

Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 3, n° 1 / février-mars 2003

Les élections et le fédéralisme



En Autriche

Une belle victoire pour Schüssel



En Inde

L'écroulement d'une dynastie au Cachemire



Au Pakistan

Les partis religieux prennent de l'ampleur

Plus

- La perte de revenus des états américains
- Les villes canadiennes en quête d'une charte
- Le Brésil aux prises avec des problèmes fiscaux

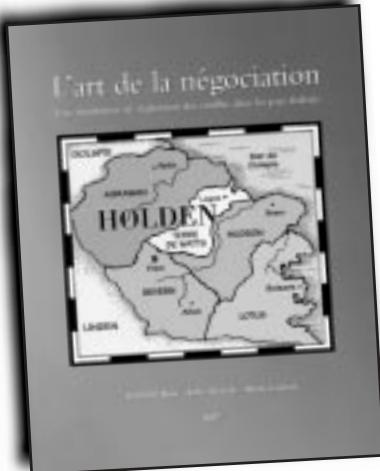


Une publication du
Forum des fédérations
www.forumfed.org

Canada	4,00 \$CA
Suisse	4,00 CHF
G.-B.	3,00 £
Inde	76,50 Rs
Mexique	20,00 Mex\$
Zone euro	4,00 €
États-Unis et ailleurs ..	3,50 \$US

Une simulation de règlement des conflits dans les pays fédérés

par Jonathan Rose, Alexis Conrad et John McLean



Comment les dirigeants d'une fédération prennent-ils d'importantes décisions? Quels intérêts doivent primer : ceux des états fédérés ou ceux du gouvernement fédéral? Les étudiants se familiarisent avec les relations intergouvernementales grâce à cette simulation imaginée dans la contrée fictive du Holden. Les participants jouent les rôles de premier ministre, de gouverneurs et de ministres lors d'une conférence intergouvernementale. 145 p. Livre broché

Commandez pour 22,95 \$CA / 16,95 \$US / 12,99 €
plus frais d'expédition auprès de :

Broadview Press
280 Perry St., Unit 5
C.P. 1243
Peterborough (Ontario)
K9J 7H5 Canada

Téléphone : (705) 743-8990
Télécopieur : (705) 743-8353
Courriel : customerservice@broadviewpress.com

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés comprend des renseignements sur les moyens auxquels ont recours les différents paliers gouvernementaux pour communiquer entre eux dans huit pays fédérés.

Envoyez-moi *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés*

- à mon adresse au Canada 14,95 \$CA*
 à mon adresse hors du Canada 10,95 \$US*, 10,50 €
 chèque ou mandat-poste ci-joint
 Carte Visa n° _____ Date d'exp. : _____
 en français en anglais en espagnole

Nom _____

Adresse _____ Indiquez votre code postal.

Pays _____

POSTEZ AU : Forum des fédérations
325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

Par télécopieur : Pour paiement par carte de crédit, télécopiez
votre commande au (613) 244-3372.



* plus frais d'expédition :
Canada 2,10 \$CA; USA 3,00 \$US;
Autres 6,50 \$US ou 6,00 €

PHOTOS EN PAGE COUVERTURE :

En Autriche : Le chancelier autrichien Wolfgang Schüssel du Parti populaire de centre droite célèbre sa victoire le soir des élections après avoir gagné des sièges au détriment du parti de Haider. Photo : Bernhard J. Holzner, HOPI-MEDIA, Autriche

En Inde : Le nouveau Premier ministre du Cachemire, Mufti Mohammed Sayeed (à droite) donne la main au gouverneur d'état Girish Chandra Saxena, sous le regard de Ghulam Nabi Azad. Photo : REUTERS

Au Pakistan : Après avoir conclu une alliance, les chefs de partis religieux Qazi Hussain Ahmed (à gauche) et Maulana Shah Ahmed Noorani (à droite) rencontrent la presse. Le MMA a remporté 60 sièges au sein de l'Assemblée nationale du Pakistan. Photo : Online International News Network, Pakistan



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 3, n° 1 / février-mars 2003

Sommaire

Les élections au Cachemire : vers une nouvelle ouverture	3
<i>par Rupak Chattopadhyay</i> <i>La nouvelle coalition au pouvoir saura-t-elle rassembler les nationalistes et enclencher le mouvement vers la paix?</i>	
Élections au Pakistan : un pas en arrière pour la démocratie et le fédéralisme?	5
<i>par Sajid Mansoor Qaisrani</i> <i>Drôles de compères... un chef militaire à la tête et une Assemblée nationale « élue ».</i>	
Le vote de l'extrême droite est réduit de deux tiers en Autriche	7
<i>par Melanie Sully</i> <i>Même si le chancelier Schüssel l'emporte, l'établissement d'une coalition dirigeante est loin d'être chose facile.</i>	
Le nouveau gouvernement du Brésil est-il prêt pour la réforme fiscale? ...	9
<i>par Carlos Araújo Leonetti</i> <i>Lula, le nouveau président élu du Brésil, doit maintenant faire face à la « guerre fiscale » qui déchire le pays.</i>	
Les états américains : déclin des impôts sur les sociétés	11
<i>par William F. Fox</i> <i>La baisse des recettes fiscales des sociétés n'a pas de quoi aider les états qui tentent de relever les graves défis économiques qui les affligent.</i>	
La page du praticien : Godelieve Van Den Bergh, de Belgique	13
<i>Le régime fédéral unique de la Belgique accorde un rôle majeur aux unités constitutives sur le plan des relations internationales.</i>	
Les villes canadiennes souhaitent un nouveau statut	15
<i>par David Lewis Stein</i> <i>Même si les villes sont toujours « enfants des provinces », elles cherchent de plus en plus à s'émanciper.</i>	
LE POINT DE VUE DES JEUNES	
Les défis de la mondialisation au sein du régime fédéral du Nigéria ...	17
<i>par Eyene Okpanachi</i>	
Comment affronter les disparités économiques régionales en Argentine	18
<i>par Julia Pomares</i>	

Une publication du Forum des fédérations

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

Tél.: (613) 244-3360 poste 203 • Téléc. : (613) 244-3372 • forum@forumfed.org • www.forumfed.org

Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard, Fredrik Hanson; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne; Traduction : Marylise Chauvette, François Chevalier, Marie Desjardins, Mahalya Havard, Michelle Thiney

Nous publions **Fédérations** cinq fois par année. L'abonnement annuel est de 20 \$ CA au Canada et 20 \$ US à l'étranger. Nous accueillons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. Veuillez communiquer avec la rédaction. Nous nous réservons le droit de conserver les textes non sollicités qui nous parviennent.

Parait également en anglais sous le titre : *Federations : What's new in federalism worldwide.*

Mot de la rédaction

Le 21 janvier 2003, le *New York Times* publiait, en page couverture, un article sur Ed Rosenthal (Oakland, Californie), inculpé à la cour fédérale pour possession de drogue. En Californie, Rosenthal est connu –selon le *Times*– sous le sobriquet de « champion de la marijuana ». Il a écrit plusieurs livres sur le cannabis à l'intention de lecteurs autodidactes. Il signe également une chronique de « conseils pour les poteux » dans une revue. Mais il s'agit surtout de préciser que, depuis plusieurs années, Ed Rosenthal gère une entreprise de récolte et de vente de marijuana à des fins médicinales. Lors d'un référendum tenu en 1996, les électeurs californiens approuvaient la Proposition 215, à savoir un projet de loi visant à légaliser l'usage de la marijuana à des fins médicales.

Malgré tout, la Drug Enforcement Administration (DEA) fédérale a jugé que Rosenthal était un criminel, alléguant que la marijuana est une substance illégale, « peu importe l'usage qu'on en fait ».

La Californie ne partage pas cet avis. Comme l'explique le procureur général de cet état : « Il s'agit d'un énorme conflit. La loi californienne légalise la consommation de la marijuana à des fins médicales, alors que la loi fédérale rend son usage illégal, un point c'est tout. »

Ce numéro de *Fédérations* ne propose pas d'article sur la marijuana. Si nous abordons le cas de M. Rosenthal, c'est pour souligner qu'en ce moment, le fédéralisme donne lieu à un vigoureux débat aux États-Unis. Les grands médias peuvent se pencher tant qu'ils veulent sur les questions de guerre et de paix, de terrorisme et de sécurité. Le président, le secrétaire d'État et le secrétaire de la Défense peuvent être sans cesse sous les feux de la rampe mais, au quotidien, ce sont souvent les gouvernements des états qui influencent le plus la vie courante des citoyens américains.

