveau gouvernement devra faire face tiendra à la préservation d'une coalition capable de fonctionner dans un environnement économique incontestablement moins favorable. Après tout, la stabilité constitue un impératif, surtout si, comme le prédissent plusieurs, Néstor Kirchner remplacera à son tour sa femme à la présidence lorsque son mandat prendra fin en 2011.



AP PHOTO/HOWARD VANES

À Caracas, en décembre 2007, l'ancien président de l'Argentine, Néstor Kirchner, s'entretient avec la presse alors que se poursuivent les négociations liées à la prise d'otages en Colombie. Les otages ont été relâchés en février 2008.

plus, Cristina Kirchner a choisi un gouverneur du Parti radical - Julio Cobos, de Mendoza - pour l'accompagner sur la liste présidentielle en qualité de vice-président.

### Les provinces dans l'arène fédérale

Bien que le fédéralisme fiscal en tant que tel ne soit jamais apparu comme l'un des thèmes porteurs de la campagne, tous les candidats ont admis la nécessité d'en réformer les mécanismes de manière à garantir au pays la solvabilité à long terme et un développement équitable. Tout cela se révèle cependant plus facile à dire qu'à faire : une inclination très forte en faveur du statu quo tend à discréditer tout changement institutionnel dans le domaine fiscal où s'entrecroisent les intérêts et les vetos de l'État et des provinces.

Deux facteurs supplémentaires ont contribué à la perte d'influence des pro-



## NÉPAL [SUITE DE LA PAGE 4]

### Abolition de l'État unitaire

À la suite de la révolution réussie d'avril 2006, les partis politiques ont rédigé une constitution intérimaire pour le Népal, adoptée par les sept partis alliés en décembre 2006 et ratifiée à l'unanimité en janvier 2007 par les 185 membres du Parlement présents lors du vote.

La Constitution s'amorce par une charte des droits et, en ce qui concerne la restructuration de l'État, se limite à stipuler que le Népal « abolit le type de structure centralisée et unitaire actuellement en place ».

Elle stipule toutefois que la restructuration de l'État remédiera aux problèmes rencontrés par les femmes, les Dalits, les tribus indigènes, les Madheshis, les communautés opprimées et minoritaires ainsi que les autres groupes défavorisés « en abolissant toute discrimination liée aux classes, aux castes, aux langues, aux genres, aux cultures, aux religions et aux régions ». Elle prévoit en outre la création d'une commission de haut niveau chargé

d'élaborer des recommandations sur la restructuration de l'État, le dernier mot revenant toutefois à l'Assemblée constituante.

C'est seulement à la suite du mouvement de protestation des Madheshis, au sud du Népal, que le premier ministre a mis le fédéralisme au rang de ses priorités. Quant aux autres partis, ils ont simplement emboîté le pas après le discours télévisé du premier ministre, diffusé à l'échelle nationale.


### Modification de la Constitution

Le 9 mars 2007, une modification constitutionnelle a instauré un système fédéral dans le contexte d'une restructuration de l'État tout à la fois globale, démocratique et progressiste. Cette modification a également augmenté le nombre de sièges réservés au Madhesh, de telle sorte que les 20 districts des plaines méridionales représentent désormais 49 pour cent de toutes les circonscriptions électorales.

Une constitution intérimaire approuvée par un gouvernement de coalition est une chose - une constitution définitive adoptée par des représentants élus de

façon démocratique en est une autre.

Voilà pourquoi la transformation du pays en république démocratique fédérale ne sera confirmée qu'à la suite du vote du 10 avril 2008 qui décidera des membres de l'Assemblée constituante chargée de rédiger la nouvelle Constitution du Népal. Le gouvernement a approuvé la nouvelle date en décembre 2007, et consenti à ce que 58 pour cent des 601 membres de l'Assemblée soient élus selon le système de représentation proportionnelle et 42 pour cent selon des circonscriptions uninominales. Les maoïstes et les Madheshis réclamaient que tous les membres soient choisis selon le principe de représentation proportionnelle. Ce compromis était des plus attendus, les élections ayant déjà été retardées à deux reprises.

