

Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 6, n° 1, février/mars 2007

CAHIER SPÉCIAL

Chacun sa part : la répartition des taxes, des ressources et des dettes dans les fédérations

Page 9

| | | |
|-----------|---|---------|
| DE | • Comment Berlin assumera-t-elle sa dette de 61 milliards d'euros ? | Page 12 |
| BR | • Quelle taxe est répartie entre Brasilia, les États et les villes ? | Page 14 |
| ES | • Quelles compétences financières les régions espagnoles revendiquent-elles de Madrid ? | Page 16 |
| RU | • De quelle manière les recettes tirées du pétrole et du gaz naturel sont-elles réparties entre Moscou et les régions ? | Page 18 |
| IN | • À quoi doit-on la réussite de la planification publique et des finances en Inde ? | Page 21 |
| CH | • Pourquoi les cantons suisses rivalisent-ils en matière d'imposition ? | Page 23 |



Une publication du
Forum des fédérations
www.forumfed.org

Mission

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

Le Forum s'intéresse à la contribution que le fédéralisme apporte et peut apporter au maintien et à l'établissement de sociétés et de gouvernements démocratiques. Il poursuit cet objectif par :

- la création de réseaux internationaux qui favorisent la mise en commun des expériences sur la gouvernance fédérale
- l'amélioration de l'apprentissage et de la compréhension mutuelles chez les praticiens du fédéralisme
- la diffusion de connaissances et de conseils techniques d'intérêt pour les fédérations existantes, et utiles aux pays qui cherchent à intégrer des caractéristiques fédérales à leur structure de gouvernement et à leur constitution

Le Forum des fédérations

Le nom évoque un lieu de rencontre pour les pays fédéraux, un lieu où ils peuvent échanger des idées sur des questions d'intérêt commun. Et le Forum joue ce rôle. Mais il le fait en tant qu'organisme international, ce qui lui donne la souplesse de travailler partout dans le monde, et ce, d'une multitude de façons.

Le Forum travaille avec des partenaires du Dialogue mondial, un projet international pluriannuel dans le cadre duquel est produite une série sans pareille d'ouvrages sur le fédéralisme comparé portant sur des sujets tels que les origines constitutionnelles, la répartition des compétences et le fédéralisme fiscal. Le Dialogue mondial regroupe des universitaires, des chercheurs et des praticiens expérimentés. Son champ d'activités mondial s'étend des ateliers nationaux jusqu'aux conférences internationales.

Le Forum travaille aussi de manière intensive dans un groupe désigné de pays, en collaboration avec des gouvernements et des institutions partenaires locales. En 2007, ces pays étaient : l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Espagne, l'Éthiopie, l'Inde, l'Indonésie, l'Irak, le Mexique, le Nigeria, le Soudan, le Sri Lanka et la Suisse. Le Forum dispose d'un vaste réseau international de spécialistes et de praticiens et, par le biais de ses programmes nationaux ou autres, il mobilise cette expertise autour des défis que doit relever chaque pays.

Le Forum offre son expertise et ses services aux régions du monde où le fédéralisme pourrait faire partie d'une solution aux conflits entre groupes ethniques, religieux ou tribaux. Le Forum bénéficie, par exemple, d'importantes ressources pour réaliser des programmes au Soudan et en Irak. Des programmes sont également mis sur pied au Sri Lanka et aux Philippines.

Le Forum travaille avec de jeunes praticiens et chercheurs dans les pays fédéraux et ailleurs; il les aide à créer un réseau international pour échanger de l'information et des idées sur les systèmes fédéraux.

Le Forum propose un nombre important de publications et de produits multimédia de grande qualité destinés à des praticiens occupés et au public en général, et cherchant à rendre l'expertise et les connaissances accessibles et utiles à un vaste public à l'échelle internationale.

Le Canada a donné le coup d'envoi au Forum. En effet, la première conférence internationale du Forum tenue à Mont-Tremblant, au Québec, en 1999, a entraîné la création du Forum en tant qu'organisme permanent dont le siège se trouve à Ottawa. Elle a aussi conduit à la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002, qui a eu lieu à Saint-Gall, en Suisse, et à laquelle participaient des représentants d'un grand nombre de pays. La conférence internationale sur le fédéralisme 2005 a eu lieu à Bruxelles, en Belgique, et la prochaine se tiendra à New Delhi, en Inde, en 2007.

Le Forum s'est encore plus internationalisé à la suite de la conférence qui a eu lieu en 2005. Huit gouvernements ont maintenant signé des ententes avec le Forum. Ces pays apportent leur expertise au Forum et appuient ses activités en siégeant au Conseil stratégique du Forum. En janvier 2007, les pays suivants avaient signé une entente avec le Forum : l'Australie, l'Autriche, le Canada, l'Éthiopie, l'Inde, le Mexique, le Nigeria et la Suisse. L'Allemagne a également annoncé sa volonté d'appuyer le Forum au moyen d'une lettre d'intention signée en octobre 2006. L'appui de l'Allemagne porterait le nombre de partenaires gouvernementaux du Forum à huit.

Conseil d'administration du Forum des fédérations : Arnold Koller, président du C.A. (Suisse); Violeta Ruiz Almendral (Espagne); David Cameron (Canada); la très honorable A. Kim Campbell (Canada); Alex Ekwueme (Nigeria); Clarence Thomas (Manny) Jules (Canada); S. Lakshminarayanan (Inde); Wolf Linder (Suisse); Wolf Okressek (Autriche); Gil Rémillard (Canada); Roger Wilkins (Australie)

www.forumfed.org

Une publication du Forum des fédérations

325, rue Dalhousie, bureau 700, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

Tél. : (613) 244-3360 • Téléc. : (613) 244-3372 • forum@forumfed.org • www.forumfed.org

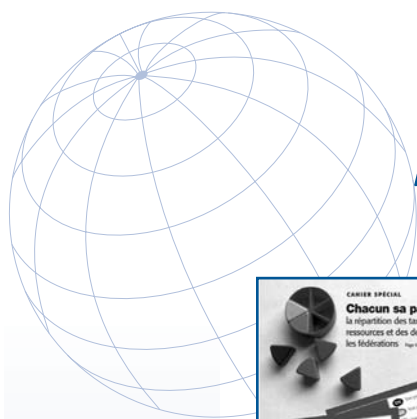
Rédaction : Rédacteur en chef : Rod Macdonell ; Rédacteur adjoint : Carl Stieren ; Coordinatrice : Rose-Anne McSween ; Ajointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne

Traduction : Nicolas Schmitt, de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse), et Rose-Anne McSween, du Forum des fédérations

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.

Paraît également en **anglais** (Federations – What's new in federalism worldwide), en **espagnol** (Federaciones: Lo nuevo del federalismo en el mundo) et en **russe**

Федерации - Что нового в мире федерализма.



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 6, n° 1 / février/mars 2007



Cahier spécial : Chacun sa part — la répartition des taxes, des ressources et des dettes. On explore les politiques et pratiques fiscales de six pays fédéraux — le Brésil, l'Allemagne, l'Inde, la Russie, l'Espagne et la Suisse — en commençant par un tour d'horizon sous l'angle de la globalisation et de la révolution de l'information rédigé par M. Anwar Shah de l'Institut de la Banque mondiale.

Sommaire

Conception de la page couverture et illustration: davidberman.com

La page du président : Le « vrai » fédéralisme 2

Actualités :

L'Afrique du Sud pourrait éliminer ses provinces 3

Par Donwald Pressly

Malaise dans les provinces du Pakistan à l'approche des élections 5

Par Samina Ahmed

Critique de livres : Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice* et Thomas O. Hueglin et Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* 7

Par Christian Leuprecht

Chacun sa part : la répartition des taxes, des ressources et des dettes

Repenser le fédéralisme fiscal 9

Par Anwar Shah

Le fardeau que traîne Berlin : une dette de 61 milliards d'euros 12

Par Karen Horn

Le partage des recettes fiscales avec les États et les villes au Brésil 14

Par Rogério Boueri

Des droits fiscaux pour les communautés dans la Constitution espagnole? .. 16

Par Violeta Ruiz Almendral

Moscou et les régions se partagent les recettes du pétrole et du gaz naturel . 18

Par Galina Kurlyandskaya

Planification et finances en Inde : mode d'emploi 21

Par Tapas Sen

Concurrence fiscale en Suisse : les cantons font la chasse aux gros contribuables 23

Par Lars P. Feld

Actualités :

Le dossier du bois d'œuvre met le fédéralisme à l'épreuve tant au Canada qu'aux États-Unis 26

Par William Dymond

Des insurrections mettent en péril le système fédéral du Nigeria 29

À partir d'un rapport de l'International Crisis Group

PERSPECTIVES : Les mandats non financés aux États-Unis 31

Par Christopher Hoene

Le « vrai » fédéralisme : un système qui s'adapte aux besoins des pays

Le présent numéro de *Fédérations* est le premier structuré selon notre nouveau format : la moitié des articles porte sur un thème de première importance pour les pays fédéraux, tandis que l'autre moitié continue de faire état des actualités dans les pays fédéraux.

Le fédéralisme fiscal en est le thème, un enjeu central et récurrent dans toutes les fédérations. La façon dont les revenus sont perçus, répartis et dépensés est ce qui fait le caractère d'une fédération et en définit la dynamique.



George Anderson

Ces enjeux soulèvent parfois les passions. Mais comment un pays peut-il être réellement certain du type de fédéralisme qui convient le mieux à son contexte particulier, même en s'inspirant des expériences des autres ? J'ai pris conscience de cette réalité lors de mon séjour au Nigeria en novembre dernier. Un âpre débat y faisait rage à propos d'une loi sur la responsabilité fiscale proposée par le gouvernement du président du Nigeria, M. Olusegun Obasanjo. Aux dires de ses opposants, les dispositions de la loi exigeant que les États se soumettent à diverses conditions liées à la transparence fiscale, à la responsabilisation et à une meilleure coordination intergouvernementale en matière macroéconomique ne correspondent pas au « vrai » fédéralisme.

Il est frappant de constater que les différentes visions du « vrai fédéralisme » sont souvent au cœur des débats dans les fédérations. D'un côté comme de l'autre, on affirme que des mesures ne sont pas dans l'esprit du vrai fédéralisme et qu'il faudrait par conséquent s'y opposer ou encore les abolir. Que penser de ces affirmations ? La plupart des experts s'entendent sur le fait que le fédéralisme peut être défini par quelques éléments clés : un régime à deux paliers composé d'un gouvernement central et de gouvernements régionaux, chacun disposant de compétences propres inscrites dans la constitution; la constitution ne peut être modifiée qu'avec l'accord des deux ordres de gouvernement; et il existe un arbitre indépendant pour interpréter la constitution. Certains ajoutent également la présence d'une seconde chambre représentant les intérêts régionaux au sein de l'assemblée législative.

Il n'y a donc pas profusion d'éléments de définition, et ceux proposés ne sont guère limitatifs. En effet, il n'est aucunement fait mention de l'importance des compétences d'un ordre de gouvernement par rapport à l'autre. Un pays pourrait donc être hautement centralisé et tout même répondre aux critères du fédéralisme.

De plus, des pays considérés comme fédéraux par tout un chacun peuvent présenter des caractéristiques non fédérales. Le gouvernement de l'Inde, par exemple, peut assujettir ses États à un régime présidentiel et suspendre temporairement les autorités locales. Le Parlement central peut modifier la Constitution, y compris les dispositions concernant les frontières interétatiques, et ce, sans l'accord des États. De même, le Canada dispose d'un pouvoir déclaratoire et d'un droit de révocation qui lui permet de s'insinuer dans les compétences provinciales.

Les communautés autonomes de l'Espagne ne sont pas établies constitutionnellement. On retrouve des compétences d'urgence permettant de suspendre des règlements constitutionnels ordinaires dans plusieurs fédérations. Il existe nombre d'autres anomalies de ce genre.

Est-ce toujours néfaste pour un système fédéral de présenter des caractéristiques non fédérales ? Les grandes doctrines telles que le libéralisme, le socialisme et le communisme ont toutes été présentées comme des systèmes de croyances et de valeurs universelles. On peut dire la même chose de la démocratie — il ne s'agit pas d'une doctrine, mais elle se veut d'application universelle.

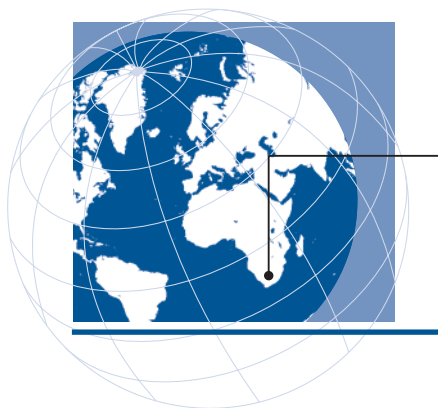
Le fédéralisme n'a toutefois jamais été classé dans la catégorie des véritables doctrines. Il a toujours été considéré comme un système — presque toujours démocratique — qui peut s'avérer approprié dans certains pays ou contextes, mais pas dans d'autres. Les régimes fédéraux ne sont pas universellement supérieurs aux régimes unitaires.

Les arguments pour et contre le fédéralisme sont à la fois normatifs et pragmatiques. On retrouvait déjà des arguments normatifs en faveur du fédéralisme dans les essais fédéralistes des Pères de la constitution américaine. Il existe également des arguments normatifs contre le fédéralisme. Le politologue Alfred Stepan, par exemple, prétend que certaines caractéristiques fédérales — telles que la chambre haute dans laquelle même les États ou provinces les moins peuplées bénéficient d'une représentation égale — limitent la souveraineté populaire. En général, même ces arguments normatifs dépendent du contexte.

La plupart des fédérations sont nées dans des contextes pragmatiques, en se basant sur des considérations politiques et certaines valeurs et principes clés. Elles n'ont que très rarement tenté d'adhérer à un idéal de fédéralisme. Le terme « fédéral », par exemple, ne se retrouve pas dans les constitutions de l'Inde, de l'Afrique du Sud et de l'Espagne. De même, le Canada s'est donné le nom de « confédération », alors qu'au départ il s'agissait plutôt d'une quasi-fédération centralisée.

Que signifient ces observations pour la façon dont nous évaluons les arrangements dans différents pays fédéraux ? Premièrement, qu'il est peu pertinent de se référer à un idéal de ce que devrait être le vrai fédéralisme puisque les principaux éléments de définition sont eux-mêmes plutôt limités. En outre, les arrangements unitaires et quasi fédéraux ne sont pas intrinsèquement mauvais. Deuxièmement, que le contexte est roi. Il est possible d'utiliser les principes clés pour conclure éloquentement de la pertinence du fédéralisme, ou d'arrangements fédéraux, mais seulement en ce qui concerne un pays ou un contexte en particulier. Évidemment, l'ensemble des ententes liées au fédéralisme conclues dans un pays au cours de son histoire peut être considéré comme un élément de contexte local. On ne parle donc pas ici de vrai fédéralisme, mais bien d'un fédéralisme adapté au contexte local. Enfin, les autres fédérations ont beaucoup à nous apprendre. La mission du Forum consiste précisément à favoriser le partage de connaissances sur le fédéralisme au sein de son réseau. Les démarches des autres doivent inspirer ou inciter à la prudence, et non permettre de déterminer qui a atteint « vrai » fédéralisme. (6)

George Anderson



L'Afrique du Sud pourrait éliminer ses provinces

La question de leur efficacité suscite la controverse à l'heure où les neuf provinces peinent à remplir leurs obligations

PAR **DONWALD PRESSLY**

L'horizon des provinces sud-africaines n'a jamais été sans nuages, quand bien même la Constitution de 1996 les présente comme l'une des trois « sphères de gouvernement » aux côtés du gouvernement national et des collectivités locales.

De fait, en mai 2006, le Congrès national africain (ANC) actuellement au pouvoir, a laissé entendre à la presse qu'il envisageait d'abolir les provinces. Cette nouvelle a pris de court de nombreux citoyens. Raison évoquée par l'ANC : la nécessité de rationaliser la prestation des services publics.

Sur le plan politique, l'ANC contrôle les neuf provinces et dispose de majorités dans tous les parlements régionaux — bien qu'elles soient plus faibles au KwaZulu-Natal et au Cap-Occidental. Ses majorités au Gauteng, au Nord-Ouest, au Cap-Nord, au Limpopo, au Mpumalanga, dans l'État libre et au Cap-Oriental ne font d'ailleurs que refléter son écrasante domination du Parlement national.

Pourquoi donc le gouvernement central ne soutient-il pas le système des provinces, et pourquoi ces dernières semblent-elles en si mauvaises postures et peinent-elles tant à remplir leurs obligations ? L'une des explications tient au manque d'efficacité de la sphère provinciale. Le Cap-Oriental, bastion traditionnel de l'ANC, ainsi que base politique et résidence de l'ancien président Nelson Mandela comme de l'actuel président, Thabo Mbeki, passe d'une crise administrative à l'autre. En octobre 2006, le magazine Web *The Mail & Guardian online* a rapporté que le gouvernement du Cap-Oriental se trouvait dans l'impossibilité de justifier des dépenses de 30,2 milliards de rands (environ 4,2 milliards USD) sur les 34,1 milliards de rands (environ 4,7 milliards USD) qui représentent son budget total pour l'exercice financier 2005-2006. Il a cité l'organe de contrôle du service public (*Public Service Accountability Monitor*), lequel se serait dit préoccupé par le fait que le montant total des sommes remises en cause avait presque doublé par rapport à l'exercice précédent. Le vérificateur général avait alors contesté un total de 16,8 milliards de rands (environ 2,3 milliards USD) soit 54 pour cent du budget de la province — le vérificateur général indique qu'il lui est impossible d'exprimer une opinion

Donwald Pressly est correspondant politique pour I-Net Bridge, une agence de presse financière sud-africaine. Il travaille également pour News24 online et The Mail & Guardian.



Photo: REUTERS/SIPHWE SIBEKO

Le président de l'Afrique du Sud, M. Thabo Mbeki, le 13 janvier 2007, alors qu'il célébrait le 95^e anniversaire du Congrès national africain en compagnie de l'ancien vice-président, M. Jacob Zuma.

lorsqu'il n'arrive pas à confirmer que des fonds ont été dépensés aux fins assignées. Le rapport 2005-2006 a par ailleurs ajouté le ministère du Développement social à la liste d'autres ministères, notamment la Santé, l'Éducation et le Logement, sur lesquels le rapport de vérification émet de sérieuses réserves.

Manque de capacités

La plupart des problèmes rencontrés dans la gestion des finances provinciales ne semblent pas liés à des questions de corruption. Bien au contraire, les rapports financiers annuels font état de considérables fonds non utilisés, ce qui évoque un manque de capacités administratives plutôt que de la malhonnêteté. Les chiffres publiés en novembre 2006 par le Trésor national indiquent d'ailleurs que les provinces sont en train d'augmenter leurs dépenses. En ce qui concerne leurs dépenses dans le domaine de l'éducation, qui représentent plus de quarante pour cent des budgets provinciaux, elles ne se montrent cependant pas à la hauteur. Au terme des six premiers mois de l'exercice financier, les ministères provinciaux de l'Éducation n'avaient utilisé que 31,7 pour cent des fonds alloués.

Les carences affectant la gouvernance provinciale sont dues pour l'essentiel à un manque de savoir-faire. Cela tient pour partie au fait que les fonctionnaires de « l'ancien régime » — autrement dit ceux qui avaient été nommés durant la période de l'apartheid — quittent progressivement la fonction publique. En réalité, le départ de certains d'entre eux est forcé, dans la mesure où le gouvernement cherche à répondre au besoin que soit mis en place un service public reflétant la démographie du pays.



M. Ebrahim Rasool, premier ministre de la province du Cap-Occidental, échange quelques mots avec M. Trevor Manuel, ministre des Finances de l'Afrique du Sud.

D'autres départs peuvent toutefois être simplement attribués à l'érosion naturelle des effectifs. Cela signifie inmanquablement une perte de savoir institutionnel. Déjà que le service public ne s'était jamais montré très performant... La tâche de garantir un niveau uniforme de prestations à l'ensemble de la population d'Afrique du Sud exige beaucoup de compétences, plus que le gouvernement d'apartheid n'en a jamais eues — et bien plus que le nouveau gouvernement ne semble en mesure d'attirer dans ses rangs. Cette déficience se révèle encore plus aiguë dans les provinces qu'au niveau national.

Conséquence des critiques touchant à la médiocrité de leurs prestations de service, les provinces ont vécu une première réduction de leurs responsabilités financières, les prestations sociales ayant été transférées à l'Agence sud-africaine de sécurité sociale (*South African Social Security Agency*). Celle-ci a été créée en avril 2005 dans le but de rationaliser l'octroi des subsides et de lutter contre la corruption du système. Le gouvernement sud-africain perdait quelque 1,5 milliard de rands par an (environ 205 millions USD) en raison de fraudes commises en matière d'assistance sociale. Le ministère national du Développement social a fait valoir que le regroupement des capacités pour le paiement des prestations pourrait entraîner une économie annuelle de 500 millions de rands (environ 70 millions USD), et qu'une diminution des fraudes permettrait de réaliser une économie du même ordre. L'Agence a commencé à se charger du paiement des subsides dans le Gauteng, le Cap-Nord et le Cap-Occidental en avril 2006. En mars 2007, c'est elle qui se chargera de l'intégralité des versements destinés à plus de 10 millions de Sud-Africains défavorisés, versements dont le total avoisinera les 55 milliards de rands par an (environ 8 milliards USD) et qui seront octroyés, pour l'essentiel, sous forme d'allocations familiales et de pensions de vieillesse.

Une question fortement politisée

Il est encore trop tôt pour juger si ce transfert de compétences apportera les améliorations attendues par ses partisans. Ses détracteurs se plaisent à rappeler qu'en fait les prestations continuent à être payées par les mêmes fonctionnaires occupant les mêmes locaux. Le seul véritable changement tient au fait que les administrateurs dépendent désormais de la lointaine ville de Pretoria et non plus de leurs capitales provinciales. D'autres voix estiment en revanche que ce changement est bénéfique pour les provinces. Payer des prestations sociales dont les montants étaient fixés par le gouvernement national revenait à se voir reléguer au rang de simples exécutants. Les provinces ne disposaient d'aucun pouvoir discrétionnaire dans l'application du système de subsides. Cela imposait donc un fardeau aux provinces sans leur offrir en contrepartie le moindre avantage pratique. Dès lors, il n'est peut-être pas inopportun d'avoir centralisé cette compétence.

La mauvaise performance des provinces en ce qui a trait aux subsides ne représente toutefois qu'une des raisons incitant le gouvernement national à envisager la réforme du système des provinces. La question de leur existence est chargée d'arrière-pensées politiques, de nombreux politiciens de l'ANC n'ayant jamais pu supporter que les provinces aient été imposées au pays par le compromis qui a mené à l'abdication du gouvernement de l'apartheid en 1994. Récemment, les deux principaux alliés

de l'ANC au sein de sa coalition, le Congrès des syndicats sud-africains (COSATU) et le Parti communiste d'Afrique du Sud, ont réaffirmé leurs réticences face à l'existence même des provinces. Le secrétaire général du COSATU en personne, Zwelinzima Vavi, a plaidé pour un État unitaire et l'élimination des provinces. La question de savoir s'il convient de préserver ces dernières représente un thème récurrent des discours politiques, mais, jusqu'à très récemment, l'ANC s'est toujours montrée prudente quant à l'éventualité de leur suppression. Pourtant, en décembre 2005, il est clairement apparu qu'une reconsidération du système était devenue une option à envisager sérieusement : le ministre national des Affaires provinciales et locales a expliqué que la diminution potentielle du nombre des provinces était à l'étude et qu'il conviendrait de mener ce projet à terme avant les élections de 2009.