Compte tenu de la situation économique actuelle et des besoins de sécurité croissants liés aux attentats du 11 septembre, la plupart des gouvernements des états sont actuellement aux prises avec de graves problèmes financiers.

Dans ce numéro de *Fédérations*, William Fox s'intéresse à un aspect particulier des problèmes économiques des états lié au régime d'impôt sur les sociétés. Les recettes fiscales des états, en effet, ont radicalement chuté au cours des dernières années. Fox analyse de près les causes qui, nonobstant la situation

économique actuelle, prennent racine dans le mode d'organisation même du fédéralisme fiscal américain.

Un autre sujet vedette au menu de *Fédérations* : les élections en Autriche, au Cachemire et au Pakistan, ainsi que la constante bataille des villes et villages canadiens pour obtenir plus de pouvoirs et de financement. Cette fois, notre praticien est Godelieve Van Den Berg, ambassadeur à l'Unité des relations avec les collectivités et les régions de Belgique.

Dans le dernier numéro, nous rapportons les pourparlers de paix amorcés au Sri Lanka. Depuis, on a constaté beaucoup de progrès en ce sens. En décembre 2002, le gouvernement du Sri Lanka et les Tigres de libération de l'Ealam tamoul convenaient de doter ce pays ravagé par la guerre d'un régime fédéral quelconque. Depuis, les conseillers du Forum, y compris l'ex-premier ministre de la province canadienne de l'Ontario, Bob Rae, et David Cameron, un ancien haut fonctionnaire au service des gouvernements ontarien et canadien, s'occupent de conseiller les deux partis sur divers aspects du fédéralisme. Le Forum continuera de participer activement à ce processus au cours des prochains mois. ☺

* * *

Pour en savoir plus sur le Sri Lanka et les autres projets du Forum, consultez notre site Internet à l'adresse électronique suivante : www.forumfed.org

Il nous fera également plaisir de faire paraître sur ce site vos lettres à la rédaction. N'hésitez pas à nous faire part de vos commentaires et de vos opinions.

Vous pouvez nous joindre à :

nerenberg@forumfed.org

1-613-244-3360, poste 203 (téléphone)
1-613-244-3372 (télécopieur)

Ou par courrier à:

Rédacteurs, Fédérations
325, rue Dalhousie, 7^e étage
Ottawa (Ontario) Canada
K1N 7G2

Nous attendons de vos nouvelles!



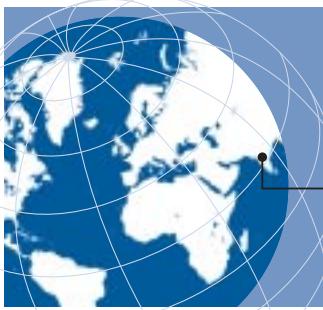
Les délégués de la LTTE (à gauche) discutent des alternatives fédérales avec les membres de l'équipe conseil du Forum des fédérations (à droite) lors des négociations de paix au Sri Lanka, en janvier 2003.

Erratum

Une erreur s'est glissée dans le texte du premier encadré de l'article « Nouvelles initiatives de paix au Sri Lanka » publié dans le numéro de novembre 2002 (Vol. 2, N° 5) de *Fédérations* : « En 2002 : À l'heure du cessez-le-feu, la guerre civile aura coûté la vie à quelque 20 000 personnes. »

Le nombre exact de victimes est difficile à établir mais il est certainement beaucoup plus élevé. Les estimations les plus citées font état de :

- **70 000 morts** – Source : Conflict and Aid: Enhancing the Peacebuilding Impact ... par Jonathan Goodhand, avec Philippa Atkinson, (London: International Alert, 2001)
- **64 000 morts** – Source : "Tense round of Sri Lanka peace talks kicks off", Reuters, par Scott McDonald, 6 janvier 2003



Les élections au Cachemire : vers une nouvelle ouverture

Une coalition menée par un nouveau parti politique peut-elle apporter la paix?

PAR RUPAK CHATTOPADHYAY

Dans une région montagneuse, le long d'une frontière instable où Indiens et Pakistanais s'affrontent depuis la séparation de 1947, l'état indien de Jammu-et-Cachemire a récemment élu son neuvième gouvernement. De septembre à octobre 2002, selon les régions, et en raison des menaces de violence qui planaient, ces élections furent les plus vivement contestées des dix dernières années. Elles ont entraîné la défaite massive du parti dirigeant de la Conférence nationale de Jammu-et-Cachemire, qui, depuis près d'un demi-siècle, contrôlait l'agenda politique.

Le nouveau gouvernement de l'état forme une coalition regroupant des membres du Parti démocratique du peuple nouvellement formé (qui a remporté 16 sièges), du Parti du Congrès de l'Inde (qui a raflé 20 sièges) ainsi que de membres indépendants.

L'état indien du Jammu-et-Cachemire, situé à la pointe la plus septentrionale de l'Inde, atteint environ la dimension de la Belgique. Il est célèbre en raison de la qualité de sa laine de cachemire et parce que s'y trouve K2, la deuxième plus haute montagne au monde. Les événements se déroulant au Jammu-et-Cachemire décideront peut-être si l'Asie méridionale connaîtra une ère de paix ou de guerre. Le nouveau gouvernement de l'état pourrait être bien placé pour régler l'avenir du Jammu-et-Cachemire, dont les territoires du nord et de l'est sont occupés par le Pakistan et la Chine, et où les pressions en faveur de l'indépendance, de l'autonomie ou de l'union avec le Pakistan ont souvent donné lieu à des manifestations violentes.

« Un véritable séisme politique »

L'élection du nouveau gouvernement représente un point tournant. Selon le *Kashmir Times*, la débandade du parti de la Conférence nationale équivaut à un « véritable séisme politique ». L'élection n'a accordé à aucun parti une majorité nette au sein de l'assemblée d'état, qui compte 87 sièges. Le parti de la CN, qui occupait auparavant 57 sièges à l'assemblée, se retrouve avec 28 sièges seulement. Le Congrès national indien (CNI) a fait un pas en avant, passant de sept à 20 sièges, alors que le Parti démocratique du peuple (PDP), fondé il y a trois ans à peine, a remporté 16 sièges.

Sur le plan politique, le grand vainqueur est surtout le Parti démocratique du peuple, dirigé par un politicien chevronné, l'ancien ministre Mufti Mohammad Sayeed. En plus de s'apprêter les comtés de la vallée du Cachemire qui, traditionnellement, revenaient au parti de la CN, le parti a aussi obtenu le soutien du CNI pour l'aider à diriger le nouveau gouvernement de coalition. L'image la plus éloquente de cette élection est celle de la perte du siège traditionnel de

L'élection n'a accordé à aucun parti une majorité nette au sein de l'assemblée d'état, qui compte 87 sièges.

La langue et la religion

La religion divise profondément cet état du nord. En 2001, la majorité des 10 millions d'habitants du Jammu-et-Cachemire étaient musulmans. Selon le dernier recensement indien (1981) qui fournit des données sur la religion, 64 % étaient musulmans, 32 % hindous, 2 % sikhs et 1 % bouddhiste. Malgré une majorité musulmane globale, les trois régions de l'état possèdent chacune des majorités religieuses différentes. La région de Ladakh, dans l'est, regroupe un nombre égal de bouddhistes et de musulmans, alors que la grande majorité des habitants de la vallée du Cachemire, dans le nord, sont musulmans et que ceux des plaines de Jammu, dans le sud, comptent une majorité d'hindous. En outre, même si le Pakistan réclame depuis longtemps un référendum pour décider du sort de cette province divisée, il n'est pas certain que la plupart des habitants du Jammu-et-Cachemire voteront en faveur du Pakistan.

On parle plusieurs langues au sein de l'état et les préférences linguistiques vont souvent de pair avec l'appartenance religieuse. Au Jammu-et-Cachemire, on parle le kachméri, le dogra, l'ourdu, l'hindi et le ladakhis. Il faut préciser que le kachméri regroupe plusieurs dialectes. Dans les régions sous domination pakistanaise, on parle également le pendjabi. Les personnes qui parlent le ladakhis sont généralement bouddhistes, celles qui parlent l'ourdu sont majoritairement musulmanes, celles qui s'expriment en hindi sont hindous alors que celles qui parlent le kachméri et le dogra sont soit hindous soit musulmans.

la famille Abdullah à Ganderbal, lieu où le légendaire sheikh Abdullah et sa machine politique ont constamment remporté la victoire depuis des décennies.