Le concept de base du fédéralisme a été admis comme une nécessité politique à la suite des manifestations au Madhesh. Le sujet demeure cependant toujours à l'arrière-plan sur la scène politique népalaise, alors que l'instauration d'un système fédéral requiert que le sujet prenne l'avant-scène. 



APPHOTO/BINOD JOSHI

De rebelles à parlementaires : le chef rebelle des maoïstes du Népal, M. Prachanda (au centre), et le chef adjoint des maoïstes, Baburam Bhattarai, aux côtés de Madhav Kumar Nepal, du parti communiste (marxistes-léninistes unis) dans le parlement du Népal l'an dernier.



La page du président  
George Anderson

# Dans les fédérations, il importe d'employer le mot juste

Une foule de citoyens en colère s'est récemment rassemblée à Bruxelles pour rappeler à ses politiciens combien il devenait urgent, après des mois de négociations infructueuses, de former enfin un gouvernement. On pouvait lire sur une banderole « Un Flamand plus un Wallon font deux Belges ».

Cette constatation d'apparence anodine touche en fait au cœur des difficultés politiques qui sont apparues en Belgique. En effet, dans ce pays, tous les politiciens élus s'identifient exclusivement avec l'une ou l'autre des communautés linguistiques. Tous les partis politiques sont soit flamands, soit wallons. Le Cabinet doit être composé en parts égales de représentants des deux communautés et nombre de décisions prises à Bruxelles requièrent l'approbation de ces dernières.

La Constitution belge débute par une déclaration selon laquelle le pays forme « un État fédéral composé de communautés et de régions » – un contraste frappant avec la proclamation solennelle de la Constitution américaine : « Nous, le peuple des États-Unis, en vue de former une union plus parfaite... »

Quand il faut décrire succinctement le fédéralisme, l'une des formules les plus fréquemment utilisées consiste à expliquer qu'il s'agit d'une combinaison entre l'autonomie dans les régions et le partage du pouvoir au centre. Cette définition s'applique particulièrement bien à la Belgique, qui a dévolu de nombreuses compétences à ses régions et ses communautés linguistiques, tout en instaurant des mécanismes perfectionnés permettant à celles-ci de participer à la prise des décisions touchant l'ensemble du pays.

Mais est-il vraiment pertinent de distinguer entre autonomie et partage du pouvoir entre les divers ordres de gouvernement de la plupart des fédérations ? À vrai dire, qu'implique exactement la notion de partage du pouvoir ? Que les unités régionales participent à la prise de certaines décisions centrales (comme en Allemagne) ? Ou alors que les communautés linguistiques ou culturelles assument des rôles clairement définis en ce qui concerne les décisions prises au centre ? Bien que de tels aménagements existent dans plusieurs fédérations, ils ne représentent jamais qu'un des éléments à considérer.

En effet, dans la plupart des fédérations, la notion de « partage du pouvoir » ne reflète pas vraiment la manière dont les

gouvernements centraux fonctionnent, notamment quand ils sont faits et défaits au gré des élections au suffrage universel. C'est alors l'électorat dans son ensemble qui forme une communauté de plein droit exerçant son autonomie.

Le génie du fédéralisme tient en partie au fait qu'il permet de tenir compte des diverses identités bien implantées et de leur donner une dimension institutionnelle. La recherche en matière d'opinion publique a démontré à quel point les identités politiques peuvent être complexes. Si, par exemple, on demande à des Catalans de se définir, on obtient toute une gamme de réponses allant de « uniquement Catalans » à « uniquement Espagnols », en passant par « d'abord Catalans, ensuite Espagnols », « Espagnols d'abord, ensuite Catalans », ou encore « Catalans et Espagnols en parts égales ». Un tel panachage des perceptions au sein des unités infranationales se retrouve dans toutes les fédérations. Cela nous fournit par ailleurs beaucoup d'informations sur la dynamique suivie par une fédération – centralisation ou décentralisation, symétrie ou asymétrie. Il va de soi que les identités religieuses, linguistiques, de classes ou de castes peuvent également se révéler précieuses dans un contexte politique.