Les Parlements provinciaux pourraient être modifiés en profondeur ou encore disparaître

Un document interne de l'ANC intitulé « En vue d'une discussion portant sur la répartition des compétences et des fonctions entre les trois sphères de gouvernement » envisageait plusieurs autres scénarios allant de l'abolition des Parlements provinciaux, tout en préservant des exécutifs nommés ou élus, jusqu'à l'abolition totale des gouvernements provinciaux, perspective la plus radicale. Dans les faits, cela signifierait que le gouvernement central et, dans une certaine mesure, les collectivités locales, reprendraient les fonctions actuellement attribuées aux provinces.

Stephen Friedman, professeur invité de sciences politiques à l'Université de Rhodes, a fait valoir que l'Afrique du Sud était beaucoup trop vaste pour être administrée depuis la capitale nationale. Même si les provinces devaient être supprimées, a-t-il expliqué, les gouvernements régionaux, de même que leurs fonctionnaires, devraient probablement subsister sous une forme ou sous une autre. Seules la structure des rapports hiérarchiques et la responsabilité seraient réellement modifiées : selon toute vraisemblance, il leur faudrait rendre des comptes à un ministre à Pretoria. Nombre de fonctions nationales, comme la justice, sont présentement gérées exactement selon le modèle dépeint par M. Friedman. Elles le sont toutefois de façon médiocre, ce qui n'incite guère à retenir l'argument selon lequel la centralisation permettrait d'améliorer la performance. Et M. Friedman d'ajouter que le transfert de compétences vers le centre, par exemple des programmes de lutte contre la pauvreté, signifierait simplement que ceux-ci seraient dorénavant gérés de plus loin.

Deviner ce que le gouvernement national pense de cette problématique n'est pas chose aisée. En novembre 2006, le ministre national des Affaires provinciales et locales a répété qu'il entendait discuter très sérieusement d'une possible réforme des provinces, précisant que certaines d'entre elles pourraient être supprimées. Des discussions ont été engagées quant à une réduction de leur nombre. Le président Thabo Mbeki n'a pas dissipé les craintes entourant l'élimination des provinces. Au contraire, il les a ravivées en expliquant que les collectivités locales pourraient peut-être mieux s'acquitter de certaines des fonctions provinciales.

Le prochain leader de l'ANC jouera un rôle décisif dans le destin des provinces

À l'heure actuelle, tout débat politique en Afrique du Sud est occulté par les interrogations concernant celui qui sera le prochain leader de l'ANC et le prochain président du pays. Thabo Mbeki achèvera son second mandat en 2009 et, aux termes de la Constitution, ne pourra pas être réélu. Les allégations selon lesquelles l'ANC profiterait de sa majorité de 70 pour cent au Parlement pour modifier la Constitution et permettre à

Suite à la page 8



Malaise dans les provinces du Pakistan à l'approche des élections

L'insurrection au Baloutchistan vient s'ajouter aux troubles le long de la frontière afghane

PAR **SAMINA AHMED**

La politique fédérale au Pakistan reste dominée par les tensions entre ses six principaux groupes ethniques : les Pendjabis, les Sindhis, les Pachtounes, les Baloutches, les Seraikis et les Mouhajirs.

Ces frictions dégénèrent en des flambées de violence sporadique, ce qui attise dans plusieurs régions du pays un climat insurrectionnel, à l'instar de la rébellion armée qui s'éternise dans la province du Baloutchistan. Les tensions entre le gouvernement fédéral et l'opposition baloutche ont récemment pris un tournant plus inquiétant en raison de la réponse armée d'Islamabad au militantisme baloutche : le gouvernement central a refusé d'entreprendre des négociations sur l'autonomie politique et économique que revendiquent les Baloutches. Des actes de violence sont également perpétrés par des militants dans les zones tribales sous administration fédérale situées le long de la frontière afghane et dans la province du Sind.

Les problèmes auxquels le Pakistan doit actuellement faire face sont précisément ceux que le président Pervez Musharraf, alors chef des forces armées, avait promis de résoudre lorsqu'il a renversé le gouvernement légitime

le 12 octobre 1999. Justifiant son coup d'État par de prétendues réformes démocratiques — dont une plus large dévolution des compétences visant à donner suite aux revendications des régions — M. Musharraf s'était engagé à « renforcer la fédération, supprimer les frictions entre les provinces et restaurer la cohésion nationale » dans un Pakistan multiethnique et multireligieux. Il est loin d'y être parvenu. Près de huit ans plus tard, le pays se retrouve plus divisé que jamais puisque les Baloutches et les Sindhis, les communautés ethniques majoritaires dans le Baloutchistan et le Sind — deux des quatre provinces du Pakistan — contestent la légitimité d'un régime militaire dominé par les Pendjabis qui s'est approprié tous les pouvoirs.

La province du Sind semble aujourd'hui au bord de l'implosion et la situation risque de dégénérer en un conflit ethnique sanglant comparable à celui qui avait ravagé la région dans les années 1980, opposant les Sindhis aux Mouhajirs (réfugiés venus de l'Inde et parlant ourdou, la deuxième plus grande communauté ethnique du Sind). Et ce, alors que le centre doit déjà composer avec une rébellion encore modeste au Baloutchistan. Une certaine amertume se manifeste également quant au fait que le centre exploite les ressources naturelles du

Sind et du Baloutchistan, ainsi que celles de la Province de la Frontière du Nord-Ouest (NWFP) à majorité pachtoune. Ajoutant à la confusion, la Cour suprême du Pakistan vient de suspendre la « Loi talibane » adoptée par le Parlement de cette province, un texte en vertu duquel un ministère doté de ses propres forces de police serait créé afin de faire respecter une application rigoureuse des valeurs morales islamiques. Par ailleurs, les combattants talibans en Afghanistan suscitent toujours autant de sympathie et de soutien dans la province du NWFP et dans les zones tribales voisines, une situation qui ne pourra pas être ignorée par M. Musharraf, ni par tout autre président du Pakistan. Une partie de la contestation dans le NWFP concerne les plans de développement élaborés par le pouvoir central, comme les projets de barrages géants qui devraient profiter en premier lieu au Pendjab, l'unité fédérale la plus peuplée du Pakistan et le principal vivier des forces armées au pouvoir. Mais si elles ne reçoivent jamais de réponses, les doléances des provinces et leurs revendications pour un renforcement de leur autonomie exécutive, législative et financière pourraient finir par ruiner la stabilité du pays.



Photo: REUTERS/Ali Imam

M. Mohammad Akram Durrani (à gauche), ministre en chef de la province de la Frontière du Nord-Ouest, félicite son ministre de la Justice à la suite de l'adoption de la Loi talibane par l'assemblée législative de la province, une loi qui a ultérieurement été invalidée par la Cour suprême.

Samina Ahmed est directrice de projet pour l'Asie du Sud-Est au International Crisis Group. Vivant à Islamabad au Pakistan, M^{me} Ahmed possède un doctorat en sciences politiques de l'Université nationale d'Australie et a été chercheuse invitée à la Kennedy School of Government de l'Université de Harvard entre 1999 et 2001.

Contrôle centralisé et conflits ethniques

Lors de l'accession du Pakistan à l'indépendance en 1947, l'idée d'un régime parlementaire associé à des principes fédéralistes a rallié tous les suffrages. Le pays était alors composé de quatre principaux groupes ethniques régionaux. Les Bengalais, représentant 56 pour cent de la population

totale, étaient établis dans l'est du pays et séparés de l'ouest par quelque 1 600 km de territoire indien. Quant à l'ouest du Pakistan, il abritait les Pendjabis, représentant 56 pour cent de la population de cette région, ainsi que les Sindhis, les Pachtoune et les Baloutches. Dans la province du Sind, les Mouhajirs (réfugiés de langue ourdou) formaient la majorité dans les centres urbains.

Le fédéralisme sous la férule des militaires

Sept années de régime militaire n'ont fait qu'exacerber les clivages entre le centre et la périphérie. À la tête d'un système dominé par les Pendjabis, le président Musharraf est soupçonné d'avoir manipulé la Constitution et renié ses principes fédéralistes. Le président, pourtant le garant symbolique de la fédération, est aujourd'hui tout-puissant, et les fonctions du Parlement national sont devenues de simples formalités, ce qui prive les plus petites provinces de la voix qu'elles avaient réussi à faire entendre dans les forums démocratiques des années 1990. Le fait que M. Musharraf assume à la fois le rôle de président et de chef des forces armées a résulté en un système autoritaire et centralisé qui a privé les provinces des droits garantis par la Constitution de 1973, aussi imparfaits qu'ils aient pu se révéler.

Les petites provinces avaient supporté la répartition inégale des compétences opérée par la Constitution de 1973, argument pris qu'il devait s'agir d'une mesure transitoire. En raison des machinations politiques ourdies par les militaires, la lutte pour l'autonomie des provinces, qu'elle soit exécutive, législative, économique et sociale, est devenue beaucoup plus âpre. Les élections nationales de 2002, par exemple, ont été truquées de telle façon que le Parti du peuple du Pakistan (PPP), soutenu par les Sindhis, a été privé d'une majorité claire. De même, alors que le PPP était le plus important parti au sein du Parlement provincial du Sind au sortir des élections, M. Musharraf l'a empêché de former le gouvernement, lui préférant une alliance comprenant le MQM des Mouhajirs. Pris pour cible par les agences de sécurité et les partenaires du MQM de Musharraf, les Sindhis professent une aversion de plus en plus ouverte à l'égard des Mouhajirs et du gouvernement fédéral.

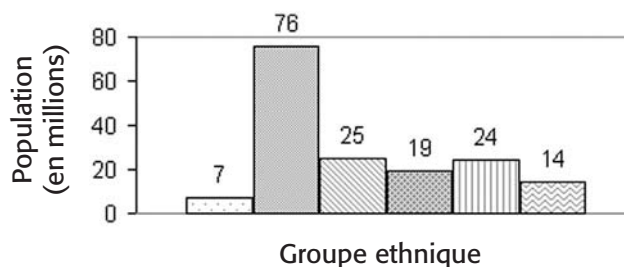
Au Sind, les tensions ethniques ne se sont pas encore transformées en conflit généralisé, mais la situation est tout autre au Baloutchistan. Abritant six pour cent seulement de la population nationale, il représente pourtant la plus grande province du Pakistan, couvrant 43 pour cent du territoire national. Modeste sur le plan du développement humain et des infrastructures, c'est la province la plus riche en ressources naturelles, subvenant à plus de 40 pour cent des besoins énergétiques du pays. Les Baloutches se montrent depuis toujours allergiques à toute exploitation de leurs ressources par le centre. Que celui-ci ait en plus refusé de lui accorder une certaine autonomie, voilà qui a suffi à déclencher une succession de conflits armés qui ne se calment que lorsque les partis baloutches peuvent participer à des forums démocratiques. Les Baloutches n'acceptent plus de se voir relégués au rang de partenaires de seconde zone au sein de la fédération, mais leur combat n'est pas de nature sécessionniste. Tant que la capitale restera sourde à leurs revendications en matière de droits politiques, économiques et sociaux, il est néanmoins à craindre qu'ils poursuivent leur lutte armée.

Des élections nationales seront tenues à la fin 2007, peu après l'échéance du mandat présidentiel de M. Musharraf. Des



Groupes ethniques au Pakistan

| | |
|---------------------------------------|---------------------------------|
| Baloutches (sud-est du Baloutchistan) | Pendjabis (province du Pendjab) |
| Patchoune (au nord) | Seraikis (province du Pendjab) |
| Sindhis (province du Sind) | Mouhajirs (province du Pendjab) |



élections libres et équitables, dont la régularité serait garantie par la présence d'observateurs internationaux, pourraient aider à calmer les luttes ethniques et les tensions entre le centre et la périphérie.

Après avoir savouré plus de sept années d'un pouvoir absolu accompagné de toutes les prébendes qui s'y rattachent, M. Musharraf et sa clique de militaires semblent toutefois peu disposés à rentrer dans le rang. M. Musharraf justifie d'ores et déjà son intention de rester aux commandes, présentant sa double fonction de chef d'État et de chef des forces armées comme un impératif « d'unité de commandement » — un concept de nature militaire incongru en matière politique, et qui a déjà causé des dommages irréparables à une fédération vulnérable.

Suite à la page 8



CRITIQUE DE LIVRES

Le fédéralisme en théorie et en pratique

PAR CHRISTIAN LEUPRECHT

Michael Burgess, *Comparative Federalism: Theory and Practice* (London: Routledge, 2006);
Thomas O. Hueglin et Alan Fenna, *Comparative Federalism: A Systematic Inquiry* (Peterborough : Broadview Press, 2006)

L'année 2006 s'est montrée fertile en contributions consacrées à l'étude comparative du fédéralisme et des fédérations avec la publication de deux ouvrages ambitieux dont il est utile de comparer les approches respectives. Tous deux se complètent à merveille. De fait, certains chapitres mériteraient une lecture parallèle, dans la mesure où le livre de Burgess et celui de Hueglin et Fenna abordent certains sujets identiques, comme la formation de l'État fédéral ou la question de la représentation.

Au cours du dernier quart de siècle, de nombreux auteurs ont trouvé judicieux de distinguer entre la notion de fédéralisme et celle de fédération. La première fait référence à l'idée fédérale dans son ensemble, la seconde aux systèmes fédéraux tels qu'ils ont été transposés dans les faits. Michael Burgess insiste sur cette distinction dans le sous-titre de son ouvrage, *Comparative Federalism : Theory and Practice*. Le point principal souligné par Burgess est que pour mieux appréhender et comparer les différentes manières de vivre le fédéralisme, il convient tout d'abord d'en comprendre les principes sous-jacents et de les restituer dans leurs contextes respectifs. Selon lui, « le fédéralisme constitue la force qui anime une fédération et il peut prendre différentes formes : historique, intellectuel, culturel et idéologique, socio-économique, territorial et non territorial, philosophique et juridique »

Dans la mesure où le fédéralisme représente aux yeux de Burgess un « concept multidimensionnel », il ne saurait exister qu'une seule et unique théorie du fédéralisme. Néanmoins, la théorie se révèle fort intéressante pour l'étude du fédéralisme, précisément parce que la manière dont toute théorie à ce propos se développe entraîne d'importantes répercussions sur la façon dont il sera pratiqué. Cette prémisse se reflète dans l'organisation du livre. La première partie propose l'histoire intellectuelle des concepts et des significations qui ont façonné le fédéralisme à l'époque contemporaine.

L'histoire de l'idée fédérale

Les historiens des idées ont tendance à se focaliser sur la signification spécifique que prenait une idée à un moment bien précis, qu'elle soit perçue par les élites ou par la population dans son ensemble. Burgess cependant

Christian Leuprecht est professeur adjoint de sciences politiques au Collège militaire royal du Canada et chercheur associé à l'Institute of Intergovernmental Relations de la Faculté de sciences politiques de l'Université Queen's à Kingston. Il est également coéditeur de l'ouvrage intitulé *Spheres of Governance: Comparative Studies of Cities in Multilevel Governance Systems* (McGill-Queen's University Press, 2007).

s'intéresse à l'histoire intellectuelle du fédéralisme en tant qu'idée. Comme il se doit, l'histoire intellectuelle d'une idée spécifique est par nature controversée. Les idées ne se laissent pas facilement capturer à travers le temps et l'espace. Nonobstant les choix admirablement judicieux de l'auteur dans la sélection de ses sujets, le chapitre d'introduction consacré à la « signification » donne l'impression d'un aperçu un peu restrictif. Cependant, pour ceux qui rechercheraient une description globale de l'histoire de l'idée fédérale, ce chapitre succinct fournira une excellente entrée en matière. Les trois chapitres suivants proposent des points de vue non conventionnels, et donc très rafraîchissants, sur l'expérience américaine, la formation des fédérations et les liens entre fédéralisme et nationalisme.

Les experts en fédéralisme se sentiront plus à l'aise dans la deuxième section de l'ouvrage, laquelle compare les pratiques du fédéralisme dans différents systèmes politiques et différentes coutumes, de même que deux questions qui y sont liées : la représentation et l'asymétrie. Malgré tout, même les praticiens tentés de passer immédiatement à la deuxième partie de la monographie signée Burgess gagneraient à parcourir la première section, laquelle présente la manière dont la théorie inspire la pratique.

L'exhaustivité des deux premières sections du livre contraste avec une troisième partie quelque peu singulière portant sur les « leçons à tirer de l'expérience ». Le traitement des pressions que la globalisation exerce sur le fédéralisme, de même que la controverse très actuelle sur les succès et les échecs des fédérations, peuvent amener le lecteur à se demander pour quelle raison d'autres débats tout aussi modernes n'y figurent pas, comme l'entrave à la liberté de décision des États fédéraux posée par les pressions transnationales d'un côté et infranationales de l'autre. L'importance et le rôle croissants des villes, tout comme les écrits de plus en plus abondants consacrés à la gouvernance multipolaire, en sont également exclus. Il n'en demeure pas moins qu'il s'agit là d'un ouvrage ambitieux qui, de manière générale, tient ses promesses.

Le fédéralisme remonte à la Réforme

L'ouvrage de Hueglin et Fenna intitulé *Comparative Federalism : A Systematic Inquiry* explore l'une des traditions théoriques évoquées par Burgess — une vision du fédéralisme remontant au penseur de la Renaissance Johannes Althusius (1557-1638), caractérisée par une étude pragmatique des concepts fondamentaux d'union et d'autonomie. D'une certaine manière, le livre de Burgess pourrait se lire comme une critique implicite de cette approche pragmatique, une tentative d'explicitation des valeurs et des hypothèses qui la déterminent et de critiquer la propagation indiscriminée des concepts que l'on rencontre si fréquemment dans les écrits.

Suite à la page 8

L'Afrique du Sud pourrait éliminer ses provinces

M. Mbeki de se présenter pour un troisième mandat demeurent de pures spéculations. Mais savoir qui sera le futur leader de l'ANC représente une question autrement plus importante. En effet, l'avenir des provinces en Afrique du Sud pourrait bien dépendre plus étroitement du prochain président de l'ANC que du prochain président du pays. M. Mbeki pourrait se présenter pour un troisième mandat à la présidence du parti lors des élections internes qui se tiendront en décembre 2007. Il y avait été élu sans opposition lors du Congrès national de l'ANC en 1997, avant d'être réélu cinq ans plus tard sans plus d'opposition. Jusqu'à maintenant, il n'a jamais dû rivaliser pour la présidence de l'ANC, et il a laissé entendre qu'il pourrait envisager un troisième mandat. Mais bien que l'importante section provinciale de l'ANC du Cap-Oriental ait adopté une résolution soutenant ce troisième mandat de M. Mbeki à la présidence du parti, l'appui dont dispose M. Jacob Zuma, son rival le plus probable, est loin d'être négligeable.

Une partie de l'héritage de Thabo Mbeki consiste en la centralisation du système politique. Par exemple, alors qu'il était à la tête de l'ANC, le parti lui a confié le pouvoir de sélectionner de potentiels premiers ministres pour les provinces. En conséquence, même si ces derniers demeurent formellement désignés par leurs Parlements provinciaux, en pratique, ils répondent davantage de l'élite du parti au pouvoir au niveau national que des assemblées législatives provinciales. Un nouveau leader à la tête du parti ne serait peut-être pas aussi préoccupé par la question de la modification du système des provinces. Par contre, si le président Mbeki demeure à la tête du parti après les élections de 2007, le processus de centralisation auquel il semble adhérer à toutes les chances de se poursuivre.

De la sorte, la bataille pour l'avenir des provinces sud-africaines est loin d'être jouée. Car même si le président Mbeki se maintient au pouvoir, il se heurtera à beaucoup d'opposition s'il entend effectuer des changements radicaux au système. Premièrement, des questions pratiques seront soulevées quant à la capacité du gouvernement national de se charger des fonctions relevant actuellement des provinces. Les performances de la nouvelle Agence sud-africaine de sécurité sociale pourraient bien jouer un rôle déterminant dans ce débat. Deuxièmement, apporter des changements au système des provinces, que ce soit en fusionnant certaines d'entre elles ou en supprimant les Parlements provinciaux et en modifiant leurs fonctions, risque immanquablement d'empiéter sur nombre de droits acquis — à la fois chez les politiciens et chez les fonctionnaires provinciaux. Troisièmement, au moment même où les provinces se voient dépouillées de leurs compétences et où des propositions sont avancées pour réduire leur nombre ou modifier leurs fonctions, au moins deux d'entre elles amorcent un élargissement de leur assiette fiscale, soit le Gauteng et le Cap-Occidental — les deux provinces qui s'en sortent le mieux. À l'heure actuelle, moins de quatre pour cent de leurs ressources peuvent être qualifiées de « revenu provincial propre » — autrement dit, de recettes générées par la province. Le reste provient des transferts financiers prévus par la Constitution. Aujourd'hui, le Cap-Occidental souhaite pour la première fois exercer son droit constitutionnel de prélever des impôts en introduisant une taxe sur les carburants, tandis que le Gauteng envisage de surtaxer l'impôt sur le revenu des particuliers.

À l'évidence, le fait que certaines provinces exercent une réelle autonomie risque de rendre les politiciens des autres provinces moins enclins à capituler sans offrir de résistance. ⑥

Malaise dans les provinces du Pakistan à l'approche des élections

Le président Musharraf et ses militaires seraient bien inspirés de tirer des enseignements de l'histoire troublée du Pakistan. Auraient-ils oublié que ce furent l'autoritarisme et la centralisation du gouvernement, venus s'ajouter au déni des droits provinciaux, et la guerre ethnique qui s'en est suivie, qui ont conduit au désastreux démembrement de 1971 ? Le cadre fédéral de la Constitution de 1973 semblait avoir donné un regain de vie à un État apparemment en pleine déliquescence, mais une série d'interventions militaires dont le régime de M. Musharraf marque le point culminant ont sévèrement érodé le consensus entourant le partage du pouvoir. Aujourd'hui plus que jamais, la stabilité du pays dépend de la volonté d'Islamabad d'accorder de véritables compétences à ses unités constituantes. ⑥

Les six principaux groupes ethniques du Pakistan :

- Baloutches : 7 millions, formant une majorité au sud et à l'est de la province du Baloutchistan. Langue : le baloutche
- Pendjabis : 76 millions, dont la plupart vivent dans la province multiethnique du Pendjab, laquelle abrite plus de la moitié de la population du pays. Langue : le pendjabi
- Pachtounes : 25 millions, formant une majorité dans la Province de la Frontière du Nord-Ouest, dans les zones tribales sous administration fédérale, dans le nord de la province du Baloutchistan et dans les zones longeant la frontière afghane. Langue : le pachtou
- Seraikis : 19 millions, vivant principalement au Pendjab. Langue : le seraiki
- Sindhis : 24 millions, dont la majorité vit dans la province du Sind. Langue : le sindhi
- Mouhajirs : 14 millions, vivant essentiellement dans la province du Pendjab. Les Mouhajirs sont des réfugiés indo-musulmans venus de l'Inde après la partition de 1947. Langue : l'ourdou

La population du Pakistan était estimée à quelque 169 millions d'habitants en 2006.

CRITIQUE DE LIVRES

En comparaison avec celui de Burgess, l'ouvrage de Hueglin et Fenna ne porte pas sur le fédéralisme en tant que tel. En fait, il examine les distinctions conceptuelles entre les États fédéraux et traite le fédéralisme comme un processus. Les auteurs se concentrent principalement sur les concepts qui inspirent ce processus et font état de la manière dont ils s'appliquent concrètement au moyen d'études de cas qui se veulent critiques. De ce point de vue, les praticiens pourront trouver le livre de Hueglin et Fenna plus immédiatement utile que celui de Burgess.