Lors de leur campagne électorale, les candidats du PDP ont voulu « guérir les blessures physiques, psychologiques et émotives » du peuple de Kashmiri, et tenir compte de toutes les divergences

d'opinion – soit celles des séparatistes – sans imposer de conditions préalables, pour, enfin, demander aux forces de la sécurité d'exercer moins de pressions sur le public. Selon les analystes, le nombre accru de votants (soit 46 % par opposition à 32 % en 1999), était dû aux promesses électorales du PDP. Mais encore : on a noté un grand nombre d'électeurs dans des districts à majorité musulmane de la Ligne de contrôle, dont Karnahe avec 71 %, Gurez avec 77 % et Uri avec 67 %. Plusieurs habitants du Cachemire estiment que cette élection constitue un point tournant de leur histoire. Ainsi que le constate le journaliste Shujaat Bukhari : « Beaucoup de personnes croient qu'il s'agit d'une des élections les plus justes et équitables de toute l'histoire du Cachemire ».

« Des prisonniers politiques? »

Dès son arrivée au pouvoir, le Premier ministre a honoré une promesse électorale en libérant plusieurs séparatistes connus qu'il qualifiait de « prisonniers politiques ». Cependant, depuis le début de décembre, une recrudescence d'attaques terroristes contre le gouvernement a forcé le nouveau gouvernement à redoubler de prudence. Même si, à l'instar du PDP, le gouvernement de la CN de Farooq Abdullah avait promis de transformer une fois de plus l'état en un « paradis sur terre » (en éliminant les révoltes et en négociant avec les séparatistes du Cachemire pour les intégrer au courant national dominant), le PDP demeure dans une position plus difficile encore car

Rupak Chattpadhyay est agent de recherche et de programme au Forum des fédérations.

les attentes de l'électorat à son endroit sont nettement plus élevées. Mufti Mohammad Sayeed se montre en effet plus circonspect que son prédécesseur. Il admet que le défi qui se pose «l'effraie» quelque peu.

En cette époque marquée par la guerre contre le terrorisme, l'accès au pouvoir de Mufti relève sans doute du hasard. Le gouvernement de Farooq a dû affronter l'étape la plus sauvage de l'insurrection au Cachemire. Par ailleurs, Mufti est devenu Premier ministre au moment même où d'énormes pressions s'exercent sur le Pakistan pour qu'il réduise l'infiltration du Jammu-et-Cachemire par les combattants armés, ou *jihadis*. Par conséquent, la révolte est encore plus faible que l'an dernier et ses perspectives d'avenir pour le moins compromises. De plus, la mobilisation du gouvernement indien suivant l'attentat terroriste contre le Parlement en décembre 2001 a rendu la vie plus difficile aux *jihadis* du Jammu-et-Cachemire. Cet amalgame de changements militaires et politiques pourrait ainsi tracer la voie à un règlement.

Mufti s'est montré plus dynamique que son prédécesseur, en instaurant notamment des mesures audacieuses. Le PDP a été repositionné en qualité d'outil promotionnel de *choix* pour véhiculer le message d'indépendance du Cachemire, c'est-à-dire l'*azadi*. L'universitaire Amitabh Dubey croit que cette démarche historique comporte à la fois des avantages et des inconvénients pour l'Inde. Le plus grand avantage est que le PDP pourrait déplacer la Conférence séparatiste de Hurriyat, le cœur du nationalisme du Cachemire, et tenter de l'intégrer au courant national dominant. Ceci pourrait se faire si la coalition dirigeante donne suite à son engagement d'accroître le bien-être de la région et d'en accélérer le développement économique. La pression populaire pourrait également encourager le Hizbul Mujahideen, seul groupe contestataire autochtone d'importance, à examiner une seconde offre de cessez-le-feu, d'autant plus qu'à l'heure actuelle le Pakistan aurait plus de difficultés à saboter une tentative de paix.

Toutefois, une stratégie quasi séparatiste pourrait bien constituer une arme à deux tranchants. Le premier danger serait que cette stratégie paralyse la coalition dirigeante, puisqu'il est peu probable que le CNI, le plus important partenaire de la coalition, respecte l'opinion des séparatistes. Contrairement au gouvernement précédent, le PDP ne compte que 16 sièges au sein d'une assemblée qui en compte 87. Il doit donc compter sur l'appui du Parti du Congrès qui possède 20 sièges, ainsi que sur d'autres alliés. En outre, une stratégie politique incohérente aurait pour effet d'invalider les gains psychologiques de la dernière élection et il serait plus difficile de séduire les électeurs de la vallée du Cachemire. Le président de la Conférence nationale, Omar Abdullah, a déjà signalé que son parti tentera d'obtenir le vote *azadi* en reprenant sa campagne en faveur de l'autonomie. Il se dit également déterminé à exploiter en sa faveur toute querelle qui secoue la coalition dirigeante. Le second danger tient aux éventuelles conséquences de la politique gouvernementale face à une unité policière controversée, soit le Groupe des opérations spéciales (GOS).

Le 7 janvier 2003, Amnistie Internationale condamnait le gouvernement du Jammu-et-Cachemire car il n'avait pas donné suite à une promesse du Programme minimal uniforme (Common Minimum Program) d'enquêter sur tous les décès de personnes sous garde à vue et de punir les responsables. Si le gouvernement abolit le GOS ou s'immisce trop dans ses activités courantes, le flot de renseignements transmis aux forces de la sécurité pourrait tarir. Si le gouvernement ne fait rien, on pourrait l'accuser d'avoir violé les droits de la personne.

Peu à peu, le PDP revient sur sa promesse d'éliminer entièrement le GOS. En vérité, le Programme minimal uniforme (Common Minimum Program) de la coalition ne fait aucunement allusion à l'avenir du GOS. Quo qu'il en soit, le fait que la campagne du PDP repose sur une plateforme anti-GOS permet de croire que les électeurs de la vallée du Cachemire le surveilleront de près.

Le Groupe des opérations spéciales ressemble beaucoup aux organisations policières du Pendjab. Dans les années 1980, celles-ci ont appris à faire face aux groupes de séparatistes armés et ont acquis une grande compétence en ce sens. En général, il est difficile de lutter contre les insurrections sans l'appui de la police locale. Pour lutter contre les rebelles urbains, il devenait urgent de faire appel à une force

La violence politique

Les articles publiés dans la presse indienne témoignent bien de l'ampleur du problème :

« Les attentats terroristes au Jammu-et-Cachemire ont fait plus de 1 900 victimes cette année, y compris 136 personnes dans les deux premières semaines du mois d'août seulement ... « Depuis le début des activités visant à mater la rébellion au Jammu-et-Cachemire en 1990, les forces de la sécurité ont saisi 24 426 fusils AK, 27 782 bombes et dispositifs explosifs, 6 642 kilogrammes d'explosifs de R.D.X., 46 224 grenades à main et à fusil, 5 691 mines et 4 135 roquettes. Plus de 36 500 individus sont morts au Jammu-et-Cachemire depuis les premières manifestations terroristes en 1989 et on a appris de source officielle que 30 600 victimes étaient des terroristes civils et musulmans. Les fonctionnaires ont aussi enregistré 7 213 incidents de tir entre les frontières du Jammu-et-Cachemire et du Pakistan, dont 130 au cours des deux premières semaines du mois d'août. »

(traduction libre)

The Hindustan Times, le 28 août 2002, tel que cité ci-après
<http://www.jammu-kashmir.com/archives/archives2002/kashmir20020828b.html>

Selon l'Institut des sciences sociales de New Delhi, la violence et la terreur au Jammu-et-Cachemire ont eu un effet sur les élections :

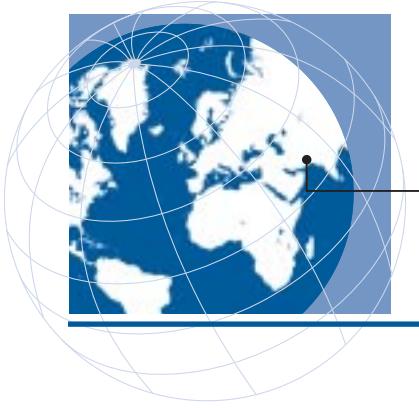
« Dans un rapport publié par l'Institut des sciences sociales de New Delhi intitulé *Fair Elections Under the Shadow of Fear*, on affirme que même si l'élection était juste, « elle n'était pas nécessairement libre », puisque la violence et la terreur constituaient des facteurs concrets ayant affecté les résultats de l'élection. » Un porte-parole de l'Institut, George Mathew, a affirmé que même si les élections s'inscrivaient dans un processus démocratique, « il ne fallait pas y voir un plébiscite ».