Dans la plupart des fédérations, la majorité des citoyens s'identifient tout à la fois avec leur communauté nationale (fédération) et leurs communautés régionales (États, provinces, cantons, *länder*, etc.). Dès lors, si elle entend préserver son unité, une fédération doit disposer, sur une large partie de son territoire, d'une certaine « masse critique » d'habitants partageant une identité nationale aussi bien que régionale.

Bien entendu, les identités ne sont pas statiques. Ainsi, les citoyens de l'Union européenne ont fini par adopter au fil du temps une identité européenne plus marquée, venue s'ajouter à leurs identités nationales respectives. Il n'en demeure pas moins que l'Union reste fortement imprégnée de la notion de partage du pouvoir entre les gouvernements nationaux, parce que l'identité européenne de ses citoyens n'est pas encore suffisamment affirmée pour rivaliser avec une « autonomie » européenne considérable, qui pourrait se traduire par un gouvernement fédéral directement élu.

Un véritable fédéralisme implique un engagement vis-à-vis d'une communauté

politique nationale représentant bien plus que la simple addition de ses communautés constituantes. Il comprend donc l'autonomie au niveau national aussi bien que la participation au niveau national. C'est la raison pour laquelle, en abordant le sujet du fédéralisme, j'évite d'utiliser la formule trop classique « autonomie et partage du pouvoir ».

## Fédérations

Une publication du Forum des fédérations

**RÉDACTEUR EN CHEF** Rod Macdonnell

**RÉDACTEUR AJOINT** Carl Stieren

**RÉVISEURS** Ernest Hillen et Robert Winters

**AJOINTÉ À LA RÉDACTION** Rita Champagne

**TRADUCTION** Nicolas Schmitt et Christine

Verdon de l'Institut du fédéralisme de

l'Université de Fribourg (Suisse)

**COORDINATION** Rose-Anne McSweeney

**MISE EN PAGE** Yani Roumeliotis

Fédérations paraît trois fois par an sous les auspices du Forum des fédérations.

L'abonnement annuel est de 25 CAD au Canada

et 25 USD à l'étranger. Nous recevons avec

plaisir les articles que vous nous soumettez.

N'hésitez pas à communiquer avec la rédaction.

Le Forum des fédérations se réserve le droit de conserver les manuscrits qu'il n'a pas sollicités.

### CONSEIL D'ADMINISTRATION

Arnold Koller, président (Suisse); Violeta

Ruiz Almedral (Espagne); Samuel Assefa

(Éthiopie); David Cameron (Canada);

Kim Campbell (Canada); John de Chastelain

(Canada); Wolf Linder (Suisse); Wolf Okressek

(Autriche); Amitabha Pande (Inde); Johanne

Poirier (Canada); Roger Wilkins (Australie).

### AUTRES ÉDITIONS

Anglais : Fédérations

What's new in federalism worldwide

Russe : Федерации

Что нового в мире федерализма

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

Télé. : 613-244-3372

forum@forumfed.org www.forumfed.org

Postes Canada — Poste-publications

Convention n° 40745010



www.forumfed.org

George Anderson est le président et directeur général du Forum des fédérations.



# Qui est à la barre ?

*...en matière de changements constitutionnels, de gouvernance, de compétences, de fiscalité et de relations extérieures dans les pays fédéraux.*

**Pour le savoir, procurez-vous ces livrets.**

Dialogues sur les origines, structures et changements constitutionnels dans les pays fédéraux  
ISBN 978-0773529446

Dialogues sur la répartition des compétences et des responsabilités dans les pays fédéraux  
ISBN 978-0773529454

Dialogues sur la gouvernance législative, exécutive et judiciaire dans les pays fédéraux  
ISBN 978-0773529462

Dialogues sur la pratique du fédéralisme fiscal : perspectives comparatives  
ISBN 978-0773533052

Dialogues sur les relations extérieures dans les pays fédéraux  
ISBN 978-0773533184

McGill-Queen's University Press • [www.mqup.ca](http://www.mqup.ca)