Indépendamment de la similitude des titres, ces deux ouvrages se révèlent fort différents dans la manière dont ils délimitent leur champ d'analyse et, par conséquent, s'adressent à des publics eux aussi très différents. ⑥

Chacun
sa part

CAHIER SPÉCIAL :

La répartition des taxes, des ressources
et des dettes dans les fédérations

Repenser le fédéralisme fiscal

Les villes et les régions seront bientôt confrontées aux impératifs de la globalisation et de la révolution de l'information

PAR ANWAR M. SHAH

Le fédéralisme fiscal porte sur la prise de décisions économiques au sein de régimes fédéraux dans lesquels les décisions du secteur public relèvent de divers ordres de gouvernement.

Il existe d'importantes variations dans la nature du fédéralisme fiscal des pays fédéraux, particulièrement en ce qui concerne la répartition des compétences financières entre les différents ordres de gouvernement et les arrangements fiscaux qui y en découlent.

Le Brésil, le Canada et la Suisse, par exemple, sont des fédérations hautement décentralisées, tandis que l'Australie, l'Allemagne, la Malaisie et l'Espagne sont relativement centralisées. En outre, les compétences financières peuvent être réparties de façon asymétrique. En effet, certains membres peuvent être considérés comme « moins égaux », et donc se voir octroyer moins d'autonomie en raison de circonstances particulières. Tel est le cas du Jammu-et-Cachemire, en Inde, et de la Tchétchénie, en Russie.

En revanche, certaines entités peuvent être jugées « plus égales ». Sabah et Sarawak, en Malaisie, et Québec, au Canada, illustrent bien cette situation.

Il est également possible à un système fédéral de proposer à ses membres d'être soit « inégaux », soit « plus égaux ». En voici des exemples : l'option de participation ou de désistement au Canada; les ententes avec les régions sécessionnistes ayant opté pour la dévolution en Espagne; et les exceptions consenties à la Grande-Bretagne et au Danemark dans les traités de l'Union européenne.

Peu importe la solution choisie, les accords fiscaux qui en résultent sont généralement assujettis à des révisions et des réexamens ponctuels pour les ajuster aux circonstances changeantes, tant sur le plan national qu'international. Au Canada, la révision ponctuelle (disposition de temporisation) est régie par la loi. Toutefois, dans d'autres pays fédéraux, ces accords peuvent être modifiés par la simple interprétation des



Photo: Sarai: the new media initiative, Delhi

La révolution de l'information est amorcée à New Delhi : les nouvelles technologies et les marchés mondiaux vont souvent de pair.

dispositions et lois constitutionnelles par les cours — c'est le cas en Australie et aux États-Unis. Dans d'autres pays encore, ce sont les divers ordres de gouvernement qui sont habilités à les modifier — c'est le cas dans la majorité des pays fédéraux.

Au fil du temps, de profonds changements liés à la révolution de l'information et à l'émergence d'une économie mondiale « sans frontières » ont exercé de fortes pressions sur les solutions choisies par les pays. Le présent article fait ressortir quelques-uns des enjeux courants dans les pays fédéraux, ainsi que les nouvelles approches locales.

Remise en question du fédéralisme constitutionnel

La révolution de l'information et la globalisation posent des problèmes particuliers quant aux tâches constitutionnellement assignées au sein

des nations. La révolution de l'information, en favorisant la transparence dans les activités gouvernementales, amène les citoyens à exiger que leurs gouvernements leur rendent des comptes. D'après Daniel Bell, la globalisation aurait également fait en sorte que les « États-nations soient trop petits pour résoudre les grands problèmes et trop grands pour résoudre les petits problèmes ».

La globalisation et la révolution de l'information représentent un mouvement graduel vers les régimes supranationaux et la gouvernance locale. Les rapports sont tendus entre les divers ordres de gouvernement au sein des systèmes fédéraux, car tous les acteurs cherchent à s'adapter à cette nouvelle réalité, et donc à se repositionner de façon à conserver leur pertinence. Les inégalités fiscales verticales — ou différences entre les recettes qu'un gouvernement infranational peut générer et ses besoins en terme de dépenses — constituent une source constante de tension.

Les inégalités fiscales verticales et l'autonomie en matière de revenu des gouvernements infranationaux demeurent des sujets de préoccupation dans les pays fédéraux où les pouvoirs d'imposition, tout comme le pouvoir de dépenser, sont plus centralisés que nécessaire pour répondre aux besoins du gouvernement central. En effet, une telle situation a pour résultat une influence exagérée du centre, ainsi qu'un contrôle politique des politiques infranationales, et peut même miner la responsabilisation par la base. Elle touche les États de l'Australie, de l'Allemagne, de l'Inde, du Mexique, du Canada, de la Malaisie, du Nigeria, de la Russie, de l'Espagne et de l'Afrique du Sud.

Anwar M. Shah, Ph. D., est spécialiste en chef de la gestion du secteur public et chargé de programme, gouvernance du secteur public, à l'Institut de la Banque mondiale. Il a œuvré auprès des ministères des Finances des gouvernements du Canada et de l'Alberta. Il a également travaillé pour USAID en tant qu'économiste de la santé et des populations; pour le Pakistan Institute of Development Economics en tant que macroéconomiste; et pour le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat de l'ONU.

Au Nigeria, on s'inquiète du fait que ce soit le centre qui répartisse les recettes tirées des ressources naturelles. En Allemagne, ces préoccupations ont mené à une vaste révision de la question des responsabilités et un réexamen de la répartition des compétences entre les trois ordres de gouvernement : le fédéral, les *länder* et le municipal. Un consensus sur la nouvelle vision du fédéralisme fiscal doit encore être dégagé en Allemagne.

Les deux tendances actuelles en terme d'équilibre des pouvoirs au sein des nations sont : (a) l'érosion soutenue du rôle des États et des provinces — et (b) un rôle de plus en plus grand, mais redéfini, pour les collectivités locales dans la gouvernance à plusieurs paliers.

Diminution de la pertinence des États et des provinces

Les gouvernements fédéraux du Brésil, du Canada, de l'Allemagne, de l'Inde, de la Malaisie et de la Russie se sont arrogé d'importants rôles dans les domaines de compétence partagés par le fédéral et les États. Au Brésil, la flexibilité budgétaire des États est limitée par les transferts de droit et les revenus affectés à des fins particulières. En Afrique du Sud, le gouvernement national a pris le contrôle du financement des prestations sociales. Aux États-Unis, la sphère fédérale assume un rôle de plus en plus grand dans l'élaboration de politiques dans les domaines de compétence concurrente, mais attribue aux États et aux collectivités locales la responsabilité de les mettre en œuvre.

Ces mandats imposés aux États sont souvent non financés ou, s'ils le sont, le financement est inadéquat. Au Canada et aux États-Unis, le fédéral finance en partie sa dette en réduisant les transferts fiscaux aux provinces ou aux États.

Les relations entre le centre et les États ont vu poindre un nouveau différend dans les pays où la constitution reconnaît tant le gouvernement fédéral que les gouvernements des États ou des provinces comme des ordres de gouvernement — l'Australie, le Canada et les États-Unis, par exemple — et où les collectivités locales relèvent des États. Dans ces pays, les autorités fédérales tentent d'établir des rapports directs avec les collectivités locales, et d'ainsi contourner les gouvernements régionaux.

Ce problème se pose au Brésil, au Canada et aux États-Unis, des pays où la pertinence économique des gouvernements étatiques dans la vie de tous les jours est à la baisse, et ce, alors que leur rôle constitutionnel et politique demeure important. Il en découle que la coordination verticale s'avère plus difficile et que les États éprouvent plus de difficultés à aplanir les inégalités fiscales sur leur territoire.

En Inde, le gouvernement fédéral a conservé un rôle important dans les activités des États en nommant des représentants fédéraux à des postes décisionnels clés au sein des exécutifs étatiques. En gros, le rôle de l'ordre de gouvernement intermédiaire au sein des systèmes fédéraux va décroissant. La Suisse fait exception puisque sa Constitution accorde un rôle

considérable aux cantons, et que ces derniers sont fortement appuyés par leurs résidents. Les cantons suisses sont toutefois l'équivalent des collectivités locales dans de grandes fédérations comme le Canada, les États-Unis et l'Inde.

Opposition à une nouvelle vision de la gouvernance locale

Par ailleurs, la globalisation et la révolution de l'information donnent plus de poids au facteur local et un rôle plus important aux collectivités locales dans la gouvernance par réseau. Ainsi, les collectivités locales doivent se faire à la fois acquéreurs de services locaux et facilitateurs pour les réseaux gouvernementaux, tout en continuant à agir comme prestataires de services, contrôleurs d'accès et superviseurs pour le compte des gouvernements étatiques et fédéral dans les domaines de compétence concurrente.

Les collectivités locales rencontrent néanmoins une certaine opposition de la part des États dans le domaine des politiques sociales. Au Brésil, en Inde et au Nigeria, les collectivités locales jouissent d'un statut constitutionnel, et donc peuvent plus facilement défendre leur rang. En Suisse, les dispositions relatives à la démocratie directe assurent aux collectivités locales un rôle considérable. Enfin, tant au Brésil qu'en Suisse, les collectivités locales assument un rôle grandissant et autonome dans leurs domaines de compétence.

Dans la plupart des autres fédérations, les collectivités locales sont sous la tutelle des États et jouissent de peu d'autonomie. Leur aptitude à se débrouiller seules dépend de la mesure dans laquelle la révolution de l'information — qui prône la transparence et fait la lumière sur les activités des gouvernements — a renforcé le pouvoir des citoyens, c'est-à-dire leur a fait prendre conscience qu'il est de leur droit et de leur responsabilité d'exiger que les gouvernements leur rendent des comptes.

La Russie constitue un exemple type de pays où un tel mouvement citoyen ne saurait s'amorcer. Au Canada, certaines provinces ont centralisé leurs finances scolaires. En Afrique du Sud, les soins de santé primaires ont été transférés aux gouvernements provinciaux. Dans la plupart des pays, les collectivités locales manquent d'autonomie fiscale et disposent d'un accès restreint ou nul à des assiettes fiscales dynamiques et productives, alors que leur demande en matière de services est caractérisée par une fuite en avant. Aux États-Unis et au Canada, les assiettes fiscales locales, particulièrement celles liées à la propriété, sont surtaxées et n'offrent pas de possibilité de croissance. Aux États-Unis, ce problème est exacerbé par des limites imposées à la hausse des revenus locaux, ainsi que par des mandats non financés dans les domaines environnementaux et sociaux.

Réduire les disparités fiscales au sein des nations

Les disparités fiscales au sein des nations constituent une partie importante des inégalités économiques qui s'y trouvent. On peut attribuer cette situation au fait que des niveaux de services publics relativement comparables combinés à des taux d'imposition relativement similaires favorisent la mobilité des facteurs de production (terres, main-d'œuvre et capitaux), la circulation des biens, ainsi que l'établissement d'une union économique.

La plupart des fédérations établies, à l'exception des États-Unis, cherchent à réduire leurs disparités fiscales régionales par le biais de programmes de péréquation fiscale. Il n'existe pas de programme fédéral aux États-Unis, mais le financement de l'éducation par les États est fondé sur des principes de péréquation. Au Canada, le principe de péréquation est inscrit dans la Constitution et certains le considèrent même comme le « ciment de la fédération ».



Photo: Cristiano Sant'Anna, Porto Alegre

Antithèse de la globalisation : le Forum social mondial a été mis sur pied pour faire contrepoids au Forum économique mondial tenu à Davos, en Suisse. Le Forum social mondial s'est réuni à Porto Alegre, au Brésil, en 2003 et en 2005.

Dans la plupart des pays, exception faite de l'Allemagne et de la Suisse, le gouvernement fédéral finance les programmes de péréquation. En Allemagne, les États riches contribuent au fonds de péréquation collectif sur une base progressive, fonds dans lequel puisent les États pauvres. En Suisse, le nouveau programme de péréquation qui entrera en vigueur en 2008 sera fondé sur des contributions du gouvernement fédéral et des États les plus riches.

Ces programmes sont conçus, développés et administrés selon des arrangements institutionnels très diversifiés. Le Brésil, l'Inde, le Nigeria, l'Espagne et l'Afrique du Sud tiennent compte d'une multitude de capacités fiscales et de facteurs liés aux besoins afin de décider de ce qui constitue une part équitable pour chaque État avant d'élaborer leurs programmes de répartition des revenus. La Malaisie utilise un système de subvention par capitation, le nombre d'habitants déterminant le montant des fonds octroyés. La Russie utilise un programme de péréquation hybride fondé sur la capacité fiscale.

Les programmes de péréquation fiscale au Canada et en Allemagne ajustent la capacité fiscale selon une norme établie. Le programme australien est plus global et pondère la capacité fiscale et les besoins fiscaux des États dans les limites des revenus totaux générés par la taxe sur les produits et services.

L'équité et l'efficacité des programmes de péréquation en vigueur font l'objet d'incessants débats dans la plupart des pays fédéraux. En Australie, la formule actuelle, ainsi que la complexité du système fondé sur une compensation en fonction des besoins en matière de dépenses, suscitent le mécontentement.

Au Canada, le fait que les ressources naturelles appartiennent aux provinces crée d'importantes disparités entre celles-ci, et la façon dont les recettes tirées des ressources naturelles sont traitées dans le programme de péréquation s'avère un sujet litigieux. En Allemagne et en Espagne, la mise en œuvre de formules de péréquation trop progressistes a entraîné des revers de fortune pour certaines des unités constituantes plus nanties. En Allemagne, certains *länder* riches ont déjà porté cette cause devant la cour constitutionnelle du pays : ils demandent que leur contribution au fonds de péréquation soit limitée. Au Brésil, en Inde, en Malaisie, au Nigeria, en Russie et en Afrique du Sud, l'effet des programmes existants sur l'équité et l'efficacité suscite beaucoup de controverse et de débats.

Fédéralisme du chacun-pour-soi

Le manque de discipline fiscale dans les sphères infranationales constitue une préoccupation au sein des pays fédéraux parce que ces sphères disposent d'une autonomie considérable, et parce que le gouvernement fédéral peut être appelé à les renflouer. Dans les fédérations établies, les politiques fiscales sont coordonnées par le biais du fédéralisme exécutif et législatif, ainsi que par des règlements fiscaux officiels et officieux, et ce, afin de maintenir la discipline fiscale.

Au cours des dernières années, les règlements fiscaux régis par la loi ont suscité plus d'attention. Ces règlements prennent la forme de contrôles du solde budgétaire, de limites d'endettement, de contrôles de l'imposition ou des dépenses, et de référendums sur de nouvelles taxes et initiatives en matière de dépenses.

La plupart des fédérations établies ne permettent pas le « renflouement » de leurs ordres de gouvernement par la banque centrale ou par un autre ordre de gouvernement. Si une banque leur accorde, implicitement ou explicitement, une garantie de renflouement ou de prêt à taux préférentiel, les gouvernements infranationaux peuvent émettre de la monnaie, ce qui entraîne l'inflation.

De récentes expériences en matière de programmes d'ajustement fiscal suggèrent que les règlements fiscaux régis par la loi ne sont

Dernières prises : après l'effondrement des stocks de morue au début des années 1990, les paiements de péréquation du gouvernement fédéral canadien ont bien servis la province de Terre-Neuve.



Photo: Des Pink, Halifax

ni nécessaires, ni suffisants pour garantir un ajustement fiscal réussi. Ils peuvent cependant contribuer à la prise d'engagements politiques fermes ayant pour objectif de meilleurs résultats budgétaires, particulièrement dans des pays dotés d'institutions politiques ou de régimes de coalition qui tendent à se fragmenter. De tels règlements peuvent, par exemple, favoriser le maintien d'un engagement politique en matière de réforme dans les pays qui utilisent un système de représentation proportionnelle (Brésil) ou de coalition gouvernementale multipartite (Inde) ou encore dans des pays où les fonctions législatives et exécutives sont séparées (les États-Unis et le Brésil).

Des règlements fiscaux peuvent contribuer à limiter la politique de l'assiette au beurre dans ces pays et ainsi améliorer la discipline fiscale, comme l'ont démontré les expériences du Brésil, de l'Inde, de la Russie et de l'Afrique du Sud. L'Australie et le Canada en sont arrivés au même résultat sans imposer des règlements fiscaux régis par la loi, et ce, grâce à l'engagement des majorités parlementaires en matière de discipline fiscale. La discipline fiscale constitue toutefois toujours un problème en Allemagne, et ce, même si le pays a imposé des règlements fiscaux régis par la loi.

La Suisse a instauré un régime de discipline fiscale et son expérience est des plus révélatrices. Le pays dispose de deux importants instruments pour inciter les cantons à se plier à une telle discipline. Premièrement, des référendums fiscaux permettent aux citoyens de bloquer tout programme gouvernemental. Deuxièmement, une disposition juridique adoptée dans certains cantons — qui stipule qu'une part de tout excédent financier réalisé quand l'économie se porte bien doit être mise de côté — freine en quelque sorte l'endettement en créant des réserves pour les temps difficiles.

La fragmentation des marchés intérieurs communs

Bien que le maintien d'un marché intérieur commun représente l'objectif principal de tous les systèmes fédéraux, ainsi qu'un critère déterminant de leur performance économique, les pays en développement disposant d'un système fédéral n'ont pas réussi à éliminer les barrières à une telle union économique. Les politiques fiscales du chacun-pour-soi ou du nivellement

Suite à la page 25



Le fardeau que traîne Berlin : une dette de 61 milliards d'euros

Devant l'impossibilité d'une aide fédérale, la capitale allemande cherche une issue de secours

PAR KAREN HORN

La décision de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe de ne pas voler au secours de la ville de Berlin « me rappelle la fameuse métaphore du naufragé : nous sommes tous embarqués dans un canot de sauvetage lorsqu'un bateau à vapeur surgit à l'horizon. Nous lui adressons des signaux désespérés, mais il poursuit sa route. Même après un tel coup du sort, ce serait une erreur de ne pas essayer de ramer jusqu'à la côte : il reste peu d'espoir, mais c'est notre seule chance de survie. »

— Thilo Sarrazin, ministre des Finances de Berlin (SPD)

Lorsque la Cour constitutionnelle allemande a refusé d'intimer au gouvernement fédéral l'ordre de renflouer les finances de Berlin, écrasée sous une monumentale dette cumulée de 61 milliards d'euros (79 milliards USD), la ville s'est retrouvée livrée à elle-même.

Rendue en octobre 2006, la décision de la Cour ne restera pas sans conséquence dans les années à venir. Le plus gros de cette dette, qui représente plus de trois fois le budget annuel de la ville, a été contracté après la réunification allemande. Au début des années 1990, la ville de Berlin — qui constitue également un des seize *länder* (États) de la fédération allemande — comptabilisait une dette encore gérable de 10,8 milliards d'euros (14 milliards USD). À cette époque, la ville recevait du gouvernement fédéral (le *bund*) et de l'Union européenne des subventions s'élevant à presque 10 milliards d'euros, somme qui fut réduite à 5,5 milliards d'euros en 1995.

La crise financière frappant la capitale a été attribuée à son mauvais comportement financier après la réunification, lorsque l'« aide spéciale » fournie à Berlin par le *bund* s'est vue radicalement réduite, surtout après 1995, et que la ville n'a rien entrepris pour diminuer ses colossales dépenses de fonctionnement. Dans le même ordre d'idées, Berlin a omis d'investir sérieusement dans ses infrastructures de type industriel, avec pour corollaire la fuite des entreprises et l'augmentation du chômage, augmentation qui s'est répercutée sur les coûts lui incombant en matière d'assurance-emploi et d'assistance sociale. Un problème supplémentaire a surgi avec le scandale entourant la faillite de la *Berliner Bankgesellschaft*, une banque dont la ville est propriétaire. Cette faillite a fait un trou dans le budget équivalant à huit pour cent de la dette globale de l'époque.

La Cour a dit : Nein !

Voilà donc la toile de fond sur laquelle la Cour constitutionnelle a rendu sa décision le 20 octobre — décision en vertu de laquelle Berlin ne recevra aucune subvention fédérale extraordinaire pour l'aider à surmonter sa crise financière. Selon la Cour, la capitale du pays ne se trouve pas dans un véritable « état de nécessité » et, « selon toute probabilité », arrivera à s'en sortir par ses propres moyens. Les juges ont

Karen Horn est correspondante en matière de politique économique pour le *Frankfurter Allgemeine Zeitung* depuis 1995. Elle travaille au siège social du journal, à Francfort, et est spécialisée dans les questions économiques et politiques.



Photo: Kay Schmedes for Deutsche Oper Berlin

*La ville de Berlin subventionne l'opéra. Silja Schindler et Jean-Luc Chaignaud chantent une version moderne de l'opéra *Arabella* de Richard Strauss à la Deutsche Oper Berlin qui sera présenté en mars.*

également soutenu que le fait de prétendre qu'il était du devoir du *bund* de voler au secours d'un *land*, se révélait « totalement étranger » au système des aides fédérales. Ce genre de subvention — des transferts financiers verticaux provenant du gouvernement central — n'est admissible qu'en tout dernier recours, autrement dit lorsqu'une crise financière est considérée comme « extrême », ce qui suppose que le *land* a déjà épuisé toutes les autres solutions envisageables. En particulier, la Cour constitutionnelle a précisé que le ratio entre les frais d'intérêts de la dette de la ville et les impôts que cette dernière est en mesure de prélever ne se révélait pas encore « assez déséquilibré » pour justifier une intervention juridique. La Cour s'est montrée inhabituellement précise dans ses recommandations, exhortant Berlin à prélever une taxe commerciale sur les bénéfices des entreprises, l'un des rares impôts dont les autorités municipales peuvent librement fixer le taux, et qu'elles sont en plus les seules à encaisser. La Cour a également recommandé à Berlin une politique de privatisation, se référant tout spécialement aux 270 000 logements qu'elle possède encore, et dont la valeur peut être estimée à quelque 5 milliards d'euros (environ 6,5 milliards USD).

À la lecture du verdict, Thilo Sarrazin, ministre des Finances de Berlin (SPD), poursuivant sa métaphore du canot de sauvetage, a insisté sur le fait que la ville n'allait pas se contenter d'attendre le

passage du prochain bateau. Autrement dit, Berlin n'entend pas poursuivre son comportement financier habituel comme si de rien n'était — ce qui mènerait inévitablement, à plus ou moins long terme, à une crise financière « extrême » — puis revenir demander l'aide de la Cour constitutionnelle. Et pourtant, c'est exactement le scénario qui semble se dessiner ! Peu avant le jugement de la Cour, les élections au *Abgeordnetenhaus* — l'équivalent berlinois d'un Parlement de *land* — ont donné une courte majorité au parti sortant, ce qui a entraîné une coalition gouvernementale de gauche entre les sociaux-démocrates (SPD) et le Parti des socialistes démocratiques (PDS), le parti autrefois au pouvoir en Allemagne de l'Est.

Lors des négociations visant à former cette coalition, entreprises après que la Cour constitutionnelle ait rendu sa décision, les deux partis se sont entendus pour ne pas suivre les recommandations de la Cour, suivant ainsi la voie tracée par Klaus Wowereit, maire de Berlin (SPD), qui déclarait fièrement que sa ville était « pauvre, mais envoutante ». Klaus Wowereit a affirmé que Berlin « n'entendait pas se lancer dans toutes sortes de compressions budgétaires radicales, ce qui reviendrait à chercher des ennus. » La coalition s'est mise d'accord pour ne pas prélever la fameuse taxe professionnelle, de peur d'effaroucher encore plus le milieu des affaires, et de plutôt recourir à une hausse de l'impôt foncier. Elle a également décidé de continuer à emprunter, mais à un rythme décroissant, et d'entreprendre des pourparlers avec le gouvernement fédéral au sujet d'une aide financière. La ville de Berlin affirme par ailleurs que les coûts de construction de la ligne de métro dite « du chancelier » entre la porte de Brandebourg et l'*Alexanderplatz* doivent désormais être supportés par le gouvernement fédéral, et que celui-ci doit également payer l'intégralité des dépenses liées aux services de police dans le quartier des institutions gouvernementales, de même que la reconstruction de l'ancien château de Berlin, le *Stadtschloss*, sans oublier le budget de fonctionnement de l'un des trois opéras de la ville, le *Staatsoper*, ce qui comprend également les coûts liés à la rénovation imminente de l'édifice estimés à 130 millions d'euros (169 millions USD).