<http://www.hinduonnet.com/thehindu/2002/10/10/stories/200210100531100.htm>

policière locale mieux équipée que celle des groupes paramilitaires ou des unités militaires. Tout comme au Punjab, cette stratégie comporte ses lacunes. L'esprit de corps et les incitatifs financiers et professionnels requis pour motiver les policiers à s'attaquer à des *jihadis* entièrement dédiés à la cause risque fort d'attirer des soldats de fortune et d'entraîner des violations des droits de la personne. Il s'agit d'une situation paradoxale. D'une part, le GOS est une force combattante efficace et respectée (compte tenu de son talent à glaner des renseignements). D'autre part, le GOS est détesté en raison de la perte humaine liée à sa conduite. Le Parti démocratique du peuple a donc établi que le Groupe des opérations spéciales constituait un bon sujet de mobilisation politique. La grande question tactique qui se pose au PDP consiste à déterminer si le fait de restreindre les activités du GOS contribuera à étouffer ou à encourager la rébellion.

Le gouvernement du PDP devra également relever un autre défi lié à l'appui exagéré que semblent lui accorder les habitants de la vallée du Cachemire. Même si cette partie du Jammu-et-Cachemire souffre davantage des séquelles de la rébellion, elle ne représente qu'un tiers de la zone géographique de l'état. Le PDP n'a aucun statut politique dans les secteurs largement hindous de Jammu et les secteurs très bouddhistes de Ladakh. Même si le CNI, partenaire de coalition du PDP, a fait élire des représentants au Jammu comme au Ladakh, le gouvernement doit user de prudence et s'assurer que ses politiques pro-Cachemire ne vexent pas les habitants de ces régions.

Il y a fort à parier que la victoire de la coalition du PDP-CNI provoquera un véritable renouveau du processus politique. La campagne électorale de 2002 a entraîné une plus grande participation des habitants de la vallée du Cachemire que la timide campagne de 1996. Cela dit, Mufti a un formidable défi à relever car il doit adopter une approche équilibrée pour ne pas se faire damer le pion par le mouvement séparatiste, tout en mettant fin au statu quo politique qui paralyse la région. Si, par ses efforts, Mufti franchit cette impasse et ravive le processus politique, il peut s'attendre à une nouvelle vague de violence *jihadi*. Et il lui faudra attendre avant que le calme ne revienne dans cette région du monde. ☠



Élections au Pakistan : un pas en arrière pour la démocratie et le fédéralisme?

PAR SAJID MANSOOR QAISRANI

Après trois ans de régime militaire, le Pakistan est doté d'un gouvernement élu. Le nouveau Premier ministre, Mir Zafarullah Khan Jamali, est chef d'un gouvernement de coalition faible, à peine capable de rassembler l'appui nécessaire pour survivre à un vote de confiance. Bien que, dans l'ensemble, des observateurs aient trouvé que le vote s'était déroulé de façon juste le jour du scrutin, ils n'estiment ni tout à fait libres, ni tout à fait justes, les règles le réguissant. (Voir Encadré 1)

À la suite d'un référendum controversé en dehors du cadre de la constitution, le général Pervez Musharraf, chef d'État major de l'armée, demeure président du pays. Il jouit du pouvoir de congédier les assemblées élues, le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux. Sous son contrôle étroit, le système fédéral semble plus faible que jamais.

Commentant la situation, M. Sanaullah Baloch (autrefois membre de l'Assemblée nationale élu au Baloutchistan) a affirmé que les militaires ont tout pris en main et que le Pakistan n'est plus un État fédéral démocratique. M. I.A. Rehman, directeur de la Commission des droits de la personne du Pakistan, a laissé entendre que « le régime fédéral est en voie d'érosion » et que « la nouvelle donne est fondée sur un commandement unifié ». Cela a déjà échoué et, a-t-il ajouté, « cela échouera de nouveau ». La plupart des gens prédisent que la lutte continuera entre les hautes sphères militaires et les institutions politiques du Pakistan. Certains croient même que le nouveau gouvernement ne survivra pas au-delà d'un an.

Les élections du 10 octobre 2002 ont été marquées par plusieurs précédents :

- on a augmenté le nombre de sièges à l'Assemblée nationale de 217 à 342 ;
- on a réduit de 21 à 18 ans l'âge du droit de vote ;
- un diplôme de baccalauréat, au minimum, est devenu une condition d'éligibilité à l'assemblée ;
- 60 sièges ont été réservés aux femmes à l'assemblée ; et
- 10 sièges ont été réservés aux non-Musulmans.

Les règles changent

Avant même le début de la campagne, le gouvernement avait clairement fait savoir qu'il ne tolérerait pas le retour au pouvoir de deux anciens Premiers ministres. L'un d'entre eux, Benazir Bhutto, avait été Premier ministre de 1988 à 1990 et de 1993 à 1996. L'autre, Nawaz Sharif, était le Premier ministre que Musharraf renversa.

Le gouvernement a décrété que tout parti acceptant Bhutto ou Sharif comme membre se rendrait inapte à contester l'élection. De plus, une nouvelle loi a établi que toute personne ayant occupé deux fois le poste de Premier ministre du pays, ou encore de ministre en chef d'une province, serait privée du droit de briguer un troisième mandat.

Pour éviter la disqualification dans le parti de Nawaz Sharif, la Ligue musulmane du Pakistan changea de leadership. Le parti de

Sajid Mansoor Qaisrani assure la direction du service des ressources pour le compte de la Fondation Aurat, la plus grande ONG vouée à la défense des droits des femmes du Pakistan.

Benazir Bhutto, le Parti des peuples du Pakistan, utilisa une nouvelle tactique : il s'enregistra sous le nom légèrement différent de Parti des Parlementaires des peuples du Pakistan, auquel Benazir Bhutto n'est pas inscrit.

Bien avant le déclenchement des élections, un processus pour miner ces partis fut mis en marche. On provoqua le détachement de factions, puis on poussa ou on contraint des candidats susceptibles de se faire élire de les rejoindre. Des accusations de corruption visant des politiciens qui avaient assuré leur appui au gouvernement militaire furent levées, tandis que des accusations furent portées contre d'autres qui avaient osé rejeter cette offre.

L'intimidation et une mince majorité

Le jour du scrutin, il y eut de nombreuses plaintes au sujet de diverses tentatives d'intimidation. Cependant, l'establishment pro-Musharraf ne put réussir à former un gouvernement de son choix. C'est alors que commença le maquignonnage et l'intimidation. Jamali s'arrangea pour former une coalition qui puisse obtenir une mince majorité à l'assemblée.

Le résultat du vote a été de 41 % à l'échelle nationale. Une ancienne faction dissidente pro-Musharraf de la Ligue pakistanaise musulmane a gagné 118 sièges à l'assemblée nationale comptant 342 membres. Le successeur du parti de Bhutto a gagné la seconde plus grande représentation avec 81 sièges.

Le résultat le plus étonnant fut sans doute le succès du Mutahidda Majlis-e Amal, ou MMA, ce qui, en urdu, signifie « comité d'action conjointe ». Le MMA est une libre coalition de partis religieux musulmans de toutes tendances qui, avec 60 sièges, est devenue la troisième force en importance à l'Assemblée. Ces éléments avaient été rassemblés par d'anciens initiés du régime, avec l'appui discret d'éléments conservateurs vigoureusement opposés aux politiques pro-occidentales du Général Musharraf. Ils réussirent à former un gouvernement dans la province de la Frontière du Nord-Ouest et à participer comme partenaires dans une coalition au Baloutchistan.

Étant donné les circonstances, l'establishment Musharraf dut se rabattre sur de plus petits groupes pour former un gouvernement à son goût. La « clause de défection » de la constitution fut mise en veilleuse afin de permettre à dix membres du successeur du parti de Bhutto de rejoindre la coalition.

Un gouvernement de factions détachées

Le plus grand élément du gouvernement de la coalition de Jamali est le PML-Q, la faction pro-Musharraf de la Ligue pakistanaise musulmane originale. Il bénéficie du soutien de quatre petits partis ainsi que de celui de dix transfuges du successeur du parti de Bhutto. Il reçoit également l'appui d'autres petits groupes ainsi que celui de partis à l'assemblée qui n'appartiennent pas officiellement à la coalition.