Réduire les effectifs ou vendre les bijoux de famille ?

De tous les moyens possibles pour limiter les dépenses, Thilo Sarrazin, ministre des Finances, n'a réussi à faire accepter qu'un dégraissage limité du service public, dont le côté pléthorique

implique des coûts administratifs exorbitants. D'ici 2010, la capitale entend réduire son personnel de 115 000 à 95 000 fonctionnaires, ce qui devrait générer une économie annuelle de quelque 200 millions d'euros. On estime à ce propos que Berlin compte 40 pour cent de fonctionnaires de plus que les métropoles allemandes comparables. La privatisation des 270 000 logements a été exclue, tout comme la vente de certaines des compagnies de transport, des hôpitaux ou des usines de traitement des déchets. Seule la *Gewerbesiedlungsgesellschaft* (GSG), une filiale de la *Investitionsbank Berlin*, propriété du *land*, a été mise en vente. Le problème avec la vente de la GSG, laquelle soutient les petites et moyennes entreprises en leur louant des installations de production à des tarifs préférentiels, c'est que ses recettes ne s'ajouteront plus directement au budget du *land*.

Début décembre, Thilo Sarrazin a présenté le plan financier de la ville pour la période qui se termine en 2010. Il considère que son budget d'environ 20 milliards d'euros (26 milliards USD), dont un quart provient de subventions fédérales, est actuellement « sous contrôle », étant donné que Berlin bénéficiera de la reprise économique générale qui promet un accroissement des rentrées fiscales. Cette seule perspective a déjà relancé la propension de Berlin à la prodigalité. Balayant toute idée de privatisation, elle sera ainsi le premier *land* allemand à instaurer des maternelles sans frais sur l'ensemble de son territoire plutôt que de les privatiser. Cela entraînera un surcoût de 38 millions d'euros jusqu'en 2011. De la même manière, la ville a renoncé à toute réduction importante de ses dépenses générales en matière d'enseignement supérieur et de culture. Même la possibilité d'augmenter les frais de scolarité dans les universités publiques a été rejetée par le gouvernement de Berlin pour des « raisons sociales. » Le résultat de tout cela coule de source : Berlin ne saurait survivre sans de nouveaux emprunts, même s'ils se feront « à un rythme décroissant », comme s'est exprimé de le préciser M. Sarrazin. Le montant des emprunts annuels ne devrait être que de 900 millions d'euros (1,2 milliard USD) en 2010.

Berlin doit présentement verser chaque année une somme de 2,4 milliards d'euros uniquement pour le service d'une dette colossale de 61 milliards d'euros. Cette situation risque de se détériorer encore à l'avenir, étant donné que la subvention reçue par la ville en vertu d'un plan fédéral de redistribution aux *länder* de l'Est, appelé *Solidarpakt II*, doit passer de quelque 2 milliards d'euros actuellement à zéro en 2020. On estime que la dette accumulée en 2010 sera de 65 milliards d'euros ; et certains observateurs la chiffrent même à hauteur de 80 milliards. Rien que pour maintenir son déficit annuel à 900 millions d'euros, Berlin devra procéder à des compressions budgétaires lui permettant d'économiser un total de 1,7 milliard d'euros d'ici 2020.

Les partis politiques prennent position

Une réforme de la planification financière ne constitue cependant pas la seule et unique solution. Bien d'autres idées circulent quant à la manière de redynamiser le budget de Berlin. Les Verts, par exemple, estiment que la ville pourrait prélever une taxe commerciale au même taux que sa voisine Potsdam sans pour autant effaroucher le milieu des affaires. Cela permettrait de créer des revenus supplémentaires de quelque 100 millions d'euros par an. De la même manière, les effectifs de la fonction publique pourraient être réduits au moyen de licenciements et de l'embauche de davantage d'employés à temps



La maternelle est offerte gratuitement à plusieurs berlinois. Des tout-petits dégustent les crêpes qu'ils ont préparées à la maternelle Sparrow's Nest.

Suite à la page 20

Chacun
sa part

Le partage des recettes fiscales avec les États et les villes au Brésil

On exhorte le gouvernement de Lula à proposer une répartition plus généreuse.

PAR **ROGÉRIO BOUERI**

Le Brésil n'a pas été épargné par les problèmes économiques ces dernières années, et une relation économique équitable entre les trois sphères de gouvernement est plus que jamais nécessaire à la stabilité du pays. Cette relation touche des aspects vitaux du développement économique du pays, dans la mesure où elle est étroitement liée d'un côté avec le système d'imposition et de l'autre avec la capacité du secteur public à investir dans des infrastructures de base.

Le Brésil représente l'un des pays les plus inégalitaires du monde en ce qui concerne la capacité financière de ses régions, tant les différences sont marquées entre les États florissants, comme São Paulo et Rio de Janeiro, situés pour la plupart dans les régions du sud et du sud-est du pays, et les États pauvres du nord et du nord-est comme Rio Grande do Norte. Cette inégalité se retrouve également entre les villes : les capitales d'États, par exemple, abritent beaucoup plus d'activités économiques que les autres.

Le système fiscal brésilien peut paraître compliqué aux yeux d'un observateur étranger. On y trouve un seul impôt sur le revenu — connu sous le nom de IR, son sigle en portugais — et il est perçu par le gouvernement fédéral. Il existe en revanche deux taxes sur la valeur ajoutée (TVA) : l'une fédérale sur les produits manufacturés et baptisée IPI, et l'autre régionale, perçue sur tous les biens et connue sous le sigle ICMS.

Les municipalités et les États les plus déshérités, en particulier ceux qui n'abritent que peu d'activités industrielles, disposent d'une assiette fiscale modeste. Afin de leur venir en aide, une réforme fiscale fédérale a institué, en 1965, des mécanismes de redistribution des ressources fonctionnant pour l'essentiel grâce à deux fonds : le Fonds de participation des municipalités (FPM) et le Fonds de participation des États (FPE).

Le partage à la brésilienne

Une fraction des revenus provenant de l'impôt fédéral sur le revenu et de la TVA fédérale pourvoit au financement de ces fonds. Peu après la prise du pouvoir par les militaires en 1964, cette proportion a été réduite de 20 à 10 pour cent, diminution qui n'a fait que souligner la centralisation du pouvoir au Brésil au cours de sa période non démocratique. Mais à partir de 1976, lorsque les pressions pour le retour à la démocratie se sont faites plus insistantes, le taux de répartition est reparti à la hausse, atteignant son apogée en 1993 avec pas moins de 44 pour cent. Le Fonds de participation des États recevait 21,5 pour cent de cette contribution, tandis que le Fonds de participation des municipalités récoltait 22,5 pour cent. Cette répartition n'a pas changé depuis.

La clé de répartition est calculée en fonction du nombre total d'habitants, pondéré par le facteur inverse du revenu par habitant dans le cas des États et de leurs capitales. Pour les autres municipalités, seul le nombre d'habitants est pris en

Rogério Boueri est économiste à l'Institut brésilien de recherches économiques appliquées (IPEA) et professeur à l'Université catholique de Brasília.



Photo: Wikipedia Commons

São Paulo, la ville la plus nantie du Brésil, tire plus de la moitié de ses revenus d'une taxe sur la valeur ajoutée appelée communément ICMS.

compte. Il est intéressant de noter que, dans la mesure où la perception de la TVA fédérale et de l'impôt fédéral sur le revenu dépend étroitement des activités économiques locales, les États et les villes les plus prospères contribuent plus qu'ils ne le devraient au financement du système.

Les sommes transférées par les deux fonds, celui des municipalités et celui des États, sont loin d'être négligeables, totalisant 24,25 milliards USD en 2005, soit 2,5 pour cent du produit intérieur brut du Brésil. L'importance de la contribution du Fonds de participation des États aux recettes totales de ces derniers connaît d'importantes variantes. Dans l'État de São Paulo, par exemple, les sommes provenant du FPE se chiffrent à 0,3 pour cent seulement des ressources de l'État. En revanche, elles peuvent représenter jusqu'à 56 pour cent dans les plus humbles États du nord. La fluctuation est encore plus considérable entre les municipalités, puisqu'il n'est pas rare d'en trouver dont les revenus proviennent à plus de 70 pour cent du FPM.

Moins de subventions fédérales

Au cours des dix dernières années, le rapport entre les fonds de participation des États et des municipalités et le PIB du Brésil est demeuré stable — environ 2,5 pour cent —, mais la proportion des impôts fédéraux attribués à ces fonds, elle, a chuté. En effet, le gouvernement fédéral a orienté ses efforts vers des impôts qu'il n'a pas à partager avec les États et les municipalités.

Résultat de ce mouvement opéré par la banque centrale : le produit de la perception des contributions sociales a augmenté plus rapidement que celui de l'impôt sur le revenu ou de la TVA fédérale (IPI). Le cumul de ces deux derniers impôts, qui représentaient encore en 1995 quelque 31 pour cent de l'ensemble des rentrées fiscales, est tombé à 25 pour cent seulement en 2005. Les « contributions sociales » désignent des impôts spéciaux qui, outre le fait d'être exemptés de tout partage avec les États et les municipalités, peuvent frapper les contribuables l'année même de leur approbation par le Parlement fédéral. Ainsi, le gouvernement central peut conserver l'intégralité de ces recettes et accroître sa flexibilité en matière de gestion financière.



Les bureaux d'un organisme d'aide aux agriculteurs à Apodi, Rio Grande do Norte. La plupart des revenus des États les moins nantis du Brésil, dont Rio Grande do Norte, dépendent du gouvernement central.

À titre d'exemple, l'une des plus importantes contributions sociales est appelée « contribution provisoire sur les transactions financières » (CPMF), et elle frappe toutes les transactions bancaires d'une surtaxe de 0,38 pour cent. Cet impôt cessera d'avoir effet en septembre 2007, mais il représente une source de revenus si importante pour le gouvernement fédéral (générant quelque 15 milliards de dollars par année) qu'il sera très certainement maintenu. Si l'on entendait respecter le principe d'annuité et l'exigence selon laquelle un taux d'imposition ne saurait être changé en cours d'année, le gouvernement aurait dû approuver son prolongement avant la fin de l'année 2006 pour poursuivre la taxation après septembre 2007. Mais dans la mesure où il est question d'une contribution, ce principe ne s'applique pas, de sorte que le gouvernement peut en approuver la prolongation cette année et en poursuivre la perception durant le dernier trimestre de 2007.

Dès lors, les contributions sociales se sont révélées des instruments privilégiés du gouvernement fédéral pour augmenter ses revenus nets. Mais la médaille a son revers : le fait que la plupart des contributions sont cumulatives et prélevées sur les revenus des entreprises favorise l'économie parallèle et les pratiques non efficientes.

Pour tenter de compenser ces pertes, les États et les municipalités ont augmenté leurs revenus propres, mais les villes les plus petites et les États les plus pauvres demeurent extrêmement dépendants des subventions, et toute amélioration de la situation à court terme est fortement liée à la croissance de l'économie au cours des prochaines années.

Les maires et les gouverneurs ont avancé diverses propositions visant à renforcer la position fiscale et financière des gouvernements infranationaux. La plus récente émane de quelques gouverneurs qui ont demandé que les contributions sociales soient comptabilisées dans la redistribution des fonds. Ils ont fait valoir que, même si cette inclusion entraînait une réduction de la portion des fonds qui sont redistribués, cela représenterait tout de même une amélioration de leur situation dans la mesure où les futures augmentations de recettes seraient entièrement redistribuées.

Les revendications des maires et des gouverneurs

Le gouvernement fédéral ne s'est pas montré très réceptif à l'égard des propositions émises par les maires et les gouverneurs. De fait, il a rejeté toutes les propositions visant à modifier la clé de répartition, notamment parce qu'en abandonnant certaines de ses recettes fiscales aux mains des gouvernements infranationaux, il lui est plus difficile de générer un excédent.

Cette dernière demande pourrait bien relever d'une tactique pour faire pression sur le gouvernement central, comme d'ailleurs les autres exigences présentées par les États. En fait, la principale revendication de ces derniers demeure la réouverture de négociations sur leurs dettes, ce qui serait contraire à la loi brésilienne sur la responsabilité financière. Il s'agit toutefois d'un objectif primordial pour les États. À la fin du siècle dernier, le gouvernement fédéral avait subrogé les États de leurs dettes, avant d'établir de nouvelles conditions et un nouvel échéancier des paiements. Ce rééchelonnement avait conduit à des dispositions au terme desquelles les paiements maximums affectés au service de la dette devaient représenter une certaine proportion du revenu net de chaque État.

Aujourd'hui, les États entendent non seulement revenir sur cette subrogation, mais aussi soustraire du calcul de leur revenu net leurs investissements en matière d'infrastructures. Ils pourraient alors augmenter leur offre de services publics essentiels, lesquels font cruellement défaut dans certaines régions, et par le fait même réduire le montant de leurs versements au gouvernement fédéral.

Une simple réclamation

Les revendications des maires se révèlent plus simples et pourraient être concrétisées plus facilement. Ils réclament depuis de nombreuses années une hausse d'un pour cent de la contribution de la TVA régionale et de l'impôt fédéral sur le revenu dans le Fonds de participation des municipalités (de 22,5 à 23,5 pour cent). Cette mesure coûterait environ 1 milliard USD par année au gouvernement fédéral. Les maires ont déjà obtenu le soutien des deux Chambres de l'Assemblée, mais malgré leurs moyens de pression, ils n'ont pas réussi à faire en sorte qu'une loi soit adoptée à la fin de l'année dernière. On s'attend à ce qu'ils renouvellent leur demande cette année devant le nouveau Parlement.

Aux yeux du gouvernement fédéral, toutes ces propositions ne représentent jamais que des demi-mesures. Pour lui, seule l'approbation de la réforme fiscale constitutionnelle qui avait été proposée sous le nom de PEC 285, et qui est en discussion devant le Congrès depuis plus de deux ans et demi, améliorerait réellement la situation financière des États. D'aucuns font valoir que cette réforme, en harmonisant les taux de la taxe à la consommation des États (ICMS), permettrait de mettre un terme à la concurrence fiscale entre les États et d'augmenter le volume total des impôts prélevés par ceux-ci. Et pourtant, même si elle devait être adoptée, cette réforme ne mettrait pas fin à la concurrence fiscale entre les États brésiliens, parce que dans les faits celle-ci est alimentée par la bipolarité du principe « origine-destination » appliqué à la TVA des États.

Concrètement, la situation financière ne serait améliorée que dans les États plus fortunés. São Paulo, Minas Gerais et Rio Grande do Sul, par exemple, seraient les premiers bénéficiaires d'une telle réforme étant donné que la TVA régionale est actuellement fondée sur l'origine et frappe plus fortement les États qui sont des contributeurs nets. En revanche, pour les États plus pauvres du nord, cette proposition pourrait bien conduire à une dépendance encore plus marquée à l'égard des subventions fédérales puisque l'harmonisation des taux tendrait à diminuer leur propre capacité financière.

On peut en conclure qu'au cours de son second mandat, le gouvernement du président Luiz Inácio Lula da Silva devra très probablement concéder une légère augmentation des subventions aux municipalités. On ne s'attend toutefois pas à des améliorations notables des relations entre Brasília et les États. Les gouverneurs poursuivront leurs négociations pour que d'autres taxes soient pris en considération dans la clé de répartition des recettes fiscales, mais, selon toute probabilité, cette demande sera bientôt troquée contre quelques points supplémentaires dans le Fonds de participation des États. (9)



Des droits fiscaux pour les communautés dans la Constitution espagnole ?

Les régions ajoutent leurs revendications au plan de réforme constitutionnelle du Parti socialiste

PAR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

L'Espagne n'est pas officiellement reconnu comme un État fédéral, mais il s'agit tout de même d'un pays engagé depuis 1978 dans un processus de décentralisation étonnamment rapide ayant généré un système qu'il est difficile de ne pas qualifier de fédéral. La récente proposition avancée par le Parti socialiste — à savoir une réforme de la Constitution afin qu'elle reflète la réalité espagnole, soit le fait que le pays est à présent extrêmement décentralisé — confirme indirectement sa nature fédérale.

L'Espagne se compose de 17 unités constituantes appelées communautés autonomes, parmi lesquelles le Pays basque au nord et la Catalogne à l'est. Le pays s'apparente à une fédération en ce sens que ses communautés offrent de nombreuses similitudes avec les provinces, les États et les *länder* du Canada, des États-Unis et de l'Allemagne.

En revanche, l'Espagne ne se montre plus aussi fédérale dès lors qu'il s'agit de la répartition des revenus, une question qui a toujours fait l'objet de nombreux débats et qui, dans une large mesure, demeure irrésolue. En dépit de réformes importantes en 1997 et 2002, le fédéralisme fiscal y est encore en chantier, un véritable foisonnement d'initiatives venant proposer de modifier le système. Cette situation était prévisible, mais ce qui en découlera reste imprévisible, d'autant plus que le débat actuel sur les revenus s'inscrit dans un processus de réforme bien plus ambitieux, celui du système fédéral lui-même.

Cette dernière décennie s'est caractérisée par la nécessité de plus en plus impérieuse de revoir les Statuts d'autonomie de la Constitution. Les premières réformes ont été entreprises entre 1979 et 1982, à une époque où l'avenir de la jeune démocratie espagnole semblait encore incertain, comme l'a montré le coup d'État de 1981. À l'époque, les régions appelées communautés autonomes représentaient une réalité incongrue dans un pays à forte tradition centraliste. Mais la situation a changé et les experts font valoir que la Constitution doit refléter le nouveau modèle quasi fédéral espagnol.

Les communautés réclament des compétences en matière fiscale

Quant à savoir si les pourparlers entre les partis à propos de ces changements constitutionnels — entrepris en janvier, ils feront place à des négociations officielles en juin — permettront de s'attaquer aux procédures régissant la répartition des revenus entre le gouvernement central et les communautés, cela reste à démontrer. Les défis entourant le fédéralisme fiscal espagnol n'avaient aucune chance de se voir résolus en 1978. À cette époque, le concept de communauté autonome avait rapidement dû faire place à un enthousiasme général pour la nouvelle forme de décentralisation, appelée



Photo: Al Teich

Les Catalans voient les choses autrement : à Barcelone, des visiteurs prennent un café sur la terrasse du parc Güell, laquelle fait face aux mosaïques surréalistes d'Antoni Gaudí.

de manière très neutre « l'État des autonomies » (*Estado de las Autonomías*) pour éviter le terme controversé « fédération ». Dès 1982, tous les territoires devinrent des communautés; ils prirent le pouvoir et passèrent au rang de réalités politiques. Mais les compétences en matière d'imposition restèrent à la traîne de cette frénésie décentralisatrice. Il sembla préférable de transférer tout d'abord au mieux l'ensemble des compétences, de même que leur financement. Une plus grande autonomie financière pouvait attendre.

Cette dernière est pourtant, en principe, garantie à toutes les communautés autonomes, lesquelles bénéficient « d'une certaine autonomie financière quant au développement et à l'exercice de leur autorité » en vertu de la Constitution. Celle-ci contient en outre une liste des ressources devant constituer les revenus des communautés qui énumèrent par le menu à peu près toutes celles imaginables. Cependant, la Constitution permet également au centre d'adopter une loi réglementant d'une part la manière dont ces ressources seront réparties entre les communautés, et fixant de l'autre des limites à l'exercice des compétences financières les concernant.

Avant janvier 2007, d'importantes questions se posaient encore : Est-ce vraiment le rôle du gouvernement central que de se prononcer sur les accords fiscaux ? Les communautés et le gouvernement devraient-ils plutôt en décider conjointement ? Ou serait-il préférable qu'ils soient négociés sur une base bilatérale, entre chaque communauté et le centre ? En janvier, un arrêt de la Cour constitutionnelle a mis un terme aux débats : les communautés doivent négocier avec le gouvernement central, mais c'est à ce dernier que revient le dernier mot.

La Catalogne avant-gardiste

En pratique, pourtant, les accords fiscaux ont toujours été d'abord le fait du gouvernement central et de l'une des

Violeta Ruiz Almendral est professeure associée de droit fiscal et financier à l'Université Carlos III de Madrid et membre du conseil d'administration du Forum des fédérations.

communautés, puis étendus aux autres. Plus exactement, c'est généralement la Catalogne qui a le premier conclu un accord fiscal avec le gouvernement central, accord qui a fini par être étendu au reste des communautés. Il est important de ne pas perdre de vue cette tendance, puisque le nouveau Statut de la Catalogne, approuvé il y a peu, a considérablement renforcé l'autonomie financière de ce dernier. Une hausse des impôts partagés par le gouvernement central et la Catalogne est également prévue. D'un autre côté, un investissement minimum dans la communauté est nécessaire pour compenser le déséquilibre fiscal existant dans cette région par ailleurs très prospère. Tout cela reste pour l'instant à l'état d'ébauche, deux questions demeurant en suspens :

Premièrement, à moins qu'une réforme constitutionnelle soit adoptée, le nouvel accord fiscal ne pourra être mis en application que par une loi du gouvernement central. Des élections générales sont toutefois prévues en 2008 et il ne faut pas s'attendre à un changement majeur en matière de fédéralisme fiscal avant cela. À lui seul, le Statut de la Catalogne a déjà suscité un mini-séisme dans le landerneau politique, lequel était déjà exacerbé par le renvoi du Statut devant la Cour constitutionnelle — toujours en instance.

Deuxièmement, comme d'autres communautés, parmi lesquelles l'Andalousie et la Valence, aspirent également à un renforcement de leur autonomie, aucune réforme majeure des accords fiscaux ne devrait survenir avant que tous les statuts n'aient été reconsidérés. À l'heure actuelle, sept communautés ont déposé des propositions de réformes de leurs statuts, parmi lesquelles on rencontre plusieurs variations des revendications autonomistes de la Catalogne.

Tableau 1 :

Les Statuts des communautés autonomes en Espagne

| Communauté autonome | Date proposée* | Statut |
|---------------------|-------------------|------------------------------------|
| Pays basque | 18 janvier 2005 | Rejeté |
| Valence | 4 juillet 2005 | En travaux |
| Catalogne | 5 octobre 2005 | Approuvé (référéndum) en juin 2006 |
| Andalousie | 5 mai 2006 | En travaux |
| Îles Baléares | 19 juin 2006 | En travaux |
| Aragon | 26 juin 2006 | En travaux |
| Îles Canaries | 14 septembre 2006 | En travaux |
| Castilla-León | 5 décembre 2006 | En travaux |

* Date du dépôt de la demande devant le Parlement



Photo: Wikipedia Commons

Le premier ministre de l'Espagne, M. José Luis Rodríguez Zapatero, était un partisan clé de la nouvelle charte de la Catalogne adoptée en 2006.

Le Statut de la Catalogne et la nouvelle donne fiscale

Pourquoi donc toutes les communautés copient-elles le modèle catalan ? La réponse est simple : alors que les autres communautés autonomes disposent virtuellement des mêmes compétences que la Catalogne, celle-ci a traditionnellement fait montre d'un intérêt plus vif pour l'autonomie. De fait, le Statut de la Catalogne de 1979 a lancé la vaste réforme en Espagne, qui est passée si rapidement d'un État centralisé à un pays largement décentralisé. C'est également la nécessité d'obtenir le soutien de la CiU — *Convergència i Unió*, le Parti nationaliste de centre-droit — qui a incité divers gouvernements centraux (le Parti socialiste en 1993 et le Parti du peuple en 1996 et en 2001) à accepter une réforme du système financier largement inspiré du modèle proposé par la Catalogne.