L'émergence de Jamali en qualité de candidat de la LMP-Q a étonné de nombreux observateurs. On l'avait choisi parce que le régime ne voulait pas d'un Premier ministre issu de la province du Pendjab ou du Sind. Comme il est originaire du Baloutchistan,

Représentation à l'Assemblée nationale, par parti

Parti	Abrév.	Sièges
Ligue musulmane du Pakistan (Quaid-e-Azam)	LMP-Q	118
Parlementaires du Parti des peuples du Pakistan	PPP-P	81
Muttahida Majlis-e-Amal Pakistan	MMA	60
Ligue musulmane du Pakistan (Nawaz Sharif)	LMP-N	19
Mouvement Muttahida Qaumi	MMQ	17
Alliance Nationale	AN	16
Ligue musulmane du Pakistan (fonctionnelle)	LMP-F	5
Ligue musulmane du Pakistan (Junejo)	LMP-J	3
Parti des peuples du Pakistan (Sherpao)	PPP-S	2
Awami Tehrik du Pakistan ATP 1		
Ligue musulmane du Pakistan (Zia-ul Haq)	LMP-Z	1
Tehrik-e-Insaf du Pakistan	TIP	1
Mouvement Muhajir Qaumi du Pakistan	MMQ-P	1
*Parti National du Baloutchistan	PNB	1
*Parti Jamhoori Watan	PJW	1
* Parti Pukhtunkhwa Milli Awami	PPMA	1
Indépendants, y compris 12 des ZTAF**		14

*partis militant pour une autonomie provinciale accrue

** zones tribales sous administration fédérale

province la moins peuplée, les assises de son pouvoir sont faibles et, pour cette raison, de nombreux analystes voient en lui un Premier ministre faible. C'est pourquoi, au sein de la coalition régnante, est-il dépourvu d'un puissant entourage de partisans.

En ce moment, la LMP-Q est fort tirailée : ses adhérents, en effet, estiment qu'on leur reconnaît moins d'importance qu'aux membres de formations plus petites de la coalition. Il existe par conséquent un danger d'effritement au sein même du parti.

La fragilité du gouvernement peut se mesurer au fait que, peu après avoir appuyé Jamali comme Premier ministre, le MMQ lui a retiré son soutien. Ce n'est que très péniblement que la coalition est parvenue à le réintégrer.

Pressions sur la fédération

Divers facteurs exercent des pressions sur la fédération du Pakistan. Les efforts déployés par l'establishment pakistanaise pour conserver son contrôle centralisateur ont affaibli les partis populaires qui appuient le fédéralisme et les droits des unités constituantes du pays. Les partis régionaux et les groupes qui avaient livré une longue lutte pour les droits économiques, culturels et sociaux des unités constituantes ont été balayés de la scène politique. Ceci a créé un redoutable vide dans un pays où l'augmentation des prix a mis les nécessités mêmes de la vie hors de la portée du citoyen ordinaire, et où le chômage a atteint des sommets jamais connus.

La présidence et le Parlement resteront tout probablement sur le sentier de la guerre. L'ancien parti de Nawaz Sharif et le successeur du parti de Bhutto s'opposent amèrement à Musharraf car ils attribuent leur défaite à ses actions. De concert avec le MMA, ils s'opposent également à cet ensemble d'amendements constitutionnels connus sous le vocable d'« ordre du cadre juridique », que le gouvernement Musharraf a fait inscrire dans la constitution quelques jours à peine avant de convoquer l'Assemblée nationale. Dans ce combat, les partis d'opposition jouissent de l'appui des principaux éléments de la société civile pakistanaise.

L'anti-américanisme et l'orthodoxie religieuse

Le parti religieux de l'opposition conteste vivement les politiques pro-occidentales du gouvernement. Ses chefs exigent du général qu'il renonce, d'ici mars, à son poste de chef d'État-major de l'armée. Ils menacent de lancer des manifestations de protestation

à travers le pays si le gouvernement accorde son appui à une attaque éventuelle des États-Unis contre l'Iraq. Ils exigent aussi le départ immédiat des troupes et des fonctionnaires américains au Pakistan. De surcroît, ils veulent que le congé hebdomadaire repasse du dimanche au vendredi, et préconisent l'imposition de restrictions sur les écoles mixtes et la libéralisation de la programmation télévisée. La popularité de ce parti pourrait augmenter les frictions avec l'Inde.

Au Pakistan, il y a aussi d'autres tensions illustrées par la polarisation entre partisans de l'autonomie et partisans du fédéralisme centralisé. Une partie de l'intelligentsia qui préconise le fédéralisme centralisé estime la fédération plus robuste que jamais. Interprétant les résultats de l'élection comme l'expression authentique de l'opinion publique, c'est la première fois dans l'histoire du pays, prétendent-ils, que les forces autonomistes dans les provinces ont été pratiquement anéanties. Au Baloutchistan, les partis de cette tendance n'ont pu remporter que trois sièges ; dans la PNOF et au Sind, ils n'ont pas pu en remporter un seul. « Plus les autonomistes sont faibles, plus la fédération est forte ». Tel est le mantra de ces intellectuels.

Ces mêmes personnes attribuent le déclin des mouvements autonomistes en partie à la création de gouvernements locaux récemment dotés de pouvoirs. Ils attribuent aussi cet affaiblissement à l'effondrement des canaux irréguliers de circulation de capitaux à la suite des attaques terroristes de septembre 2001 contre les États-Unis : en coupant l'accès à des sommes non imputables, cet effondrement, affirment-ils, a asséché les ressources financières des forces autonomistes.

Ces intellectuels soutiennent qu'en allant chercher le Premier ministre au Baloutchistan, on a peut-être davantage consolidé les forces fédérales. Le Baloutchistan est la plus petite et la plus faible des provinces de la fédération, mais aussi la plus radicalement séparatiste et la plus riche en ressources. Le gaz naturel, seule ressource naturelle non renouvelable abondante du Pakistan, provient du Baloutchistan. ☺

Jusqu'à quel point les élections au Pakistan furent-elles justes et libres ?

Human Rights Watch (New York, États-Unis) :

« Le gouvernement militaire du Pakistan a eu recours à diverses tactiques juridiques et politiques pour contrôler le processus et l'issue des élections ; l'amendement de la constitution pour dégager le pouvoir du Président Pervez Musharraf de toute entrave sur le Parlement et le gouvernement ; et, enfin, la révision des procédures électorales pour, à toutes fins utiles, éliminer de la compétition les chefs des deux principaux partis politiques. »

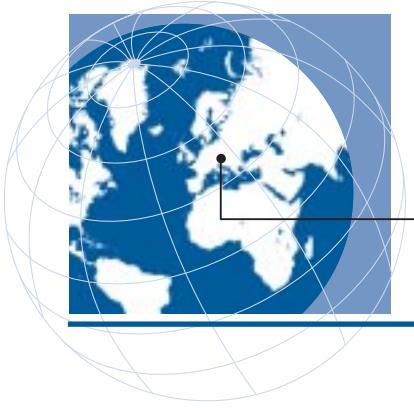
Commission internationale des droits de la personne (Lahore, Pakistan)

« Tout en appréciant les efforts de la Commission électorale du Pakistan, la Commission internationale des droits de la personne (CIDP) a constaté que les élections de 2002 se sont déroulées de façon juste, libre et transparente. Dans son rapport détaillé sur les élections de 2002, diffusé ici aujourd'hui, la CIDP a déclaré que ces élections avaient été les plus justes et les plus libres de l'histoire du Pakistan depuis celles de 1970. »

Dawn, Lahore, Pakistan, le 9 novembre, 2002

Mission d'observation de l'UE aux élections du Pakistan (Bruxelles, Belgique)

« La tenue d'une élection générale n'assure pas, à elle seule, la restauration de la démocratie. L'ingérence non justifiée dans l'aménagement des élections ... a gravement faussé le processus électoral. De plus, on ne sait toujours pas si les militaires remettront tous les pouvoirs à l'administration civile. »



Le vote de l'extrême droite est réduit de deux tiers en Autriche

Les Conservateurs gagnent des sièges au détriment du parti de Haider.

PAR **MELANIE SULLY**

En Autriche, l'élection législative de novembre 2002 marque un point tournant dans l'histoire du pays, étant donné que les électeurs ont provoqué le revirement politique le plus radical depuis la fin de la guerre. Ce phénomène a entraîné le démantèlement électoral spectaculaire du Parti de la liberté (FPÖ), la formation de l'extrême droite dirigée par Jörg Haider au profit du Parti populaire (ÖVP) de centre-droite (sous l'égide du chancelier fédéral Wolfgang Schüssel). Les Autrichiens ont également été surpris de la perte de vitesse du Parti social-démocrate qui, pour la première fois depuis 1966, n'a pas obtenu le plus grand nombre de votes et de sièges au sein du Parlement (qui compte 183 sièges). Schüssel avait décidé de tenir une élection éclair en septembre, suite à la démission de ministres clés du Parti de la liberté avec qui il avait formé une coalition.