L'histoire pourrait se répéter prochainement, mais ce ne sera guère facile. Les pourparlers portant sur le Statut d'autonomie de la Catalogne se sont révélés peu amènes et pas toujours productifs. Dans un premier temps, l'utilisation par la Catalogne du terme « nation » en a préoccupé plusieurs et a soulevé des discussions politiques passionnées. Selon certains analystes, il s'agissait là d'une magnifique diversion qui permettait d'éviter des négociations sur des sujets encore plus délicats comme la répartition des revenus. Si, malgré tout, d'autres Communautés persévèrent dans leurs exigences d'autonomie fiscale accrue, cette problématique se révélera incontournable.

Les changements proposés par le Statut d'autonomie de la Catalogne ne seront pas mis en vigueur sans une intervention du gouvernement central, parce que la plupart d'entre eux impliquent que Madrid se dépouille de certaines de ses prérogatives fiscales au profit de Barcelone. En effet, la pierre angulaire du nouvel accord fiscal de la Catalogne consiste en un accroissement de ce que l'on appelle les « impôts dévolus », des impôts créés par le gouvernement central, lequel délègue ensuite certaines compétences aux communautés (cf. tableau 2). Le Statut de la Catalogne les désigne comme des ressources « propres » à la communauté, modifiant unilatéralement leur définition d'impôt volontairement rétrocédé par Madrid. Il sera donc nécessaire d'attendre la fin du processus de révision des statuts d'autonomie pour espérer une véritable réforme du fédéralisme fiscal.

Suite à la page 20



Moscou et les régions se partagent les recettes du pétrole et du gaz naturel

Les régions moins nanties font pression sur Moscou pour obtenir leur part des revenus du pétrole et du gaz naturel

PAR GALINA KURLYANDSKAYA

La Fédération de Russie partage avec l'Arabie Saoudite le titre de championne du monde de l'extraction d'hydrocarbures bruts. Le pétrole et le gaz naturel sont forés dans 39 des 83 régions que compte la Russie, et ils représentent quelque neuf pour cent du PIB national, soit 70 milliards USD.

La production d'hydrocarbures est soumise à des redevances sur les opérations minières, et les ventes à l'étranger se voient frapper d'une taxe à l'exportation.

Environ 90 pour cent de la production russe de gaz naturel se concentre dans la région autonome de Yamalo-Nénets, alors que près de 60 pour cent de la production de pétrole se trouve dans les proches environs, soit les régions autonomes de Khanty-Mansi et Nénets. Ces régions, situées dans le nord de la partie européenne de la Russie et dans le nord de la Sibérie occidentale (voir la carte), représentent 8,5 pour cent du territoire russe et à peine 1,3 pour cent de sa population.

Les taxes à l'exportation sur le pétrole et le gaz naturel, comme toutes les autres taxes douanières de la Russie, reviennent exclusivement au gouvernement fédéral. Cependant, plusieurs impôts fédéraux, comme les redevances sur les opérations minières (incluant le forage du pétrole et du gaz naturel), sont partagés entre les budgets fédéraux et régionaux. Cette répartition des ressources fiscales s'opère selon un principe de dérivation : les revenus sont équitablement répartis entre toutes les régions en proportion de la somme des impôts payés par les contribuables de chacune d'elles.

Redevances sur les opérations minières partagées avec les régions productrices

Jusqu'en 2002, soixante pour cent des taxes prélevées sur les opérations minières, soit 39 milliards de roubles (environ 1,3 milliard USD) étaient inscrits aux budgets des régions qui exploitent des mines, alors que 40 pour cent, soit 26 milliards de roubles (environ 900 millions USD) revenaient au budget fédéral. De la sorte, même avec les prix du pétrole et du gaz naturel relativement bas à l'époque, le revenu par habitant des trois principales zones d'extraction demeurait presque cinq fois plus élevé en 2001 que le revenu fiscal moyen des autres régions de Russie.

Ces énormes disparités entre les revenus ne sont que partiellement compensées par les distorsions en matière de dépenses. Le coût de la vie dans les régions productrices de pétrole et de gaz naturel n'est qu'une fois et demie plus élevé

Galina Kurlyandskaya est directrice générale du Centre de politique budgétaire de Moscou depuis 2000. Elle est titulaire d'un doctorat de l'Institut d'économie mondiale et de relations internationales de Moscou depuis 1980.



Photo: Kinef Corporation

La raffinerie de pétrole de la compagnie Kinef à Kirishi, région de Leningrad, environ 100 km au sud-est de Saint-Petersbourg, était une des plus importantes de l'Union soviétique en 1972.

Principales régions productrices de pétrole et de gaz naturel de la Fédération de Russie



1. Yamalo-Nénets
2. Khanty-Mansi
3. Nénets

que la moyenne russe — reflet de la rudesse du climat et de la rareté des moyens de transport. Une proportion considérable de la population vivant dans ces régions, notamment les ouvriers qui travaillent dans les complexes d'exploitation des champs pétrolifères, se considèrent uniquement comme des résidents de passage. Certains travaux d'exploitation sont en outre entièrement effectués par roulement. Ainsi, la nécessité de créer et de maintenir une infrastructure sociale et de fournir des services publics s'est révélée moins impérieuse dans les régions produisant du gaz naturel et du pétrole que partout ailleurs. Par conséquent, les revenus inscrits aux budgets de ces régions ont largement surpassé les besoins raisonnables — même en tenant compte du coût élevé des services publics — et ont conduit à une gestion inefficace des dépenses.

Les hausses de prix du brut font exploser les revenus

L'envolée des cours du pétrole et du gaz naturel au cours des dernières années a permis d'accroître encore les revenus des régions productrices, si bien que le gouvernement fédéral a décidé de renverser en sa faveur la clé de répartition des redevances. En 2002, la proportion des taxes sur la production du pétrole inscrites aux budgets régionaux est passée de 60

pour cent à 20 pour cent; en 2003, elle est encore descendue à 15 pour cent avant d'atteindre cinq pour cent en 2005. Quant aux redevances provenant de la production de gaz naturel, elles alimentent exclusivement le budget fédéral depuis 2004.

Plusieurs facteurs ont influencé la décision de centraliser les redevances provenant de la production du gaz naturel et du pétrole au niveau fédéral, à commencer par la nécessité de maîtriser l'explosion des dépenses budgétaires. Cette explosion a été attribuée à l'accroissement imprévu des revenus entraîné par la hausse des prix du pétrole et du gaz naturel, et la pression inflationniste qui s'en est suivie. Pour « bloquer » une partie de cette manne, le gouvernement fédéral a créé, le 1^{er} janvier 2002, un Fonds de stabilisation faisant partie intégrante du budget fédéral. Ce fonds a pris effet le 1^{er} janvier 2002 et s'est révélé un élément clé permettant de maintenir les excédents de liquidités dans des limites raisonnables et de diminuer tant la pression inflationniste que la dépendance à l'égard de la volatilité des recettes tirées de l'exportation des produits bruts. Il est alimenté par une fraction du revenu des taxes à l'exportation sur le pétrole et des redevances sur la production pétrolière, en l'occurrence la part qui dépasse 27 USD par baril de brut de l'Oural. De la sorte, 15 pour cent de ces revenus alimentent désormais le Fonds de stabilisation, 55 pour cent le budget fédéral, et 30 pour cent les budgets des collectivités infranationales.

Des disparités entre les régions de la Russie

Un deuxième facteur explique la centralisation des revenus fiscaux provenant de la production du pétrole et du gaz naturel : l'augmentation des disparités horizontales entre les revenus des régions, et la pression qu'elle engendre pour que le gouvernement fédéral procède à un ajustement de ces écarts au moyen de transferts verticaux, en l'occurrence des subventions. La péréquation horizontale — en d'autres termes la ponction des revenus des régions « nanties » pour les distribuer aux régions « moins nanties » — ne se pratique pas en Russie. En effet, des paiements de péréquation ne sont octroyés aux régions les moins nanties que par l'intermédiaire du budget fédéral. Celui-ci avait donc besoin de ressources supplémentaires lui permettant de financer l'augmentation des transferts entraînée par la croissance des disparités horizontales.

Le refus du gouvernement fédéral d'imposer des mandats non financés aux budgets régionaux a joué un rôle non négligeable dans la centralisation des redevances. Tout comme l'obligation, à partir du début de l'année 2005, de spécifier la manière dont les mandats seront provisionnés dans toutes les régions, et ce, en tenant compte de leur santé financière. L'octroi de prestations en espèces et d'avantages non pécuniaires à certaines catégories de la population, comme les vétérans de la Deuxième Guerre mondiale, les invalides et les victimes de la catastrophe de Tchernobyl, constituent des exemples de mandats couverts par cette obligation.

Aujourd'hui, les redevances sur la production de pétrole rapportent 630 milliards de roubles (env. 23 milliards USD), ce qui représente 12,5 pour cent des recettes fédérales, tandis que les redevances sur le gaz naturel rapportent 92 milliards (env. 3,5 milliards USD) ou 1,9 pour cent des recettes. Les taxes à l'exportation sur le pétrole viennent y ajouter 820 milliards de roubles (env. 30 milliards USD), soit 16,2 pour cent des recettes fédérales, tandis que celles sur le gaz naturel comptent pour 5,3 pour cent, soit 270 milliards de roubles (env. 10 milliards USD).



Photo: Wikipedia Commons

Les peuples autochtones, dont les Nénets, habitent dans les deux plus importantes régions productrices de pétrole de la Russie : la région autonome de l'amalo-Nénets et la zone autonome de Nénets avoisinante. La famille Nénets ci-contre vit de la chasse et de l'élevage de rennes.

Dans les principales zones de production de pétrole et de gaz naturel, les redevances représentent actuellement :

- 27,8 pour cent des revenus au budget de la région autonome de Khanty-Mansi, soit 26,5 milliards de roubles (env. 1 milliard USD)
- 16,5 pour cent des revenus au budget de la région autonome de Nénets, soit 1,3 milliard de roubles (env. 47 millions USD)
- 7,4 pour cent des revenus au budget de la région autonome d'Iamalo-Nénets, soit 5,2 milliards de roubles (env. 193 millions USD)

Centralisation des revenus de la production minière

La centralisation des recettes tirées des opérations minières est conforme à la notion selon laquelle les ressources minérales appartiennent à l'ensemble de la nation russe, et les recettes fiscales générées par leur extraction — essentiellement des rentes économiques — ne doivent pas profiter qu'à certaines régions, mais bien être utilisées pour le bien-être de toute la population. Le gouvernement fédéral utilise notamment les recettes tirées des redevances sur les mines, désormais centralisées, pour aplanir les disparités régionales, bien qu'il n'y ait aucun rapport direct entre ces ressources et les montants transférés aux budgets régionaux.

Le montant total transféré par Moscou aux régions représente environ la moitié de tous les revenus du pétrole et du gaz naturel perçus par le gouvernement fédéral. Ces recettes sont donc utilisées pour niveler les revenus budgétaires des régions et s'assurer que la population de toutes les régions de la Russie a accès aux services garantis par la Constitution.

Les investissements effectués par le Fonds de stabilisation représentent un autre instrument permettant aux revenus fédéraux générés par le pétrole et le gaz naturel d'être utilisés dans l'intérêt de la population tout entière. Conformément à la loi régissant le Fonds, lorsque le montant accumulé dépasse 20 milliards USD (un seuil franchi en 2005), l'excédent peut être librement dépensé par le gouvernement fédéral. En 2006, ce dernier a créé un Fonds d'investissement qui utilise le Fonds de stabilisation pour financer des projets d'investissements d'importance nationale.

Un Fonds de 2,5 milliards USD au départ

Le Fonds de stabilisation ne comptait initialement que 2,5 milliards USD. Les projets pouvant bénéficier d'un soutien public sont sélectionnés sur concours. Ils doivent viser des buts comme la diminution du taux de chômage, l'amélioration

Suite à la page 25

Suite de la page 13

Le fardeau que traîne Berlin : une dette de 61 milliards d'euros

partiel moins bien rémunérés. Les Verts préconisent également la privatisation de toutes les maternelles — à l'heure actuelle, un tiers d'entre elles demeurent publiques. Ils caressent aussi l'idée de prélever une taxe touristique. De leur côté, les chrétiens-démocrates (CDU) appuient la vente des propriétés de la ville à l'une ou l'autre des agences immobilières qui semblent se montrer intéressées; ils sont également partisans d'une privatisation de l'aéroport de Tempelhof.

Des idées plus radicales ont également été avancées. Ainsi, certains universitaires prônent l'instauration d'un système de faillite publique, ouvrant la porte à un moratoire sur la dette de Berlin. Cette option permettrait non seulement à la ville de prendre un nouveau départ, mais prendrait également une valeur incitative, en ce sens que les créanciers auraient la possibilité d'abaisser la cote de solvabilité de Berlin, ce qui les inciterait à prêter à la ville avec plus de circonspection. À l'opposé, Eric Schweitzer, président de la chambre de commerce de Berlin, plaide pour la transformation de la capitale en une zone économique spéciale offrant des taux d'imposition

préférentiels et une bureaucratie moins lourde afin d'attirer les investisseurs. Quant au ministre fédéral des Transports, Wolfgang Tiefensee (SPD), il souhaite ajouter une disposition à la Constitution allemande selon laquelle Berlin aurait droit à davantage de subventions fédérales en raison de son statut de capitale nationale.

Si l'on prend un peu de recul, le cas de Berlin rappelle surtout que l'Allemagne a urgemment besoin de se doter d'un régime accordant aux *länder* une véritable autonomie financière et, par conséquent, une réelle responsabilité en la matière. Les nouvelles à ce propos sont encourageantes : des discussions ont déjà été menées au sein de la Commission de réforme créée le 15 décembre 2006 et baptisée « Réforme du fédéralisme II ». Son objectif consiste à désenchevêtrer les flux financiers et les responsabilités du *bund* et des *länder*, ainsi qu'à établir de sévères sanctions pour les déficits injustifiables. L'une des propositions les plus précises dans ce sens, avancée par le premier ministre de Saxe, M. Georg Milbradt (CDU), consiste à limiter les déficits régionaux à environ 1,5 pour cent du PIB, proportion au-delà de laquelle les *länder* se verraient dans l'obligation de hausser leurs impôts, de renoncer à leur souveraineté financière en matière budgétaire, ou de limiter le recours aux aides offertes par le système fédéral, de telle sorte que les marchés financiers en arriveraient à créer leurs propres sanctions pour stigmatiser une mauvaise gestion financière. 6

Suite de la page 17

Des droits fiscaux pour les Communautés dans la Constitution espagnole ?

Tableau 2 : les impôts partagés ou dévolus par Madrid aux communautés

| Impôt | Rétrocession aux communautés (pourcentage) | Administration | Compétence législative maximale des communautés |
|---|--|----------------------|---|
| Impôt sur le revenu des particuliers | 33 | Gouvernement central | <ul style="list-style-type: none">• Taux d'imposition (doit avoir le même nombre de tranches de revenu que l'impôt central)• Crédits d'impôt, sous certaines conditions |
| Impôt sur la fortune | 100 | Communautés | <ul style="list-style-type: none">• Taux d'imposition• Déductions minimales• Crédits d'impôt |
| Impôt sur les successions et les dons | 100 | Communautés | <ul style="list-style-type: none">• Réductions du revenu imposable• Taux d'imposition• Déductions et crédits d'impôt• Réglementation de l'administration fiscale |
| Droits de mutation et documents officiels | 100 | Communautés | <ul style="list-style-type: none">• Taux d'imposition• Crédits d'impôt• Réglementation de l'administration fiscale |
| Taxes sur les jeux de hasard | 100 | Communautés | <ul style="list-style-type: none">• Exemptions• Assiette fiscale• Taux d'imposition• Crédits d'impôt• Réglementation de l'administration fiscale |
| Taxes sur la valeur ajoutée | 35 | Gouvernement central | Aucune |
| Droits indirects | 40 | Gouvernement central | Aucune |
| Impôt sur le vin | 40 | Gouvernement central | Aucune |
| Impôt sur l'électricité | 100 | Gouvernement central | Aucune |
| Impôt sur les véhicules à moteur | 100 | Communautés | <ul style="list-style-type: none">• Taux d'imposition (sous certaines limites et conditions) |
| Taxe spéciale sur les carburants | 100 | Communautés | <ul style="list-style-type: none">• Taux d'imposition (sous certaines limites et conditions)• Réglementation de l'administration fiscale |

Le tableau ci-dessus présente la répartition des impôts le 1^{er} janvier 2002



Planification et finances en Inde : mode d'emploi

Les États et le gouvernement central coopèrent sur toute une série de programmes

PAR TAPAS K. SEN

État donné la répartition des compétences et des responsabilités instaurée par la Constitution, trois institutions, ou groupes d'institutions, jouent un rôle prépondérant dans le fonctionnement pratique du fédéralisme fiscal en Inde.

La Commission supérieure des finances (*Apex Finance Commission, AFC*), un organe de haut niveau, et les Commissions des finances des États (*State Finance Commissions, SFCs*), forment les organes auxquels la Constitution confie la surveillance du système et le soin de procéder à des ajustements périodiques de sa structure ou de ses paramètres quand le besoin s'en fait sentir.

En dépit d'une certaine érosion de ses pouvoirs, la troisième institution, la Commission de planification (*Planning Commission*), continue de jouer un rôle déterminant grâce aux subventions qu'elle prescrit. De plus, le fait qu'elle approuve les projets de planification des États permet à ces derniers d'obtenir des prêts plus facilement. On se doit d'ajouter à ce troisième groupe les ministères hiérarchiques et le ministère fédéral des Finances.

Des subventions aux États

Le gouvernement central octroie d'importantes sommes aux États pour ce qui concerne les plans nationaux et ceux parrainés par le centre, c'est-à-dire élaborés par les autorités fédérales, mais mis en œuvre par les États.

Il est d'usage que l'AFC se limite aux comptes courants en général (exportations moins importations, de biens comme de services), tandis que les investissements publics majeurs sont confiés à la Commission de planification. L'AFC travaille habituellement sur la base de projections des recettes et des dépenses courantes du compte **non relié au plan** de chaque État, en utilisant une combinaison d'estimations fondées à la fois sur des normes et sur la réalité.

Cette procédure permet de déterminer les bénéfices ou le déficit de chaque État avant transferts. Simultanément, l'AFC se prononce sur la répartition de l'ensemble des revenus fiscaux du gouvernement central (auparavant limité à deux sources — l'impôt sur le revenu des particuliers et les impôts indirects) qui seront transférés aux États, ce qui permet ensuite d'établir une clé de répartition des quotes-parts entre les États.

Tapas K. Sen est attaché supérieur de recherches au National Institute of Public Finance and Policy à New Delhi. Il possède un doctorat en sciences économiques de l'Institut Gokhale de politique et d'économie, à Pune, et il a consacré 25 ans de travail à des recherches portant sur divers domaines de l'économie publique. Il s'intéresse principalement au fédéralisme fiscal et aux finances infranationales, mais il s'est également penché sur l'imposition des sociétés, les dépenses publiques, les subventions et l'imposition du secteur pétrolier. Il travaille actuellement sur le financement du développement humain en Inde.



Photo: REUTERS/Punit Parripte

Depuis le début des années 1950, la planification financière est de la plus haute importance pour l'Inde. Manmohan Singh (à droite), premier ministre et président de la Commission de planification de l'Inde, assiste à une réunion de la Banque asiatique de développement tenue à Hyderabad en mai 2006 aux côtés de P. Chidambaram, ministre des Finances.

Pour chacun des États subissant un déficit avant transferts, la perte est réduite du montant du transfert fiscal estimé, et les déficits restants sont compensés par des subventions.

Outre cette fonction de base, l'AFC se charge au surplus :

- d'accorder certaines subventions compensatoires,
- d'octroyer librement des subventions destinées à des buts spécifiques,
- de donner des avis sur les mécanismes financiers en cas de catastrophe
- de donner des conseils sur les mesures à prendre en ce qui concerne l'endettement des États vis-à-vis l'autorité centrale.

À l'occasion, ses conseils sont sollicités à propos d'autres questions spécifiques touchant les relations fiscales entre le gouvernement central et les États.

Les plans quinquennaux

Depuis 1951, le gouvernement indien établit des plans quinquennaux destinés à favoriser la croissance économique dans certains secteurs spécifiques. Le premier mandat de la Commission de planification consiste à conseiller les États et les autorités de Delhi sur la formulation et la mise en œuvre de leurs plans quinquennaux, et ensuite à les approuver. Ce faisant, elle est également chargée de canaliser l'assistance du gouvernement central vers les États pour ce qui a trait aux plans. Ce genre d'aide étant basé pour l'essentiel sur des formules préétablies, la Commission de planification ne dispose que d'une marge de manœuvre restreinte. En revanche, elle conserve un rôle indirect pour ce qui a trait à certains des autres transferts que le gouvernement central destine aux États.



Virbhadr Singh (à gauche), ministre en chef de l'État de Himchal Pradesh, salue Montek Singh Ahluwalia, vice-président de la Commission de planification de l'Inde.

Les plans centraux (entièrement financés par le centre) et les plans parrainés par le centre (d'ordinaire, financés en partie seulement par le centre) sont également approuvés par la Commission de planification, mais ils sont gérés par différents ministères responsables du gouvernement central. Certains des plans centraux, et tous les plans parrainés par le centre, sont en fait partiellement mis en œuvre par les États. Alors que toutes les sommes touchant la mise en œuvre de plans centraux sont versées aux États concernés, dans le cas des plans parrainés par le centre, un système de subventions de contrepartie est habituellement mis en place. Les plans parrainés par le centre dominent désormais dans au moins deux secteurs : les programmes de lutte contre la pauvreté et de création d'emploi, et l'enseignement primaire.

Outre leur rôle d'organes de liaison pour ces deux types de plans, les ministères hiérarchiques ont souvent d'importantes interactions avec les États, et ces interactions en viennent à faire partie intégrante du fédéralisme fiscal du sous-continent. À titre d'exemple, les ministères du Pétrole et des Mines jouent un rôle-clé dans la répartition des fonds publics générés par ces deux secteurs : les États peuvent prétendre à des redevances, mais leurs taux sont fixés par le gouvernement central.

Les redevances sur le pétrole et le gaz naturel désormais désuètes ?

Le système des redevances tend à devenir désuet en raison des récents changements qui se sont produits dans le système de prospection et d'exploitation des champs pétrolifères et miniers. L'AFC s'est penchée sur la question, et elle recommande de partager avec les États le surplus de bénéfices qui revient au gouvernement central à la suite des modifications intervenues dans le système. Dans le même ordre d'idées, le ministère central de l'Alimentation et de l'Agriculture joue un rôle décisif dans la distribution d'importants subsides alimentaires (de fait, une combinaison de subventions accordées aux consommateurs, aux producteurs et au secteur public).

Comme nous l'avons mentionné, les Commissions financières des États (SFCs) composent le deuxième groupe d'organes chargés par la Constitution de superviser le système financier. Ce mécanisme pourrait devenir un puissant levier pour l'amélioration des relations financières entre les États et les collectivités locales en Inde, mais jusqu'à présent il ne s'est guère imposé.

Le ministère des Finances représente une institution de tout premier plan dans la pratique du fédéralisme fiscal en Inde, parce que c'est à lui qu'incombe la responsabilité d'exécuter tous les transferts de fonds qui ont été recommandés, et donc de s'assurer que les fonds destinés aux États leur sont acheminés. Par ailleurs, il se voit souvent confier la tâche de préciser les détails des recommandations au moment de leur exécution, tâche qui à vrai dire lui laisse une certaine latitude.

Un exemple récent l'illustre à merveille : le centre, suivant les recommandations qui lui avaient été faites, a accepté d'octroyer l'aide internationale aux États aux mêmes termes et aux mêmes conditions qu'elle leur avait été accordée.

Les prêts en devises étrangères

Mais dans le cas des emprunts en devises étrangères, il fallait un mécanisme pour couvrir les risques du change. Ce fut le ministère des Finances que l'on chargea de proposer un éventail de solutions, d'en informer les États et de les persuader d'en choisir une. En encourageant la tenue de discussions et de débats sur les questions d'importance, ainsi que de par son rôle prépondérant, ce ministère se révèle déterminant pour le bon fonctionnement du système fédéral, comme l'a rappelé l'interminable dossier de la mise en application de la TVA dans les États.

Un autre développement récent mérite d'être signalé, car il reflète fidèlement les contours incertains du fédéralisme fiscal en Inde. Après une longue période de contrôle des taux d'intérêt, ceux-ci ont commencé à s'aligner sur les fluctuations du marché au début des années 1990. Au début, ce phénomène a causé une augmentation généralisée des taux d'intérêt de sorte que, pour les États, le service de la dette s'est envolé vers des sommets encore jamais atteints, créant de sérieux problèmes financiers. Le gouvernement central est venu à leur secours en instaurant un programme d'échange de créances qui permettait de réduire le service de leurs dettes. Les taux d'intérêt se sont repliés avant que le programme soit mené à bien.

En raison de la baisse des taux d'intérêt, le service des dettes contractées avec le gouvernement central faisait mauvaise figure. Comme il se trouvait être le principal créancier des États, une réduction des engagements en matière d'intérêts a été rendue possible en remplaçant la dette des États à l'égard du gouvernement central par des emprunts sur le marché des capitaux. Pour y parvenir, il a fallu abandonner la pratique qui consistait à fournir une partie de l'assistance du plan aux États sous forme de prêts. Seule la part de subvention leur a été versée, la part de prêt étant remplacée par des emprunts sur le marché. Le gouvernement central offre toutefois de l'aide aux États qui éprouvent des difficultés à obtenir des prêts.

Ce bref survol de la pratique du fédéralisme fiscal en Inde souhaite mettre en lumière quelques-uns de ses aspects les plus positifs. Dans un monde et sur une scène nationale en rapide mutation, les dispositions relativement rigides comme on peut en trouver dans la Constitution doivent impérativement être complétées par un système qui s'adapte aux changements. Des modifications d'importance ne peuvent évidemment se réaliser que par voie de modification constitutionnelle, comme l'ont illustré les 73^e et 74^e modifications qui ont permis la reconnaissance officielle des collectivités locales, qu'elles soient rurales ou urbaines.

Mais les instances confrontées à la gestion quotidienne du système doivent se montrer prêtes à des ajustements touchant leurs propres compétences, de manière à rester en phase avec la réalité qui les entoure. La souplesse dont a fait preuve jusqu'ici le fédéralisme fiscal en Inde plaide en faveur de son avenir. Un autre élément positif repose sur la volonté manifestée par les parties impliquées de respecter les règles du jeu. Le meilleur exemple en est le fait que ni le gouvernement central ni les États n'ont sérieusement remis en cause les décisions de l'AFC, une condition *sine qua non* pour un processus d'arbitrage efficace — les Commissions des finances étant, après tout, les médiateurs entre le gouvernement donateur et les gouvernements subventionnés. (6)



Concurrence fiscale en Suisse : les cantons font la chasse aux gros contribuables

La péréquation fiscale ne permet pas de compenser toutes les différences entre les cantons

PAR LARS P. FELD

La Suisse surprend ses détracteurs : rompant avec sa légendaire lenteur en la matière, la Confédération suisse a récemment mené à leur terme des réformes d'envergure en un temps record. Afin de mieux mettre en adéquation les différents impôts cantonaux sur le revenu, une loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1993, a fixé aux cantons un délai courant jusqu'en 2001 pour adapter leurs lois fiscales sur le revenu des personnes physiques et morales à certaines normes minimales. Bien que le Tribunal fédéral suisse (cour suprême) l'ait interprétée de façon extensive, la loi sur l'harmonisation fiscale ne visait pas une harmonisation complète, dans la mesure où les taux d'imposition et de larges éléments de l'assiette fiscale demeuraient en mains cantonales.

En 2004, par voie de référendum, les citoyens suisses ont en plus accepté de réformer en profondeur le système de péréquation fiscale. L'ancien système se concentrait presque exclusivement sur des transferts de la Confédération vers les cantons et les communes — ce que les économistes appellent des « transferts verticaux », autrement dit des mouvements de capitaux opérés par l'autorité centrale en direction de ses unités constituantes. Jusqu'à maintenant, les cantons recevaient 30 pour cent du produit de l'impôt fédéral direct sous forme de subventions inconditionnelles, que venaient compléter des subventions conditionnelles. Les subventions inconditionnelles représentaient environ un quart du total des sommes transférées aux cantons, et les subventions conditionnelles (de contrepartie) les trois autres quarts. De plus, les cantons participaient aux programmes fédéraux de sécurité sociale. Au bout du compte, le volume global des transferts avoisinait 15,5 milliards de francs suisses (environ 12,425 milliards USD).

Mais à partir de 2008, ces transferts versés pour l'essentiel sous forme de subventions conditionnelles seront remplacés par un nouveau système associant à la fois péréquation verticale et horizontale (des paiements compensatoires opérés entre des entités de même niveau), et basé sur le principe de transferts inconditionnels. Ce système comprendra deux instruments : la péréquation des ressources et la répartition équitable de certaines charges cantonales. Le gouvernement fédéral contribuera à cette dernière à raison de 688 millions de francs par an. En effet, ces transferts sont destinés à compenser les charges auxquelles certains cantons doivent faire face du fait de leur situation géographique (régions montagneuses) ou de leur structure démographique (zones urbaines).

Tout n'est pas compensé

La péréquation des ressources sera alimentée par le gouvernement fédéral à raison de 1,8 milliard de francs (environ 1,44 milliard USD) et par les huit cantons à forte capacité financière à raison de 1,3 milliard (environ 1,12 milliard USD). Cet argent sera réparti entre les dix-huit cantons moins prospères en fonction de leur classement dans l'indice des ressources, lequel sera fondé sur

Lars Feld, prof., est titulaire de la chaire d'économie publique à l'Institut des sciences économiques Alfred Weber de l'Université d'Heidelberg, en Allemagne.



Photo: Konrad Busslinger

Zurich : pas pour les millionnaires ? À Zurich, un contribuable célibataire déclarant un revenu impossible d'un million de francs suisses paiera quelque 25,1 pour cent de son revenu au titre de l'impôt cantonal et communal sur le revenu. À moins d'une heure de route, la commune de Wollerau, située dans le canton de Schwyz, permet au même contribuable déclarant le même revenu de ne payer que 7,9 pour cent d'impôt.

l'ensemble de leurs assiettes d'imposition (sur le revenu et sur la fortune).

La péréquation fiscale doit compenser les différences entre les ressources économiques plutôt qu'entre les capacités financières. En d'autres termes, un canton ne saurait obtenir des transferts supplémentaires simplement parce qu'il choisit de maintenir

ses taux d'imposition plus bas que ceux des autres cantons. Cet ensemble de réformes contient également une nouvelle répartition des compétences entre les cantons et la Confédération. De la sorte, près de la moitié des subventions conditionnelles actuellement versées aux cantons ne se verront pas seulement remplacées par des moyens non affectés, mais elles seront purement et simplement supprimées, la Confédération se chargeant des responsabilités correspondantes et des charges qui en résulteront. Le nouveau système de péréquation financière est aussi censé corriger les effets de la concurrence fiscale entre les cantons.

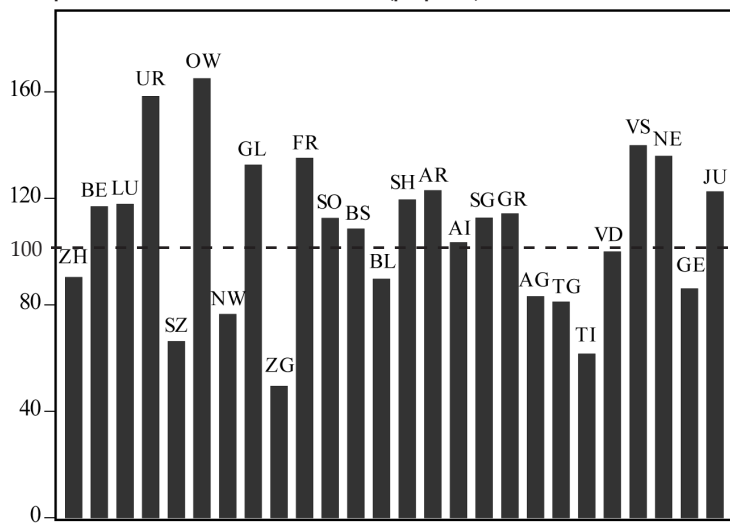
Comme si cela ne suffisait pas, les socialistes suisses ont déposé fin 2006 une initiative populaire pour des impôts équitables visant l'harmonisation fiscale des cantons au moyen d'assiettes d'imposition uniformes et de taux minimaux. En vertu de la loi, un certain nombre de signatures doit être recueilli avant que l'initiative soit soumise au vote populaire. Comme elle a suscité une attention toute particulière depuis l'introduction par certains cantons d'un barème d'imposition dégressif, les observateurs s'attendent à ce que le parti socialiste l'utilise à des fins politiques lors des prochaines élections fédérales de 2007.

Ceux qui ne sont pas familiers avec le fédéralisme suisse risquent de ne pas en croire leurs yeux : ce sont les citoyens suisses eux-mêmes qui vont devoir juger si la concurrence fiscale justifie une telle agitation politique et si elle affecte vraiment leur bien-être.

La Constitution financière suisse

La Constitution financière suisse représente un cas unique au sein des fédérations dites classiques, dans la mesure où elle entraîne une décentralisation des impôts directs beaucoup plus importante que dans toutes les autres fédérations. Alors que les provinces canadiennes ou les États américains doivent se contenter pour l'essentiel des impôts indirects, les cantons suisses disposent d'une compétence de base en matière d'imposition des revenus

Graphique 1: Charge fiscale moyenne dans les cantons suisses en 2005
Indice de la charge fiscale cantonale et locale (pondérée) en fonction de l'imposition des revenus et de la fortune (propriété)



La charge fiscale de certains cantons, tels que Zoug (ZG) et Schwyz (SZ), est très en deçà de l'indice moyen qui est de 100. Dans d'autres cantons, comme Fribourg (FR) et Obwald (OW), les taxes sont beaucoup plus élevées.

Cantons : Zurich (ZH), Berne (BE), Lucerne (LU), Uri (UR), Schwyz (SZ), Obwald (OW), Nidwald (NW), Glaris (GL), Zoug (ZG), Fribourg (FR), Soleure (SO), Bâle-Ville (BL), Schaffhouse (SH), Appenzell Rhodes Extérieures (AI), Saint-Gall (SG), Grisons (GR), Argovie (AG), Thurgovie (TG), Tessin (TI), Vaud (VD), Valais (VS), Neuchâtel (NE), Genève (GE), Jura (JU)

et des bénéfices des personnes physiques et morales. Un impôt indirect est celui qui n'est pas payé directement par un fabricant ou un vendeur, mais plutôt par le destinataire final — l'acheteur dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) puisqu'on lui demande un prix plus élevé.

Plus de 95 pour cent des recettes fiscales des cantons suisses et plus de 50 pour cent de l'ensemble de leurs revenus proviennent de ces impôts directs. De la même manière, les collectivités locales prélèvent une surtaxe sur les impôts cantonaux. Le fédéral impose également les revenus et les bénéfices, mais sa compétence découle de la responsabilité cantonale. C'est la raison pour laquelle l'impôt fédéral direct, y compris ses taux, doit être régulièrement prorogé par la voie d'un référendum constitutionnel fédéral. Bien que la Confédération finance une large partie de son budget par l'entremise de la TVA, l'impôt fédéral direct revêt une importance non négligeable puisque cinq pour cent des contribuables — les plus fortunés — en paient plus de cinquante pour cent.

Les cantons et les communes utilisent largement la marge de manœuvre que leur confèrent leurs compétences fiscales. Par exemple, la charge fiscale de cantons comme Zoug, Schwyz et le Tessin représente 50 pour cent ou moins de la charge fiscale moyenne, tandis qu'à Obwald et Uri elle dépasse la moyenne de plus de 50 pour cent. Prenons un autre exemple. À Zurich, un contribuable célibataire déclarant un revenu imposable d'un million de francs suisses (environ 818 000 USD) a payé en 2005 quelque 25,1 pour cent de son revenu au titre de l'impôt cantonal et communal sur le revenu. À moins d'une heure de route, la commune de Wollerau, située dans le canton de Schwyz, permet au même contribuable déclarant le même revenu de ne payer que 7,9 pour cent d'impôt communal et cantonal. Les contribuables sont en outre assujettis à l'impôt fédéral direct et il n'existe pas de compensation entre les systèmes fiscaux. De tels écarts leur fournissent une excellente raison d'aller s'établir dans un canton dont la charge fiscale est plus basse — pour autant que les autres attraits soient équivalents.

Des différences du même ordre marquent l'imposition des bénéfices, et comme précédemment elles demeurent plus fortes dans la sphère communale que cantonale. Dans ce cas, cependant, la fiscalité se différencie grâce à des dispositions spécifiques. On offre, par exemple, des exemptions fiscales temporaires aux entreprises nouvellement implantées, ou des privilèges à des sociétés de portefeuille, ou encore des conventions spéciales pour le fractionnement des impôts d'une société entre les cantons, et bien d'autres encore. Dans de nombreux cantons, les « privilèges pour les sociétés de portefeuille » exemptent certaines firmes des impôts sur le revenu à certaines conditions : par exemple, si les deux tiers de leurs bénéfices découlent de dividendes, ou si les deux tiers de leur capital sont formés de participations dans d'autres entreprises et si la compagnie elle-même n'exerce pas d'activité lucrative en Suisse. Les versements au titre de la péréquation concernent entre 12 (Genève) et 51 pour cent (Jura) du revenu cantonal total. Trois quarts de ces transferts sont réalisés sous la forme de subventions conditionnelles. La relative faiblesse de la composante horizontale du système de péréquation (soit entre des entités du même ordre) implique une compensation directe pour les répercussions — autrement dit pour l'effet sur les autres cantons d'une action entreprise par un canton voisin.

La concurrence fiscale existe-t-elle encore à l'heure actuelle ?

Au moment de choisir un lieu de résidence ou d'implantation, l'impact hypothétique des différences de taxation ne pourrait se vérifier que si les autres facteurs susceptibles d'influencer ce choix étaient identiques

dans différentes régions, ce qui est rarement le cas dans les faits. L'honnêteté intellectuelle impose dès lors de se demander si les différences d'imposition comptent tant que cela en Suisse, étant donné que bien d'autres facteurs affectent l'attrait de chaque emplacement. Des études empiriques laissent supposer que l'impact de la fiscalité sur les choix en matière de résidence ou d'implantation de sociétés varie considérablement. Plus le taux d'imposition est élevé, plus le nombre de contribuables fortunés dans un canton est bas. Ce phénomène est particulièrement prononcé tout au sommet de la pyramide des revenus. De plus, les personnes jeunes et disposant d'une éducation supérieure sont sensibles aux écarts en matière de taux d'imposition. Ces écarts touchent également davantage les travailleurs autonomes que les employés ou les retraités. L'impact de la taxation se fait en outre davantage sentir dans les communes que dans les cantons. Les services publics viennent partiellement compenser les taxes, mais elles ont tout de même un impact important. Les prélèvements sur le revenu et le bénéfice jouent aussi un rôle sur l'implantation des entreprises.


Plusieurs facteurs diminuent cependant les effets de la concurrence fiscale entre les régions. D'une part, les taux d'imposition se répercutent sur les prix de l'immobilier. Plus les impôts sont bas et plus les logements sont chers. Dès lors, des contribuables quittant Zurich au profit de Wollerau pour des raisons fiscales paieront des prix relativement élevés pour se loger. Toutefois, la répercussion des différences de taxation sur le prix de l'immobilier reste incomplète, laissant une certaine marge à la concurrence fiscale. D'autre part, des externalités économiques horizontales viennent contrebalancer les externalités financières horizontales. Elles peuvent se produire lorsque les gouvernements cantonaux réduisent les taux d'imposition pour attirer des contribuables, générant alors des impôts qui deviennent improductifs à force d'être bas. Mais les impôts tendent à devenir inutilement élevés si différents niveaux de gouvernement ponctionnent la même assiette fiscale, et cette externalité économique verticale compense la réduction des taux

pratiquée par certains gouvernements cantonaux. L'utilisation stratégique des taux d'imposition par les cantons et les communes vient compléter le portrait. Il semble en effet que ceux-ci établissent leurs taux dans le but d'attirer des contribuables intéressants, bien que d'autres facteurs puissent également affecter le choix de ces derniers. Au bout du compte, la concurrence fiscale existe en Suisse, mais elle est loin d'être aussi féroce que l'écart entre les taux d'imposition le laisserait supposer.

Où conduit la concurrence fiscale ?

Étant donné que la concurrence fiscale existe en Suisse, engendre-t-elle réellement les effets que craignent tant les partisans de l'harmonisation fiscale ? La plupart des études empiriques portant sur l'efficacité de la concurrence fiscale dans ce pays montrent qu'elle améliore l'efficacité plutôt qu'elle ne la dessert. Premièrement, les répercussions régionales demeurent moins importantes qu'on ne le pense souvent, ou alors ils s'équilibrent les uns les autres. Au surplus, les composantes horizontales de la péréquation fiscale internalisent les répercussions régionales — c'est-à-dire les effets négatifs d'une politique cantonale sur son ou ses voisins. Deuxièmement, la concurrence fiscale conduit à une diminution des dépenses et des revenus dans les cantons parce que les rentrées fiscales diminuent elles aussi. Troisièmement, la concurrence fiscale déplace à son tour la structure des revenus vers un recours plus fréquent aux frais d'administration et d'utilisation. Cependant, des frais d'utilisation plus élevés contribuent à une augmentation de l'inégalité nette. Quatrièmement, elle entraîne une augmentation générale de la productivité de la main-d'œuvre dans les cantons, signe que ces derniers doivent utiliser leurs maigres ressources de la façon la plus économique possible et en respectant les préférences des citoyens. Mais la concurrence fiscale réduit également la capacité des cantons à redistribuer les revenus par le biais de programmes de transferts d'impôts à grande échelle, bien que les cantons et les communes accomplissent de toute manière une certaine redistribution. Il en résulte que c'est la Confédération, avec son système de sécurité sociale et le caractère hautement progressif de l'impôt fédéral direct, qui se met à jouer les premiers rôles dans la redistribution des revenus.


Une approche équilibrée

En Suisse, la concurrence fiscale entre cantons et communes représente donc un phénomène extrêmement important. Pourtant, des constatations purement empiriques démontrent qu'à l'heure actuelle il n'existe pas vraiment de raison justifiant un renforcement de l'harmonisation fiscale. La Constitution financière suisse semble bien adaptée aux avantages et aux inconvénients de son fédéralisme compétitif. C'est en particulier l'impôt fédéral direct qui joue un rôle essentiel de régulateur dans ce jeu de la concurrence fiscale et permet dès lors de cautionner les exigences d'égalité individuelle. Le nouveau système de péréquation fiscale est censé conduire à une distribution plus équitable des ressources entre les régions. De nouvelles mesures venant limiter la concurrence fiscale ne feraient qu'accroître l'inefficacité du secteur public. 

Suite de la page 19

Moscou et les régions se partagent les recettes du pétrole et du gaz naturel

de la qualité et de l'accessibilité des services de santé et d'éducation, l'accès au logement pour la population, l'amélioration des infrastructures de transport, la construction ou la reconstruction d'infrastructures de proximité (gazoducs et aqueducs, systèmes de chauffage, etc.) et la protection de l'environnement. Au bout du compte, les ressources du Fonds, alimenté par les redevances prélevées sur l'extraction du pétrole et du gaz naturel, permettront d'atténuer les différences régionales en termes de niveau de vie.

Pour conclure, en dépit du fait que le gouvernement fédéral reçoit presque tous les revenus provenant des redevances sur les opérations minières, il est intéressant de noter que les prix élevés du brut et du gaz naturel permettent encore et toujours aux régions productrices d'inscrire à leurs budgets des revenus par habitant nettement plus élevés que les autres régions. Ils y arrivent en imposant non seulement les importants bénéfices réalisés par les sociétés pétrolières et gazières, mais aussi les revenus élevés des travailleurs employés dans cette industrie. Le budget d'une région donnée comprend tous les impôts sur le revenu payés par les employés des sociétés pétrolières y opérant, ainsi qu'une partie des impôts sur les bénéfices de ces sociétés — à un taux variant entre 13,5 et 17,5 pour cent. Il en résulte que les régions autonomes de Nénets, Jamalo-Nénets et Khanty-Mansi se retrouvent respectivement au premier, deuxième et troisième rang des régions russes en termes de revenu par habitant. 

Suite de la page 11


Repenser le fédéralisme fiscal

par le bas, ainsi que les entraves à la circulation des biens et des facteurs de production, peuvent miner les gains réalisés grâce à la décentralisation du processus décisionnel, comme les récentes expériences du Brésil, de l'Inde, du Mexique et de l'Espagne le démontrent. Les systèmes fédéraux du Canada et des États-Unis ont, quant à eux, relevé ce défi avec succès en mettant en place une union économique commune.

Mesures incitatives pour favoriser un gouvernement responsable

Dans la plupart des pays fédéraux, et particulièrement dans les pays en développement, les transferts intergouvernementaux ne servent qu'à distribuer les parts du gâteau et ne comportent pas de mesures incitatives pour favoriser un gouvernement responsable. Les arrangements relatifs à la répartition des revenus entravent souvent les initiatives d'imposition locales et instaurent des mesures incitatives arbitraires selon des approches visant à combler les écarts. Dans la plupart des pays fédéraux, les transferts conditionnels portent sur le contrôle des intrants et la microgestion, minant ainsi l'autonomie locale. Dans quelques pays, dont les États-Unis, ces transferts sont des instruments de la politique de l'assiette au beurre. Rares sont maintenant les transferts effectués en fonction d'extrants et assortis de conditions en matière de normes et d'accès aux services publics, mais permettant une certaine flexibilité en terme de contenu des programmes et de la manière dont les fonds sont dépensés — ce qui favorise une responsabilisation fondée sur les résultats. Le programme du gouvernement fédéral canadien intitulé Transfert canadien en matière de santé (TCS) constitue une exception notable. Les principales conditions du programme TCS concernent l'universalité de l'accès aux soins de santé et la transférabilité des assurances-santé d'une province à l'autre.

La capacité d'adaptation

Les pays fédéraux ont fait preuve d'une remarquable capacité d'adaptation et se sont montrés à la hauteur des nouveaux défis liés au fédéralisme fiscal. Les défis à relever se ressemblent, mais les solutions adoptées s'avèrent toujours uniques et locales. Ceci témoigne remarquablement du triomphe de l'esprit du fédéralisme dans l'incessante quête d'équilibre et d'excellence en matière de gouvernance souple, responsable et tenue de rendre des comptes. La longue ascension vers de nouveaux sommets de gouvernance inclusive se poursuit. 



Le dossier du bois d'œuvre met le fédéralisme à l'épreuve tant au Canada qu'aux États-Unis

Le règlement du litige met en jeu les provinces canadiennes et les intérêts régionaux américains

PAR **WILLIAM DYMOND**

Quand il met aux prises deux États fédéraux, un contentieux commercial représente un défi particulier pour les négociateurs : sortir de la crise de manière à satisfaire le maximum d'unités constituantes tout en mécontentant le plus petit nombre.