La campagne électorale a donné lieu à des discussions pour le moins surprenantes sur les relations entre le fédéral et les états, à savoir :

- l'attribution de pouvoirs additionnels aux états et aux villes (la « subsidiarité » promise par le Parti populaire);
- la centralisation des droits des animaux sous contrôle fédéral (un traitement égal pour les porcs dans tous les états!);
- le rôle des parlements des états dans une Union européenne élargie.

Il y aurait lieu d'engager un vigoureux débat sur la portée et les contraintes de ces compétences fédérales et étatiques lorsque le temps sera venu de négocier la création d'un gouvernement de coalition.

Sur la piste de Knittelfeld

Certains ministres et hauts fonctionnaires du Parti de la liberté (FPÖ), y compris la chef Susanne Riess-Passer, ont quitté le monde politique après s'être querellés avec Jörg Haider, le gouverneur d'extrême droite de l'état de Carinthie. Plus tôt dans l'année, Haider avait confondu les leaders du parti en serrant la main de Saddam Hussein lors d'une visite improvisée en Iraq. Cela est sans compter que ses fréquentes « démissions de démissions » étaient la risée des chroniqueurs politiques. En vérité, Haider était devenu l'élément imprévisible du parti au sein du gouvernement. En outre, la piètre performance du parti lors des élections régionales avait déçu plusieurs de ses disciples qui souhaitaient un retour à la belle époque de l'opposition.

En septembre dernier, la ville de Knittelfeld, en Styrie, a été secouée par un débat houleux, alors que les éléments radicaux rejetaient un document de compromis rédigé par Riess-Passer et Haider. Dégoutés, les rebelles de Haider ont déchiré le document

L'incident de Knittelfeld révélait une culture politique ancrée dans le radicalisme, le rejet du compromis et un fort sentiment anti-européen.

alors que les modérés de Riess-Passer ont convenu qu'ils n'avaient plus aucune raison de s'accrocher au pouvoir. La coalition établie en février 2000 sous la menace de sanctions de l'UE venait d'éclater. L'incident de Knittelfeld révélait une culture politique ancrée dans le radicalisme, le rejet du compromis et un fort sentiment anti-européen.

C'est ainsi qu'ont défailli, après une longue série de victoires, les fins instincts politiques de Jörg Haider. Ce dernier avait compté sur ses ministres pour rester au pouvoir et croyait fermement que Schüssel ne tiendrait pas d'élections si tôt. Dans le cas de Schüssel, malgré les dangers inhérents, le jeu en valait la chandelle. L'opinion publique n'était pas favorable au Parti populaire (ÖVP) et l'implosion du Parti de la liberté que les travailleurs avaient pourtant appuyé en 1999 menaçait de profiter au parti d'opposition des Sociaux-démocrates (SPÖ).

Non aux Verts/Rouges

La coalition ÖVP-FPÖ voulait établir des réformes axées sur l'instauration d'un gouvernement économe, la restructuration de l'aide sociale et la réduction du déficit. Lors de son court passage au pouvoir, cette coalition s'était attaquée avec un succès mitigé aux divers problèmes affectant les régimes de pension et d'aide sociale. Apparemment, beaucoup d'électeurs voulaient que ces politiques perdurent en 2002 et semblaient prêts à confier le mandat à Wolfgang Schüssel. En revanche, l'incompétence économique du gouvernement des Verts/Rouges en Allemagne, le pays voisin, décourageait les électeurs d'opter pour un gouvernement du centre-gauche.

Le SPÖ ne semblait pas intéressé à récupérer les partisans désillusionnés de Haider, préférant plutôt séduire les Verts. Les Sociaux-démocrates avaient toujours tenté d'ostraciser le FPÖ, un parti que le SPÖ jugeait fort répugnant, surtout sous le règne de Haider. L'inaptitude des Sociaux-démocrates à séduire les membres déçus du Parti de la liberté était une conséquence logique de leur mentalité d'exclusion politique. En revanche, l'ÖVP adoptait des politiques rigides sur l'asile et l'immigration dans le but d'attirer les partisans ébranlés du FPÖ.

En outre, l'ÖVP annonçait que Karl Heinz Grasser, l'ancien ministre des Finances du FPÖ qui avait démissionné de son poste après Knittelfeld, serait membre du prochain cabinet de l'ÖVP. Prononcée la veille même de l'élection, cette déclaration fit l'effet d'un coup de maître.

Le sentiment anti-Vienne

Les rebelles de Haider s'étaient vertement moqués de Grasser, un bel homme d'allure jeune qualifié de « petit prince de la nation » en raison de sa richesse et de son mode de vie raffiné. Selon ces radicaux, la mentalité de Grasser était trop éloignée des préoccupations des « gens ordinaires » qu'ils estimaient eux-mêmes représenter. De fait, la rébellion de Knittelfeld résultait,

Melanie Sully est chargée de cours à l'Académie diplomatique de Vienne et l'auteure de *The New Politics of Tony Blair* et de *The Haider Phenomenon*.

Résultats de l'élection de 2002

Parti	Sièges	+/-	% du vote	+/-
Parti social-démocrate (SPÖ)	69	+ 4	36,5	+ 3,3
Parti de la liberté (FPÖ)	18	- 34	10,0	- 16,9
Parti populaire (ÖVP)	79	+ 27	42,3	+ 15,4
Verts (Die Grünen)	17	+ 3	9,5	+ 2,1
Autres	0	0	1,6	- 2,6

Participation électorale : 84, 3 % des électeurs admissibles

dans une certaines mesure, du ressentiment à l'endroit de Vienne, capitale du chic et du jet-set. Plusieurs ministres du FPÖ étaient bien accueillis dans les prestigieux cercles de « l'establishment » viennois et menaient une vie sociale fort active. Pour leur part, les partis provinciaux du FPÖ détestaient « les grands airs » que se donnait Vienne.

Le successeur de Riess-Passer au pouvoir, et celui qui aurait dû prendre la barre du FPÖ aux élections, était Mathias Reichhold, un Carinthien. Son mandat ne dura pas car il démissionna pour cause de maladie quelque quarante jours après sa nomination. Dès le début, Haider a précisé que le nouveau venu ne devait pas se laisser trop influencer par l'ambiance insidieuse de la capitale. Le parti carinthien réservait un appui plutôt tiède à Reichhold et sa photo n'ornait pas les pancartes électorales affichées un peu partout. C'est un autre Carinthien, le ministre des affaires sociales Herbert Haupt, qui lui succéda. Pendant toute la campagne électorale et jusqu'à l'heure des résultats désastreux, ce dernier défendit avec grande conviction le programme de Haider.

Le fédéralisme et la défense des droits des animaux

Tout au long de la campagne, les gens voulaient surtout savoir si l'ÖVP arriverait à supplanter le SPÖ et à devenir la plus grande force politique. Bien des enjeux furent mis en veilleuse dans cette course à la chancellerie fédérale. On dérogea très peu des politiques de parti établies. Comme prévu, le SPÖ mit l'accent sur l'emploi, les pensions et l'éducation, alors que le parti des Verts réclamait un ministère des femmes et l'abolition des frais étudiants.

À quelques jours du scrutin, un changement surprise survint en rapport avec un projet de loi centralisé sur les droits des animaux qu'appuyaient le prestigieux quotidien *Kronen Zeitung* et tous les grands partis, à l'exception du Parti populaire qui représentait les fermiers. Faisant volte-face, l'ÖVP déclara qu'il appuierait une mesure demandant aux états fédérés de céder à la fédération la responsabilité des droits des animaux au sein du nouveau Parlement. En vertu de ce projet, les états seraient toujours responsables des lois sur la chasse mais toutes les autres lois sur les animaux seraient regroupées sous la compétence de la fédération. Comme l'affirmait le leader social-démocrate Alfred Gusenbauer : « Les porcs de Haute Autriche ne devraient pas être traités différemment des porcs de l'état de Vorarlberg. »

Le parti des Verts réclama également le transfert des pouvoirs régissant l'aide sociale et les foyers pour malades des états vers la fédération. En général, les Verts étaient favorables à la décentralisation et revendiquaient une plus grande autonomie financière pour les administrations locales. Le Parti de la liberté appuya le principe de « subsidiarité » selon lequel il revient à l'ordre de gouvernement le plus près des citoyens d'agir. En raison de leur structure de parti et du *Weltanschauung*, les Sociaux-démocrates voyaient plutôt la politique sous un angle centralisateur. Pour sa part, le Parti populaire, qui possède une structure de parti décentralisée, était en faveur d'un plus grand

fédéralisme. Dans sa plate-forme électorale « de A à Z », il préconisait une décentralisation du pouvoir vers les plus petites unités de pouvoir et soutenait le développement de la dimension fédérale et l'autogestion des municipalités.

L'un des volets fédéraux de la Constitution autrichienne est la seconde Chambre, ou *Bundesrat* (conseil fédéral), dont les 62 membres (qui siègent en permanence) représentent les unités constitutantes du pays. Tous les programmes politiques visent à modifier les règles de procédure et leurs modalités d'application au sein du *Bundesrat* pour en faire une véritable « Chambre des états ». Un changement constitutionnel d'une telle envergure exigerait néanmoins une majorité des deux tiers des voix.

Dans l'accord de coalition signé en 2000, l'ÖVP et le FPÖ souscrivaient tous deux à l'idée d'une réforme de la fédération. Mais même ensemble, les partis n'avaient pas une majorité parlementaire suffisante pour instaurer des changements importants. Le traité visait à « consolider les droits des états et des administrations locales en respectant pleinement le principe de subsidiarité ». Le document préconisait également « l'abolition des contraintes actuelles de la constitution fédérale pour donner aux états le pouvoir d'adopter eux-mêmes des dispositions législatives. »

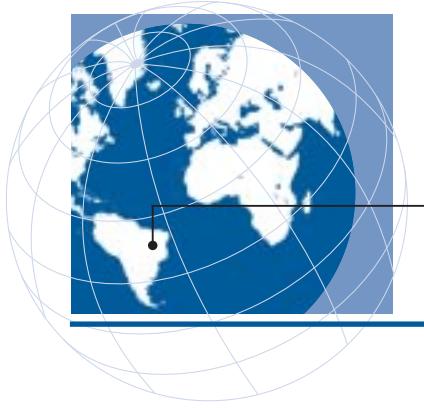
Un nouveau gouvernement doté d'une solide majorité parlementaire pourrait de nouveau s'intéresser à la formulation et aux interactions des politiques à l'échelle de l'UE. Cependant, il pourrait s'occuper du gouvernement national et de ceux des Länder. Même si on a déjà songé à diverses mesures pour réduire la dimension des parlements des états, il s'agit de questions délicates qui supposent la perte d'emplois et le déséquilibre des intérêts en place. Compte tenu de ses dimensions modestes, l'Autriche possède un nombre exagéré d'instances décisionnelles à différents niveaux qui pourraient profiter d'une rationalisation opérationnelle. En outre, le débat entourant la Convention européenne pourrait aboutir à certains changements et offrir un plus grand rôle aux parlements nationaux au sein d'une Europe élargie. Dans un tel scénario, les parlements nationaux pourraient devenir des « parlements d'état », ce qui ouvrirait la voie à une Europe fédérée.

Le chancelier fédéral Wolfgang Schüssel a eu maintes fois l'occasion de renforcer la coalition, un processus souvent plus long et onéreux que celui de la campagne électorale elle-même. Il veut maintenant poursuivre les politiques de réforme engagées en 2000 et respecter, dans toute la mesure du possible, le message de l'électeur. Le processus de création d'un gouvernement s'est avéré long et pénible. À la fin du mois de janvier, il n'existant toujours pas de nouvelle coalition gouvernementale. Le président de l'Autriche a confié à Wolfgang Schüssel la responsabilité de former un gouvernement, mais la tâche s'est avérée longue et ardue. Deux mois après l'élection, rien ne laissait entrevoir que les négociations entre l'ÖVP et les autres partis élus avaient porté fruit. ☺

Autres lectures

Fédérations, volume 2, numéro 3, avril 2002, « Jörg Haider se sert de son pouvoir en Carinthie comme tremplin », par Melanie Sully.

Werner Zögernitz, *Bundesrat-Geschäftsordnung*, Manz, Vienne, 2002 – un tableau détaillé de la deuxième Chambre de l'Autriche.



Le nouveau gouvernement du Brésil est-il prêt pour la réforme fiscale ?

PAR CARLOS ARAÚJO LEONETTI

Si le président brésilien, Luís Ignacio (« Lula ») da Silva, découvre le moyen de nourrir tous les pauvres du Brésil, il lui faudra tout de même surmonter un autre immense obstacle : le défraiement du nouveau programme d'alimentation.

Aux termes de la Constitution de 1988, et tel qu'il est structuré au Brésil, le fisc ne peut même pas supporter le niveau actuel de services gouvernementaux, encore moins un programme de suppression de la faim. En vérité, si le gouvernement brésilien ne parvient pas à augmenter ses revenus fiscaux, il fera sûrement face à des déficits insurmontables et à la perte de l'appui du FMI.

À l'aube de l'année 2003, l'édifice brésilien d'imposition a subi des pressions considérables. Au plan politique, le régime de taxes a miné le fédéralisme fiscal et a encouragé la « guerre fiscale » entre les ordres de gouvernement ; au plan économique, il a pénalisé la production et le commerce avec l'étranger. Ce sont là quelques contraintes fiscales avec lesquelles Lula devra se colteler pour pouvoir alimenter les pauvres du Brésil.

Contraintes constitutionnelles

Contrairement à bien des pays, la Constitution du Brésil établit clairement les limites des pouvoirs d'imposition du gouvernement fédéral (dit de « l'Union »), des états et des villes. Elle précise même ceux du District fédéral de Brasilia. L'Union est habilitée à imposer le commerce avec l'étranger, les revenus, les propriétés rurales, les produits industriels, les opérations de crédit, le change monétaire, l'assurance et les instruments financiers. Les états sont autorisés à imposer les véhicules à moteur, les héritages, les dons et les ventes en général. Les villes sont autorisées à imposer l'immeuble, les ventes et les services en général. L'Union, les états et les villes peuvent aussi exiger des honoraires pour les services publics – dont la mise en vigueur des lois.

Seule l'Union est autorisée à percevoir d'autres taxes, appelées « emprunts forcés », pour couvrir des dépenses exceptionnelles occasionnées par la guerre ou par d'autres calamités, ou encore pour appuyer des projets publics urgents. Après un délai établi par la loi, toutefois, le gouvernement fédéral est tenu de

Les états et les villes ont l'impression d'avoir les mains liées car ils ne peuvent que percevoir les taxes que leur allouent leur Constitution.

rembourser toutes les sommes ainsi touchées. En revanche, les « contributions spéciales » sont des taxes fédérales perçues pour aider à financer la sécurité sociale et d'autres dépenses publiques. Enfin, seule l'Union peut imposer des taxes non prévues nommément par la Constitution.

Parce qu'ils ne peuvent que percevoir les taxes que leur confie la Constitution, les états et les villes se sentent souvent les mains liées. Étant donné cette contrainte, ils n'ont pas, d'habitude, la capacité financière d'honorer leurs engagements politiques. De surcroît, la loi de 2001 sur la responsabilité fiscale impose des pénalités onéreuses à toutes les autorités qui accusent un déficit budgétaire ou qui encourent des dépenses sur des programmes non prévus par le budget annuel. Ainsi, cette ordonnance limite encore davantage la liberté d'action fiscale des gouvernements.

Deux aspects majeurs de la structure fiscale du Brésil méritent une attention toute particulière : la taxe de valeur ajoutée et les « contributions spéciales ». La taxe de valeur ajoutée, ou « ICMS » – sigle de son appellation portugaise, « taxe sur le roulement des biens et des services » – est perçue par les états et non par le gouvernement central selon la pratique courante au Canada et dans la plupart des pays d'Europe. Cette différence donne à chaque état le pouvoir de fixer ses propres règles pour l'ICMS, situation qui contribue à une « guerre de taxes » entre états. L'application de l'ICMS aux ventes entre états donne lieu à un autre problème : en s'évertuant à respecter les réglementations des états, souvent contradictoires, les compagnies faisant affaires à l'échelle du pays encourent des dépenses importantes.

Faut-il « fédéraliser » la taxe de valeur ajoutée ?

On peut soutenir que la solution idéale serait de transformer l'ICMS en taxe fédérale. Ceci comporterait le déplacement des états vers l'Union du pouvoir de légiférer à ce chapitre, tout en laissant aux états les responsabilités de la mise en œuvre et de la perception. On éviterait ainsi la guerre fiscale entre les divers ordres de gouvernement et l'on réduirait les frais des compagnies faisant affaires dans plusieurs états. Une telle innovation exigerait cependant un amendement à la Constitution, exploit peu commode étant donné l'exigence du consentement des trois cinquièmes des membres de chaque Chambre du Congrès – c'est-à-dire de la Chambre des députés et du Sénat fédéral. Une telle modification menacerait aussi l'autonomie fiscale des états car, de la façon dont elle fonctionne, l'ICMS est la source la plus importante de revenus pour la majorité d'entre eux.