C'est précisément de la sorte qu'a été résolu le différend commercial sur le bois d'œuvre opposant le Canada et les États-Unis, deux pays dans lesquels il incombe au gouvernement fédéral de défendre les droits commerciaux et de gérer les différends avec les pays étrangers, quand bien même les répercussions économiques d'un procès gagné ou perdu se font souvent davantage sentir dans les régions.

Les contentieux commerciaux sont aussi anciens que le Canada; ils existaient avant même la naissance de la Confédération, instaurée en 1867 par la première Constitution fédérale, et parmi eux on trouve l'interminable saga du dossier américano-canadien sur le bois d'œuvre.

Les principaux acteurs de ce conflit homérique sont en présence depuis fort longtemps : le Canada dispose d'énormes réserves de bois d'œuvre pour lesquelles les États-Unis représentent virtuellement le seul marché d'exportation. Le bois d'œuvre résineux provient d'arbres à feuillage persistant : épicéas, pins, sapins baumiers, sapins et autres conifères du même genre. Des deux côtés de la frontière, l'industrie de la construction et les ébénistes en font un très grand usage.

Dans les principales provinces productrices canadiennes, soit la Colombie-Britannique, l'Alberta, l'Ontario et le Québec, les forêts appartiennent à l'État. Les droits d'exploitation et les droits de coupe — autrement dit, les sommes que doivent payer les industries forestières pour avoir le droit de couper des arbres sur des terres appartenant à l'État — font souvent l'objet d'accords à long terme négociés entre la province et les industries en ce qui concerne le mode de tenure. En revanche, aux États-Unis et dans les provinces maritimes du Canada, les forêts sont pour l'essentiel privées et c'est le marché qui détermine généralement le prix du bois.

Que surviennent des discordes, et les lois canadiennes et américaines fournissent toutes deux un arsenal juridique pour contrer toute concurrence étrangère — des taxes compensatoires et antidumping. Quand l'industrie d'un pays porte plainte, les enquêteurs gouvernementaux tombent habituellement sur des cas de dumping ou de subventionnement, seule demeurant ouverte la question de leur ampleur. Bien que les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) permettent de contester de telles pratiques, le règlement des contentieux ne parvient jamais à clore définitivement

William A. Dymond est fellow cadre supérieur au Centre de droit et de politique commerciale de l'Université Carleton, centre qu'il a dirigé de 2000 à 2003. Auparavant, il était directeur général du secrétariat de la planification des politiques du ministère canadien des Affaires étrangères et du Commerce international. Il a également travaillé comme conseiller principal pour le Bureau des négociations commerciales pour l'Accord de libre-échange américano-canadien.



Photo: Tom Brandt

Du bois d'œuvre canadien en route vers le sud via Portland, Oregon. Les producteurs américains prétendent que le bois d'œuvre canadien est injustement subventionné.

des dossiers sur lesquels sont greffés des intérêts nationaux profondément enracinés bénéficiant d'un large soutien politique.

Les provinces canadiennes, de nouvelles venues dans le conflit

Au cours de son premier siècle d'existence indépendante, de 1867 à 1967, il a rarement été nécessaire ou opportun pour le Canada de procéder à des consultations entre la fédération et les provinces sur des questions touchant le commerce international. Les provinces étaient sans doute vivement intéressées par l'impact économique de ce commerce, mais le gouvernement fédéral avait la haute main sur les instruments permettant de régler les contentieux commerciaux (essentiellement les taxes à l'importation et la négociation des accords commerciaux avec des pays étrangers, lesquels ouvrent des débouchés aux exportations canadiennes).

La situation a commencé à changer au cours des années 1970, lorsque des questions de compétence provinciale concurrente ou exclusive, par exemple les marchés publics et le commerce des services, se sont retrouvées sur la table des négociations multilatérales à Genève. L'ensemble des règlements instaurés par l'entrée en vigueur d'un premier accord de libre-échange, puis de l'ALENA, a conduit les provinces à s'impliquer beaucoup plus dans la gestion de la politique commerciale du Canada. Des négociations intensives entre celles-ci et la fédération sont devenues monnaie courante dans la politique commerciale canadienne, qu'il s'agisse de son élaboration, de sa négociation ou de son application.

Au Canada, la saga du bois d'œuvre a mis en lumière toutes les facettes de la gestion conjointe de la politique commerciale par la fédération et les provinces. Les droits de coupe sont au cœur de ce dossier, car ils relèvent de la compétence exclusive des provinces, alors que seul le gouvernement fédéral peut attaquer les États-Unis en justice et négocier le règlement des différends. Toutefois, alors qu'Ottawa exerce un pouvoir sur les mesures

à l'origine des autres différends commerciaux, les éléments déclencheurs des conflits dans le domaine du bois d'œuvre échappent à son contrôle.

Des différences régionales

Des différences fondamentales existent depuis toujours entre les régions. La Colombie-Britannique produit à elle seule 75 pour cent des exportations canadiennes. De leur côté, le Québec et les autres provinces pratiquant la coupe du bois peuvent raisonnablement éprouver certaines appréhensions à la perspective d'être entraînées dans un contentieux susceptible de causer des dommages considérables à leurs compagnies forestières et à leurs ouvriers. Chaque fois qu'un dossier se retrouvait dans les méandres du système judiciaire des États-Unis, et ensuite de l'OMC et de l'ALENA, le risque existait que les États-Unis concluent des ententes distinctes avec chacune des provinces. Par conséquent, le Canada se devait de déployer des trésors de diplomatie pour trouver un consensus et le préserver.

Le contentieux actuel remonte à 1982, lorsque les producteurs américains de bois d'œuvre commencèrent à se plaindre que les pratiques provinciales en matière de coupes de bois revenaient à subventionner les exportations canadiennes. Leur plainte fut rejetée en 1982, mais acceptée en 1986 et une taxe compensatoire de 15 pour cent sur la plupart des exportations canadiennes de bois d'œuvre à destination des États-Unis fut mise en place. Les Américains acceptèrent d'y renoncer par la suite, en contrepartie de la promesse canadienne d'imposer une taxe à l'exportation de 15 pour cent sur le bois d'œuvre.

Lorsque le Canada dénonça l'accord en 1991, le gouvernement américain répondit par une nouvelle taxe compensatoire. Trois années passées à tenter de régler le différend aux termes de l'Accord de libre-échange finirent par donner raison au Canada. En 1996 pourtant, menacé d'un nouveau recours aux taxes compensatoires, le Canada se montra prêt à limiter ses exportations provenant de la Colombie-Britannique, de l'Alberta, de l'Ontario et du Québec à environ 35 pour cent du marché américain global de bois d'œuvre.

À l'expiration de l'accord, le contentieux reprend de plus belle

Cet accord arriva à échéance le 31 mars 2001, et l'industrie canadienne, les provinces et le gouvernement fédéral rassemblèrent leurs forces en prévision d'un nouvel épisode de lutte. Celui-ci ne se fit pas attendre et prit la forme du prélèvement par les États-Unis d'une taxe antidumping et compensatoire combinée de quelque 28 pour cent. Le Canada répliqua immédiatement par le dépôt d'une rafale de plaintes devant l'ALENA et l'OMC. D'une manière générale, le Canada remporta les procès engagés devant l'ALENA, tandis que ceux qui se déroulaient devant l'OMC furent tantôt gagnés par un parti, tantôt par l'autre. De leur côté, nombre de compagnies forestières canadiennes intentèrent des actions distinctes contre Washington en vertu du droit américain. Le gouvernement de M. Bush a cependant toujours refusé de supprimer les taxes ou de restituer les sommes indûment perçues, peu importe l'issue des procédures.

Des élections anticipées organisées au Canada en janvier 2006 conduisirent les conservateurs au pouvoir à Ottawa, au moment même où les deux parties présentaient des signes d'épuisement. Les producteurs canadiens avaient déjà versé plus de 5 milliards USD en taxes et, en vertu des lois américaines, les compagnies plaignantes étaient sur le point de se voir octroyer cette somme. Le gouvernement se trouva alors face à une alternative décisive : soit redoubler d'efforts pour trouver un compromis, soit poursuivre les actions en justice, la perspective d'une solution définitive demeurant assez faible.

Du côté des États-Unis, bien que les exportations canadiennes se fussent effondrées, elles avaient été remplacées par des importations en provenance d'autres pays, de sorte que l'industrie américaine ne se portait pas mieux. De plus, une série de révisions annuelles avait régulièrement diminué les taxes, les faisant passer à moins de 10 pour cent, ce qui avait considérablement érodé la protection contre les exportations du Canada. Du point de vue du gouvernement de M. Bush, ce contentieux en était venu à dominer les difficiles relations avec le voisin canadien au détriment d'autres dossiers. Les deux partis en ont conclu qu'il était temps de tirer un trait sur cet épisode.



Photo: Troy Holzworth

Des rondins arrivent dans une scierie située au nord de Coos Bay, Oregon, États-Unis. Les producteurs américains affirment que le bois d'œuvre canadien fait l'objet de subventionnement déloyal

La percée de 2006 : un compromis est trouvé

L'accord de 2006 résume la réalité politique des vingt dernières années dans les relations commerciales américano-canadiennes à propos du bois d'œuvre : un commerce bien réglementé vaut mieux qu'un libre-échange litigieux. Dans ses grandes lignes, le nouvel accord prévoit une taxe à l'exportation canadienne indexée sur la valeur marchande du bois d'œuvre et sur sa consommation aux États-Unis. Les recettes ainsi générées sont retournées aux provinces exportatrices. La côte et l'intérieur de la Colombie-Britannique, l'Alberta, la Saskatchewan, l'Ontario et le Québec peuvent choisir entre le paiement de cette taxe variable à l'exportation, ou alors acquitter une taxe combinée et respecter des limites sur le volume de leurs exportations, les deux taxes fluctuant en fonction du prix. Chaque province se voit attribuer un quota à l'exportation fondé sur sa part du marché américain dans le passé. Si ses exportations dépassent 110 pour cent du quota alloué, la taxe à l'exportation augmente de 50 pour cent. Ces mesures ne s'appliquent pas aux exportations provenant des provinces atlantiques, du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest ou du Nunavut. Les exportations de 32 compagnies qui aux yeux des États-Unis n'avaient pas bénéficié de subventions en sont également exclues.

Les États-Unis ont supprimé toutes leurs taxes compensatoires et antidumping et se sont engagés à refuser tout nouveau recours, mesure commerciale ou enquête à l'encontre du bois d'œuvre canadien tant que l'accord sera en vigueur. Ils s'engagent en outre à rétrocéder aux exportateurs canadiens plus de quatre milliards de dollars sur les cinq qui ont été perçus sous forme de taxes.

Deux facteurs ont rendu possible l'accord de 2006 : un mouvement fédéral-provincial en faveur d'une solution négociée s'est esquissé, et un changement subtil, mais décisif, s'est opéré dans la gestion des relations entre le Canada et les États-Unis sous l'égide du gouvernement conservateur nouvellement élu.

En premier lieu, Ottawa a réaffirmé avec force sa primauté sur ce litige. Dès qu'un accord a commencé à se dessiner, les ministres



Bois d'œuvre canadien en attente dans une cour d'expédition à Hearst, en Ontario.

fédéraux ont rappelé que les intérêts canadiens étaient supérieurs à la somme des intérêts provinciaux.

L'intérêt national remplace l'acrimonie

Ensuite, dès les premiers jours de son entrée en fonction, le gouvernement conservateur a abandonné l'acrimonie comme base de ses relations avec les États-Unis, et il lui a substitué une recherche plus pragmatique de l'intérêt national. Ce changement de ton a incité le gouvernement de M. Bush à prendre certains risques politiques en concluant le marché. Ceux-ci n'étaient pas négligeables au cours d'une année électorale qui pouvait se solder par de lourdes pertes pour le parti au pouvoir. En vertu des lois américaines, le président ne saurait clore des dossiers de compensation ou de dumping sans l'accord de l'industrie concernée.

Au Congrès, les producteurs américains de bois d'œuvre pouvaient compter sur un large soutien des parlementaires du sud-est et du nord-ouest. Au bout du compte, les producteurs américains se sont laissés convaincre d'abandonner les taxes compensatoires ou antidumping, et les cinq milliards de dollars qui leur avaient été promis, en échange de sept ans de stabilité sous l'égide d'un modèle leur offrant une certaine protection lorsque les prix sont à la baisse et éliminant les risques et les frais associés aux procès.

La conclusion à tirer de cette saga du bois d'œuvre rejoint l'observation faite par le nouveau président du Parti libéral du Canada, M. Stéphane Dion, à savoir que le Canada fonctionne mieux en pratique qu'en théorie. Les tensions aiguës entre les provinces, mais aussi entre celles-ci et le gouvernement fédéral, ont donné lieu à des situations explosives qui ont failli éclater de nombreuses fois. En revanche, la collaboration entre tous les niveaux gouvernementaux a permis d'arriver à un bon accord, même s'il n'est pas parfait, tout en évitant de sérieux dommages à la fédération. Lors de négociations, c'est le moment choisi qui est le plus important. Dans le cas qui nous intéresse, il faut féliciter tous les acteurs d'avoir su saisir l'instant opportun. ⑥

Les provinces canadiennes envisagent des traités distincts avec les États-Unis

La récente affaire du bois d'œuvre entre le Canada et les États-Unis a permis d'assister à une confrontation entre des compagnies forestières américaines unies et des provinces canadiennes divisées — ces dernières avaient envisagé de conclure des accords séparés avec les États-Unis, mouvement qui aurait généré d'importantes tensions au sein de la fédération canadienne.

La position canadienne durant les négociations s'est trouvée affaiblie, car certaines provinces clés dans ce dossier n'ont pas réussi à s'entendre sur une stratégie commune. Leurs intérêts se révélaient par trop divergents !

Cette attitude contrastait fortement avec les États-Unis, où un groupe de lobbyistes appelé « Coalition pour des importations équitables de bois d'œuvre » (*Coalition for Fair Lumber Imports*), une alliance composée de scieries indépendantes, petites et grandes, a permis de préserver la solidarité de celles-ci et de les faire parler d'une seule et même voix.

La coalition a fait valoir que les travailleurs américains perdaient leurs emplois et que les scieries des États-Unis étaient contraintes de fermer leurs portes parce que le gouvernement canadien subventionnait injustement ses producteurs, lesquels écoulent chaque année aux États-Unis du bois d'œuvre d'une valeur globale estimée à 8 milliards USD.

Le chef de cette coalition américaine, M. Steve Swanson, a expliqué : « Nous pouvons concurrencer n'importe quelle industrie forestière dans le monde, mais nous ne pouvons pas en plus lutter contre leurs gouvernements. »

Comparée au Canada, la force de la coalition a résidé dans son unité, qu'elle affichait sur son site Internet en proclamant : « Nous sommes tous mobilisés en raison de notre opposition aux pratiques commerciales déloyales du Canada, lequel abandonne virtuellement ses forêts aux compagnies qui exportent du bois d'œuvre vers les États-Unis, le plus grand marché mondial pour les produits du bois ».

Toute une série de jugements ont été rendus en matière commerciale, certains donnant raison aux prétentions américaines, d'autres les rejetant.

Cependant, les Américains n'ont pas eu besoin de diviser leurs adversaires canadiens pour tenter de les vaincre puisqu'ils étaient déjà désunis.

La Colombie-Britannique dispose d'un stock de bois d'œuvre pléthorique, en grande partie à cause d'un phénomène prenant des proportions alarmantes, celui du dendroctone du pin (*coleoptera scolytidae*). À en croire le numéro de février 2007 du magazine *Canadian Geographic*, les ravages de cet insecte ont fait plus que doubler les coupes autorisées dans la province, qui sont passées de 2 millions de mètres cubes en 2001 à 5 millions en 2004.

Cela s'explique parce que ce coléoptère est en train de dévaster les forêts de pin de la Colombie-Britannique à une vitesse effarante, de sorte que la province se voit contrainte de liquider ses résineux avant que le bois devienne inutilisable, et elle est prête à payer des pénalités à l'exportation pour ce faire.

Le dendroctone se nourrit de l'aubier, la partie tendre de l'écorce, ce qui finit par tuer l'arbre, mais le bois peut encore être coupé pendant une courte période après la contamination.

Le Québec, l'Ontario et quelques petites provinces n'ont pas été frappés par ce fléau. Elles n'ont donc pas de surplus de bois d'œuvre, et il leur convient de s'en tenir à un quota d'exportation.

M. Pierre Vincent, du Conseil de l'industrie forestière du Québec, a expliqué que les intérêts de la Colombie-Britannique se révélaient tellement divergents de ceux du Québec et de l'Ontario que l'idée même d'une position « pancanadienne » paraissait illusoire.

« Les provinces en sont donc venues à considérer que la meilleure solution consistait à conclure des accords distincts, soit un entre le Québec et les États-Unis, un autre entre l'Ontario et les États-Unis, et un troisième entre la Colombie-Britannique et les États-Unis ».

Mais « les constitutionnalistes et Ottawa ont fait savoir "qu'il n'en était pas question et que cela devait être un traité entre deux pays, autrement dit un accord entre Ottawa et Washington". »

En fin de compte, un accord a été conclu, aux termes duquel les provinces se sont trouvées face à une alternative :

« Option A ou option B : l'option B consiste à payer une très petite taxe tout en respectant un quota à l'exportation, tandis que l'option A consiste à payer une taxe plus élevée sans aucune restriction à l'exportation », a expliqué Pierre Vincent.

Le Québec, l'Ontario, le Manitoba et la Saskatchewan ont choisi l'option B, alors que l'Alberta et la Colombie-Britannique, tant l'intérieur que la côte, ont choisi l'option A ».

- par Rod Macdonell



Des insurrections mettent en péril le système fédéral du Nigeria

Une agence internationale rappelle à la dure réalité et avance quelques pistes pour sortir de la crise

Adapté du rapport « Nigeria : une expérience fédérale qui chancelle » (*Nigeria's Faltering Federal Experiment*), publié en octobre 2006 par l'International Crisis Group

Le 19 avril 2006, un attentat à la voiture piégée dans un campement militaire secoua Port Harcourt, une ville pétrolière de l'État de Rivers dans le sud du Nigeria, tuant deux personnes et en blessant grièvement six autres. Il fut revendiqué par le Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger (MEND), un groupe armé exigeant que la région puisse gérer elle-même ses ressources pétrolières. Bien qu'ils aient exprimé des regrets pour « les victimes parmi la population civile », ses militants jurèrent de poursuivre leurs attaques contre « ceux qui tentent de vendre les droits héréditaires des peuples du delta du Niger pour un morceau de pain ».

Entre 2001 et 2004, des émeutes intercommunautaires mettant aux prises « natifs » et « émigrés » firent des milliers de victimes dans l'État du Plateau. En mars 2006, essayant de stopper le recensement, des militants du Mouvement séparatiste pour l'avènement de l'État souverain du Biafra (MASSOB) attaquèrent un poste de police à Nnewi dans l'État d'Anambra. Ils prétendaient que les Ibos, l'un des trois principaux groupes ethniques du Nigeria établis pour l'essentiel dans le sud-est, ne devaient pas être inclus dans le décompte puisqu'ils n'étaient pas Nigériens, mais Biafrais. Six membres du MASSOB y trouvèrent la mort.

L'escalade de la violence dans ce delta du Niger si riche en hydrocarbures menace sérieusement la sécurité du Nigeria. Toute concession d'envergure pour satisfaire les revendications des militants de la région ferait toutefois surgir le spectre de coups d'État fomentés par tous ceux qui craignent une remise en cause de leurs privilèges.

Durant les 46 années qui suivirent la séparation du pays d'avec la couronne britannique, les gouvernements successifs du Nigeria ont tenté de façonner des institutions fédérales reflétant la mosaïque ethnique, culturelle et religieuse du pays, avec des degrés de sincérité et d'engagement très variables. Cependant, les chefs de ces gouvernements, et ce, à tous les échelons, ont failli à leur devoir d'offrir une saine gouvernance basée sur des accords politiques équitables, des pratiques administratives transparentes et une gestion politique responsable. À travers tout le pays, les diverses communautés se sentent de plus en plus marginalisées et abandonnées par l'État nigérian.

L'absence de fédéralisme et de démocratie

Comme l'a relevé un leader de la société civile : « L'engagement pour le fédéralisme et la démocratie maintient la cohésion du

International Crisis Group est une O.N.G. indépendante, à but non lucratif, qui compte près de 120 membres sur cinq continents et œuvre à la prévention et à la résolution de conflits potentiellement destructeurs au moyen d'analyses réalisées sur le terrain et d'actions revendicatrices de haut niveau.



Photo: REUTERS/George Asiri

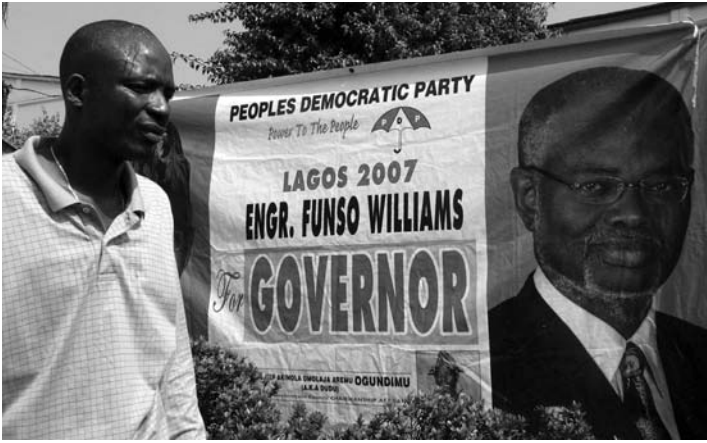
Des Philippins retenus en otage dans le delta du Niger par des hommes armés appartenant au groupe MEND.

Nigeria, alors que l'absence de fédéralisme et de démocratie fait craindre son implosion ».

En mars 2005, un groupe d'experts indépendants de l'Afrique sub-saharienne réuni sous l'égide d'une organisation gouvernementale américaine, le *National Intelligence Council*, a décrit « l'effondrement complet du Nigeria » comme une éventualité susceptible de déstabiliser le développement de toute l'Afrique de l'Ouest au cours des quinze prochaines années. Le président Olusegun Obasanjo, qui n'a cessé de démentir toutes les insinuations selon lesquelles le Nigeria se trouvait au bord du désastre, a fait peu de cas de ce rapport, qualifiant ses auteurs de « prophètes de malheur ». Le Nigeria peut certes surseoir à la tragédie d'une implosion, mais la taille et les ressources du pays concourraient certainement à déstabiliser la déjà fragile région de l'Ouest si les conflits internes devaient poursuivre leur escalade. « Ce n'est pas un scénario d'apocalypse », a averti un observateur international expérimenté « mais un scénario plausible ».

La Constitution du Nigeria reconnaît un principe qu'elle baptise « caractère fédéral », une sorte de quota censé répartir équitablement les responsabilités politiques, les postes et les autres prébendes gouvernementales entre les nombreux peuples du Nigeria. Il est cependant dénaturé par un second principe, celui de l'origine, qui fait dépendre l'octroi de ces avantages de l'endroit où sont nés les parents et grands-parents d'un individu. Il en résulte une discrimination généralisée des non-natifs dans les 36 États, accompagnée de conflits intercommunautaires aigus.

Dans l'État du Plateau, par exemple, les affrontements récurrents depuis 2001 entre les « natifs » et les « émigrés », prêts à en découdre pour des nominations politiques et l'accès à des services gouvernementaux, ont fait des milliers de morts, et encore plus de réfugiés. Ce profond sentiment d'aliénation ressenti par divers groupes à travers tout le pays a contribué à l'émergence de politiques identitaires à connotation ethnique, de milices ethniques et, dans les douze États septentrionaux, de conflits touchant l'application de la loi islamique (charia). Les



Un partisan passe devant une affiche électorale de Funso Williams, candidat au poste de gouverneur du Lagos. M. Williams a été assassiné en juillet 2006 et on croit qu'il l'a été pour des raisons politiques.

milices exigent la loyauté ethnique et non plus l'allégeance à la nation. Certaines, comme le MASSOB, cherchent à faire sécession. D'autres, comme le Congrès des peuples O'odua (OPC) et les Bakassi Boys, fonctionnent comme des groupes paramilitaires, parfois au service des États, et les violations des droits de l'homme dont elles sont responsables ont causé des centaines de victimes.

Un problème de maintien de l'ordre ou de véritables menaces ?

Le gouvernement fédéral a traité la plupart de ces événements comme de simples questions de maintien de l'ordre en y répondant par la force. Ainsi, il a rejeté les revendications des militants du delta du Niger, du pur gangstérisme à ses yeux, prenant pour acquis que les forces nationales de sécurité étaient toujours en mesure de contenir la violence dans cette région comme dans l'État du Plateau. Il a également décrété l'interdiction générale des milices ethniques et jeté nombre de leurs leaders en prison.

Suite à la page 32

Sauver le fédéralisme et la démocratie au Nigeria

International Crisis Group a récemment présenté au gouvernement nigérian les recommandations suivantes :

Ce qu'il convient de faire pour encourager une répartition équitable des richesses nationales :

1. Travailler à une nouvelle répartition des ressources naturelles du pays par : (a) une mesure transitoire faisant passer à 25 pour cent la part du revenu du pétrole octroyé aux États producteurs (le principe de dérivation); (b) l'adoption de lois uniformes de contrôle des ressources qui i) attribuent 50 pour cent de la propriété des ressources naturelles aux États et 50 pour cent au gouvernement fédéral, puis divisent un pourcentage de la part du fédéral entre les États et les collectivités locales (LGAs) par le biais du *Federal Account (FAAC)*; et qui ii) exigent que les États transfèrent deux tiers des revenus qu'ils reçoivent en vertu de leur propriété à des organismes de développement locaux en fiducie dotés de la personnalité morale, divisant le reste entre le gouvernement de l'État et les LGAs; et (c) l'abolition complète du principe de dérivation une fois que ce nouveau cadre juridique sera en place.
2. Encourager les États non producteurs de pétrole à développer de nouveaux moyens pour générer des revenus dans les domaines de l'agriculture, du tourisme et des minéraux solides.
3. Procéder à une révision des lois qui ont privé les communautés de leurs terres et de leurs droits héréditaires afin de permettre une réforme de la loi de 1978 sur l'utilisation des terres, ainsi que l'abrogation de la loi de 1946 sur les minéraux et du décret de 1969 sur le pétrole.

Ce qu'il convient de faire pour garantir une application équitable du principe dit du « caractère fédéral »

4. Supprimer de la Constitution toutes les références à l'origine.
5. Prévoir au niveau constitutionnel ou législatif que tout individu est résident d'un État s'il y est né ou s'il y réside depuis au moins cinq ans.
6. [Permettre aux résidents d'un État, et pas seulement aux natifs de cet État, d'occuper la fonction de ministre fédéral pour cet État] Remplacer le principe d'origine par celui de résidence

comme critère de nomination d'au moins un ministre de chaque État en révisant l'article 147 (3) de la Constitution, et réviser l'article 318 de manière à définir l'expression « d'un État » dans la disposition se référant au caractère fédéral de l'article 14 (3) comme faisant référence à une personne résidant dans l'État.

7. Ajouter une composante liée au genre dans le principe dit du « caractère fédéral », en plus des considérations ethniques, étatiques et régionales, en modifiant l'article 14 (3) de la Constitution.
8. [Transformer la Commission sur le caractère fédéral en une Commission sur l'égalité des chances en donnant à des individus le droit d'attaquer en justice les discriminations aux termes du principe dit du « caractère fédéral », et en supprimant les références aux groupes ethniques dans la Charte de la Commission] Faire en sorte que la Commission sur le caractère fédéral s'apparente davantage à une Commission sur l'égalité des chances en termes de responsabilités et d'autorité en supprimant de sa Charte toutes les références au concept d'origine et en modifiant cette Charte de telle sorte que : (a) les individus ou les organisations et les organismes agissant à la demande d'individus puissent adresser des plaintes à la Commission concernant la mauvaise application du principe dit du « caractère fédéral »; et que (b) la Commission puisse enquêter sur de telles accusations et puisse, soit apporter une médiation, soit porter leur cause devant une cour fédérale.

Ce qu'il convient de faire pour garantir une large participation à la restructuration des arrangements constitutionnels liés à la répartition des compétences

9. Initier un processus démocratique de réforme constitutionnelle au cours duquel une assemblée constituante élue sera chargée de rédiger une nouvelle Charte fondamentale soumise ensuite à un référendum.
10. Placer les questions relevant de la protection des groupes marginalisés, comme les femmes, les enfants et les handicapés, sur la liste constitutionnelle des compétences concurrentes, de sorte que le gouvernement fédéral puisse fixer des normes minimales tout en permettant aux États de légiférer dans ces domaines, à condition qu'ils ne s'écartent pas des minimums fixés par les lois fédérales.

Dakar / Bruxelles, le 25 octobre 2006



PERSPECTIVES

Les mandats non financés aux États-Unis et le « fédéralisme du chacun-pour-soi »

PAR CHRISTOPHER HOENE

Posez la question à un représentant officiel d'un État ou d'une collectivité locale aux États-Unis : « À votre avis, quel devrait être le rôle du gouvernement central ou fédéral ? », et selon toute probabilité vous obtiendrez la réponse suivante : « Qu'il nous fiche la paix ! ». Et si vous tentez d'explicitier le pourquoi de cette réaction, l'écrasante majorité de vos interlocuteurs ajoutera : « mandats non financés ».

Il est impossible de trouver trois mots qui sèment plus d'amertume et de consternation parmi les représentants des autorités régionales et locales que « mandats non financés » — autrement dit, des politiques fédérales que les États ou les régions se voient dans l'obligation de mettre en œuvre, mais pour lesquelles ils ne reçoivent pas les fonds nécessaires pour en couvrir les frais.

Une certaine partie des arguments qui alimentent l'animosité des États et des collectivités locales à l'encontre des mandats non financés ne va pas au-delà de la rhétorique. Certaines organisations américaines, comme la Ligue nationale des villes, et d'autres associations de défense des intérêts régionaux et locaux, se sont spécialisées dans l'élaboration d'arguments permettant à leurs membres de dénoncer le gouvernement fédéral, coupable à leurs yeux d'avoir le bras long et l'intervention facile.

Mais la stratégie politique n'explique que partiellement l'acrimonie manifestée par les représentants des États et des collectivités locales contre les mandats non financés. Leur opposition est essentiellement alimentée par la croissance exponentielle de ces mandats durant les trois ou quatre dernières décennies aux États-Unis, sans compter d'autres actions analogues du gouvernement fédéral dont les collectivités régionales et locales ont toutes fait les frais.

Le résultat s'est traduit par un éloignement de ce que les spécialistes de la question appellent le fédéralisme de collaboration — un modèle dans lequel les différents ordres de gouvernement sont étroitement imbriqués — et par un rapprochement de ce que l'on pourrait baptiser aujourd'hui le « fédéralisme du chacun-pour-soi », terme forgé par l'écrivain politique américain John Shannon.

Trois nouvelles tendances

Trois tendances illustrent l'émergence de ce « fédéralisme du chacun-pour-soi ».

La première tient à l'augmentation des mandats non financés eux-mêmes. En effet, selon la Conférence nationale des parlements d'États, moins de cinq mandats non financés étaient imposés aux États et aux collectivités locales en 1945, alors qu'on en compte aujourd'hui plus de cent. Un exemple tout récent peut être trouvé dans ce que Washington appelle la « sécurité intérieure », terme qui désigne en fait sa croisade antiterroriste.

Christopher Hoene, Ph. D., est directeur de recherche à Ligue nationale des villes américaines (U.S. National League of Cities) et, à ce titre, il dirige les recherches que celle-ci consacre aux finances publiques, au fédéralisme et aux structures des collectivités locales.



Photo: Bureau de Lucille Roybal-Allard

L'autobus Medicare et la députée américaine Lucille Roybal-Allard, de la Californie. Lorsque Washington a supprimé certains programmes de soins de santé pour les retraités, beaucoup d'États ont dû les reprendre à leurs frais.

En réponse aux attaques du 11 septembre 2001, le ministère de la Sécurité intérieure a instauré un système d'alerte doté de niveaux symbolisés par des couleurs afin d'informer à large échelle les États et les collectivités locales, mais aussi le public, des différents degrés d'alerte au terrorisme. Ce système impose aux autorités régionales et locales de prendre diverses mesures de protection de la population dès que le niveau augmente (changement de couleur). Les États et les collectivités locales ont de plus en plus tendance à considérer ce système comme un mandat non financé, parce qu'une politique fédérale les contraint à engager des ressources humaines et des fonds publics, habituellement sans la moindre preuve que leur communauté ou leur région est véritablement menacée.

La deuxième tendance consiste en un accroissement par Washington de la subrogation de l'autorité et des activités des États et des collectivités locales. La « subrogation fédérale » se réfère spécifiquement à des lois et à des actes adoptés par le gouvernement fédéral qui supplantent la capacité des niveaux régionaux et locaux d'entreprendre de leur propre chef des actions ou des politiques. Une récente étude publiée par le Bureau américain de responsabilité gouvernementale (U.S. Government Accountability Office), un centre indépendant de recherche et d'analyse au service du Congrès, estime que le nombre de subrogations fédérales est passé de moins de 30 avant 1900 à environ 120 aujourd'hui.

Un exemple récent ? Le gouvernement fédéral a plusieurs fois déjà subrogé la capacité des États et des collectivités locales à taxer les achats faits sur Internet. Raison invoquée par Washington : il est indispensable de protéger le développement d'une industrie encore balbutiante en l'exemptant de toute imposition. À l'heure actuelle, le commerce sur Internet semble pourtant avoir largement dépassé le stade embryonnaire, et la subrogation fédérale est plutôt perçue comme un signe que l'État plie devant les pressions de l'industrie.

Les mandats non financés mettent les États sous pression

Les autorités régionales et locales considéreraient peut-être sous un angle moins négatif cette explosion des mandats non financés et des subrogations si elle ne s'accompagnait pas de la

troisième tendance relevée au cours des dernières décennies : la diminution de l'aide financière et des subventions fédérales. La relation entre Washington et les villes en fournit un précieux exemple. Selon le Recensement des gouvernements des États-Unis (*U.S. Census of Governments*), le fédéral fournissait quinze pour cent de tous les revenus des villes en 1977. En 1997, la quote-part fédérale avait diminué pour n'atteindre plus que cinq pour cent. L'essentiel de ce recul s'est produit dans les années 1980 lorsque le gouvernement fédéral, sous la présidence de Ronald Reagan, a supprimé le Programme général de partage des recettes (*General Revenue Sharing program*). Lancé par le président Richard Nixon au début des années 1970, ce programme versait des subventions fédérales aux États et aux collectivités locales sans y mettre trop de conditions. Considéré avec méfiance par de nombreux officiels fédéraux, ce programme s'est vu graduellement déconsidéré, les premières coupes survenant dès la fin des années 1970, et son abrogation définitive en 1986.

Si l'on additionne ces trois tendances, il n'est guère surprenant que l'aphorisme résumant traditionnellement le rôle de Washington vis-à-vis des États et des collectivités locales soit devenu : « Moins d'argent, plus d'obligations ». Cela peut se traduire, comme mentionné plus haut, par la notion de « fédéralisme du chacun-pour-soi ».

Les autorités fédérales se sont éloignées de leur rôle de subvention des États et des collectivités locales, tout en augmentant simultanément leur influence en ce qui concerne la réglementation et la subrogation des activités de ces derniers. Par conséquent, les autorités régionales et locales préfèrent de plus en plus souvent suivre leur propre voie. Compter sur la mansuétude fédérale est considéré comme menant directement à l'échec ou, comme l'a exprimé un officiel local interrogé sur les subventions fédérales : « Nous devrions tous examiner très attentivement la bride du cheval qui nous est donné et songer très sérieusement à le refuser ».

Les mandats non financés ne méritent pas tous l'opprobre

Bien entendu, les mandats non financés ne méritent pas tous la même réprobation, d'autant plus que l'accroissement des réglementations fédérales, tout au moins pour ce qui concerne les activités gouvernementales, a coïncidé avec l'expansion économique à long terme des États-Unis, le développement



Image : ministère de la Sécurité intérieure

Alerte orange, alerte rouge : les différents degrés d'alerte au terrorisme du ministère de la Sécurité intérieure des États-Unis. Les États doivent entreprendre diverses mesures lorsque le gouvernement fédéral augmente le degré d'alerte.

de l'État-providence et la mise à disposition de programmes sociaux et civiques encore inédits dans l'histoire du pays. La plupart des mandats fédéraux datant de l'ère des droits civils, par exemple, avaient pour but de modifier le comportement des États et des collectivités locales qui avaient pris du retard dans l'octroi de l'égalité des droits aux femmes et aux Noirs. Il faut garder

en tête que la trousse fédérale comporte pour l'essentiel deux types d'instruments : des « carottes » (subventions et incitations) et des « bâtons » (mandats, subrogations et autres règlements). Si l'utilisation de la carotte ne donne pas de résultats, l'on peut raisonnablement supposer que les autorités fédérales feront usage du bâton, que cela plaise ou non aux autorités locales.

Cependant, en examinant la tendance indiquée par les subventions fédérales, les subrogations et les mandats non financés, il paraît évident qu'il conviendrait de trouver un équilibre plus judicieux entre subventions et réglementations. Mais avec des budgets fédéraux accumulant des déficits qui se montent à des centaines de milliards de dollars, sans compter qu'au fédéral ni les démocrates ni les républicains ne semblent disposés à mettre en place des restrictions budgétaires, il est tout aussi évident pour les autorités des États et des collectivités locales qu'une augmentation de leurs subventions n'est pas à l'ordre du jour, du moins pas dans l'immédiat. En conséquence, ils entonnent leur refrain « Fichéz-nous la paix ! », plaidant pour une diminution des interférences et prônant le fédéralisme du « chacun-pour-soi ».

Il ne faudrait également pas oublier que les villes présentent des doléances similaires à l'égard des États. Aux États-Unis, les autorités locales sont des créations des États et leur autorité, comme leurs compétences, sont déterminées par ces derniers, la plupart du temps au grand désarroi de nombreux officiels municipaux. Ce point mérite d'être souligné pour rappeler que les relations entre les différents ordres de gouvernement sont par nature pleines de tensions, de reproches et de critiques. En fin de compte, le véritable problème des villes tient peut-être au fait que, dans la chaîne de commandement fédéraliste, elles ne disposent pas d'un ordre de gouvernement inférieur à qui faire porter le chapeau — ou le mandat. ⑥

Suite de la page 30

Des insurrections mettent en péril le système fédéral du Nigeria

Des insurrections menacent le système fédéral du Nigeria

Après la guerre civile qui a fait rage entre 1967 et 1970, au cours de laquelle l'est du pays a tenté de faire sécession pour former la « République du Biafra », les régimes militaires qui ont dirigé le Nigeria ont préservé une façade fédérale tout en appliquant des politiques encourageant sa transformation en un État unitaire. Ils n'ont cessé de renforcer les pouvoirs du gouvernement central tout en affaiblissant systématiquement les unités constituantes. Grâce à des décrets constitutionnels comme ceux de 1966 et 1975, ils se sont arrogé des pouvoirs illimités et incontrôlés leur permettant d'entreprendre des réformes structurelles de grande envergure.

En même temps qu'ils attiraient le pouvoir vers le centre, les militaires en place ont fractionné les régions existantes en un nombre d'États toujours plus important : 12 en 1967, puis 19 en 1976, 21 en 1987, 30 en 1991 et finalement 36 en 1996. Cet

équarrissage a été présenté comme un processus permettant de donner plus d'autonomie aux groupes et sous-groupes ethniques nationaux, mais aussi de rapprocher le pouvoir du peuple. En réalité, pourtant, il s'agissait de diluer le pouvoir régional et d'étouffer ainsi toute velléité de sécession. La prolifération des États s'est accompagnée d'une réduction des fonds que le gouvernement central attribue à chacun d'eux. Cela a conduit à des unités fédérales rachitiques et déshéritées, certaines d'entre elles n'étant même plus viables d'un point de vue économique. L'objectif poursuivi par les militaires, à savoir fragiliser la cohérence des groupes ethniques majoritaires, et par là même leur capacité à défier le gouvernement central et à déstabiliser la fédération, n'a cependant pas été atteint. En effet, les Ijaws du delta du Niger que l'on peut considérer comme le quatrième plus grand groupe ethnique, et qui sont répartis sur cinq États côtiers, ont maintenu un programme ethno-nationaliste qui, bien que relativement lâche, leur permet quand même d'unir leurs forces sans tenir compte des frontières étatiques. ⑥

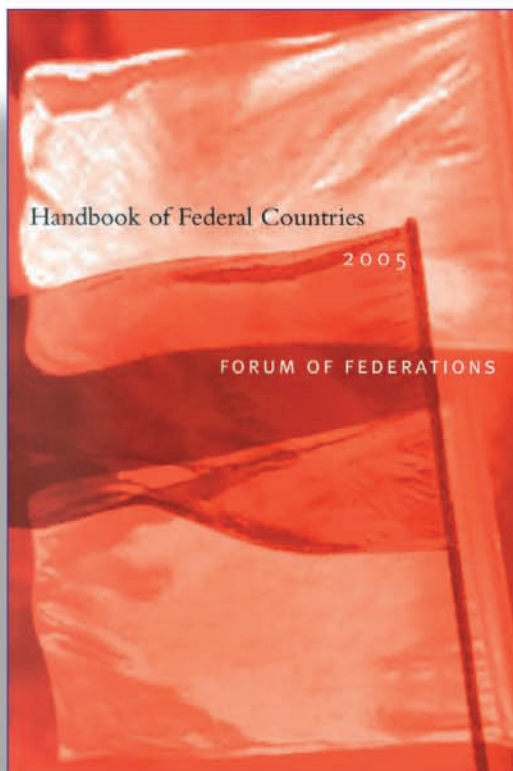
Guide des pays fédéraux, 2005

SOUS LA DIRECTION DE ANN L. GRIFFITHS,
COORDONNÉ PAR KARL NERENBERG

C'est l'ouvrage de référence indispensable sur l'évolution, la dynamique politique, les institutions et les constitutions de tous les pays fédéraux du monde. Il s'agit d'une nouvelle édition, comprenant des données actuelles sur 25 pays dont le Nigeria, l'Inde, la Belgique, l'Allemagne, les États-Unis, le Canada, le Brésil, le Mexique, l'Espagne et l'Afrique du Sud.

0-7735-2896-2 65,00 \$ relié toile 6 x 9
512 pages 30 cartes

Publié pour le Forum des fédérations



Handbook of Federal Countries, 2005

EDITED BY ANN L. GRIFFITHS,
COORDINATED BY KARL NERENBERG

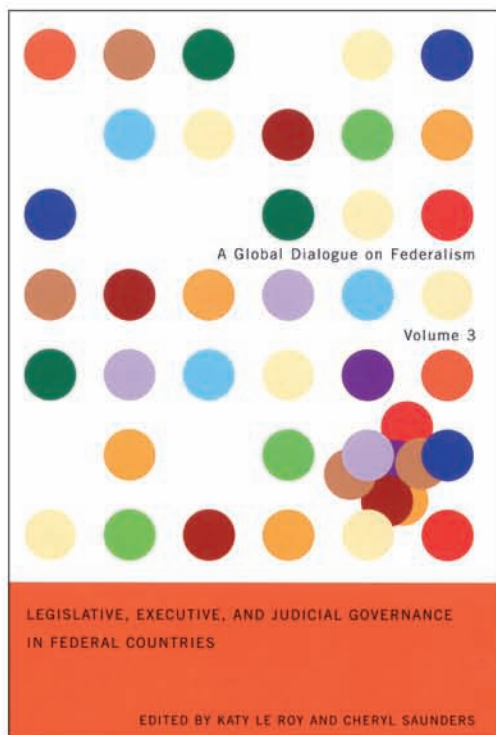
This is *the* indispensable reference book on the developments, political dynamics, institutions, and constitutions of all the federal countries of the world. This is a newly revised edition, with up-to-date information on 25 countries including Nigeria, India, Belgium, Germany, USA, Canada, Brazil, Mexico, Spain and South Africa.

0-7735-2888-1 \$65.00 cloth 6 x 9 488pp
30 Maps

Published for the Forum of Federations

McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

www.mqup.ca



Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries

Un dialogue mondial sur le fédéralisme, livre 3 de la série

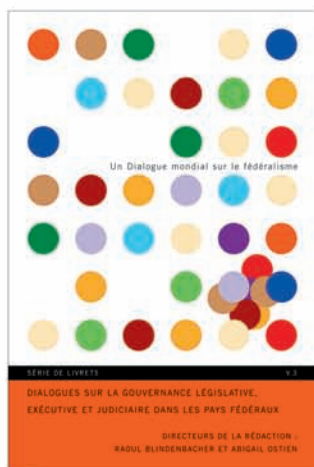
DIRECTEURS DE LA RÉDACTION : KATY LE ROY ET CHERYL SAUNDERS

« Ce livre permet d'explorer les solutions novatrices d'autres pays, et de mieux cerner une des pierres angulaires d'un pays, soit ses institutions. »
Tebogo Job Mokgoro, ancien directeur général, province du Nord-Ouest, Afrique du Sud

« Il s'agit de la troisième réforme d'envergure de la structure parlementaire et fédérale de l'Allemagne depuis la reconstruction et la réunification d'après-guerre du pays. Ce livre contient des informations comparatives très utiles sur l'Allemagne, en plus de faire état du travail admirable du Forum et de l'IACFS dans ce domaine. »

Volker Krönig, membre du Bundesrat de 1983 à 1984 et membre du Bundestag depuis 1994

couverture souple 0-7735-3163-7 (978-0-7735-3163-5) 34,95 CAD | 29,95 USD | 18,99 GBP
relié toile 0-7735-3134-3 (978-0-7735-3134-5) 85,00 CAD | 85,00 USD | 64,00 GBP

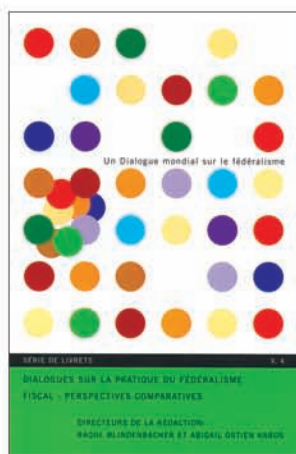


Dialogues sur la gouvernance législative, exécutive et judiciaire dans les pays fédéraux

Un dialogue mondial sur le fédéralisme, livret 3 de la série

DIRECTEURS DE LA RÉDACTION : RAOUL BLINDENBACHER ET ABIGAIL OSTIEN

couverture souple 0-7735-2946-2 (978-0-7735-2946-5)
12,95 CAD | 12,95 USD | 9,95 GBP



Dialogues sur la pratique du fédéralisme fiscal: perspective comparatives

Un dialogue mondial sur le fédéralisme, livret 4 de la série

DIRECTEURS DE LA RÉDACTION : RAOUL BLINDENBACHER ET ABIGAIL OSTIEN

couverture souple 0-7735-3196-3 (978-0-7735-3196-3)
12,95 CAD | 12,95 USD | 9,95 GBP

McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS | www.mqup.ca