Une autre réforme possible des règlements de l'ICMS entraînerait la réforme du principe qui réglemente l'imposition

Carlos Araújo Leonetti enseigne le droit à l'Université fédérale de Santa Catarina (UFSC) à Florianopolis au Brésil et travaille en qualité d'avocat financier national pour le ministère des Finances du Brésil.

Deux aspects des villes brésiliennes :

Photos: Reuters Digital Fellowship



Cette plage de Recife montre un des aspects des villes brésiliennes : un paradis fréquenté par de nombreux touristes.



Une mère et son enfant sur une rue d'une « favela » — un bidonville brésilien à proximité d'un riche voisinage.

de ventes entre états. Selon le « principe de l'origine » en vigueur aujourd'hui, les revenus de l'ICMS sur ces ventes reviennent à l'état du vendeur. Cette méthode avantage les juridictions plus riches, où sont situées la plupart des industries, au détriment des plus pauvres. Le remplacement du principe de l'origine par celui de la destination augmenterait les revenus de l'ICMS pour les états non industrialisés et, de ce fait, pourrait accroître l'équité du régime fiscal dans son ensemble.

L'autre grande question au sujet de la réforme fiscale brésilienne est celle des « contributions spéciales » perçues par l'Union. Ces taxes sont touchées de façon cumulative sur presque toutes les transactions commerciales, de la vente des aliments aux communications téléphoniques. Autrement dit, elles sont touchées sur chaque transaction impliquant le même produit, sans égard pour les taxes perçues sur les transactions antérieures. Ce régime, qui gonfle les prix des biens et services, impose un fardeau aux consommateurs.

Les conséquences sont peut-être encore plus dures lorsque les contributions spéciales frappent les exportations : en effet, à cause d'elles, les produits du Brésil sont moins compétitifs sur les marchés internationaux. L'Union a toujours résisté à l'idée toute simple de les abolir à cause des revenus importants qu'elles génèrent. L'administration de Lula pourrait modifier leur profil pour les rendre non cumulatives, et ainsi alléger le fardeau des exportateurs et des consommateurs. Une telle réforme n'exigerait pas d'amendement constitutionnel mais une simple loi du Congrès.

Impôt sur le revenu non progressif

De nombreux Brésiliens exigent aussi la réforme d'autres aspects du régime fiscal. Ils portent, entre autres, une attention particulière à l'impôt sur le revenu personnel, que seul le gouvernement fédéral est autorisé à percevoir. Au Brésil, où il n'y a que deux tranches d'imposition, l'impôt sur le revenu personnel n'est que modérément progressif : les revenus annuels de plus de 12 684 reals (environ 3 960 \$ US) sont frappés au taux de 15 %, ceux de plus de 25 753 reals (environ 8 040 \$ US) au taux de 25,7 %. En comparaison avec bien des pays, la liste détaillée des déductions permises est très courte. Aussi de nombreux citoyens demandent-ils qu'on leur accorde de nouvelles déductions.

Les conséquences sont sans doute encore plus graves lorsque les contributions spéciales frappent l'exportation : les produits du Brésil, en effet, sont moins compétitifs sur les marchés internationaux.

Une autre question importante, étroitement liée à la réforme fiscale, est celle de la répartition constitutionnelle des compétences. Tout en répartissant le pouvoir d'imposition parmi les autorités fédérales, étatiques et locales, la Constitution ménage pour l'Union la plus grande souplesse : seul le Congrès fédéral peut imposer des taxes qui n'ont pas encore été réservées pour l'un des trois ordres de gouvernement.

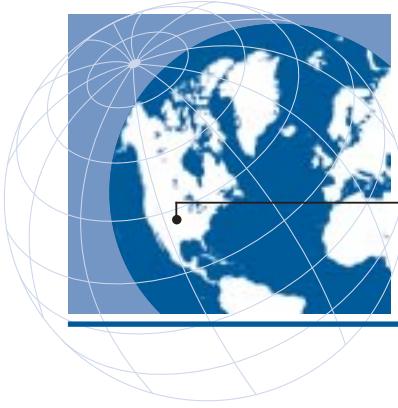
En revanche, les autorités étatiques et locales se révèlent souvent incapables de toucher suffisamment de fonds pour s'acquitter d'obligations dont, pourtant, la Constitution leur a confié le mandat. Étant donné que les gouvernements inférieurs au gouvernement national rendent la plupart des services dont dépendent la majorité des citoyens, il est juste de dire que le statu quo fiscal est lourdement pondéré à l'avantage des classes sociales privilégiées.

La répartition des pouvoirs

Étant donné les liens intimes entre la réforme fiscale et la répartition des pouvoirs, il faudrait, idéalement, discuter des deux en même temps. Par les temps qui courent, les autorités étatiques et municipales ont coutume de s'envoler vers Brasilia, la capitale fédérale, pour y quérir de l'aide financière. Une réforme fiscale efficace et responsable pourrait bien réduire, voire éliminer de telles demandes, formulées presque en mendiant. D'ailleurs, il est possible de prétendre que la décision du président Lula da Silva d'établir un ministère de la Ville responsable des affaires municipales fait preuve, une fois de plus, d'un effort concerté pour renforcer les institutions de réforme fiscale.

La réforme fiscale a constitué un élément majeur de la plate-forme électorale de Lula bien que, à cet égard, ses propositions soient restées plutôt vagues. L'essentiel de son discours sur les finances publiques a porté sur la notion du déplacement du fardeau fiscal de la production vers les revenus et les héritages. En revanche, Lula ne peut pas couper les revenus fédéraux sans risquer de compromettre une de ses plus importantes promesses électorales, soit de supprimer la faim au Brésil.

Le défi de Lula est clair : il lui faut réaliser un nouvel équilibre fiscal dans la fédération brésilienne afin que celle-ci puisse honorer ses engagements politiques. ☠



Les états américains : déclin des impôts sur les sociétés

Étant donné le déclin récent de leur rendement, bien des gens s'interrogent sur l'efficacité des impôts sur les sociétés.

PAR **WILLIAM F. FOX**

Le gouvernement fédéral n'est pas le seul, aux États-Unis, à prélever des impôts sur les revenus des sociétés : c'est le cas de presque tous les gouvernements d'états. En 2002, à cet égard, l'Iowa exigeait un niveau jusqu'alors inégalé de 12 %. Au Minnesota et au Massachusetts, ce taux dépassait 9 %. Pourtant, étant en concurrence en matière d'investissement, les états préfèrent, en général, réduire le taux d'imposition des revenus des sociétés plutôt que de l'augmenter. Le taux fédéral a également décliné, chutant de 46 % en 1985 à 35 % en 2001.

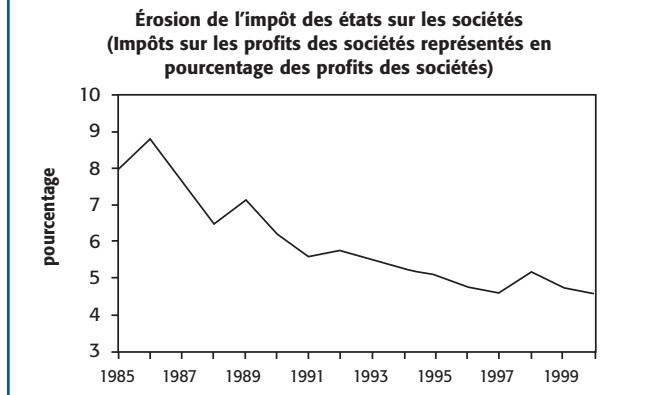
Aux États-Unis, les états connaissent de plus en plus de difficultés à s'approvisionner en fonds par le biais d'un impôt sur le revenu des sociétés. De nombreux analystes se demandent comment les états pourraient augmenter leurs entrées, tandis que d'autres s'interrogent sur la viabilité à long terme de cet impôt. Au cours de l'année fiscale se terminant en juin 2002, la remarquable chute de 20,1 % du rendement de l'impôt sur le revenu des sociétés a exacerbé ces préoccupations. La chute des profits des sociétés révèle en partie ce déclin, mais le ralentissement du rendement de cet impôt avait commencé bien avant.

Une longue histoire

Les gouvernements des états américains ont recours à l'impôt sur le revenu des sociétés depuis environ un siècle, le Wisconsin étant le premier à l'avoir adopté en 1911. Hawaï préleva des impôts sur les revenus des sociétés dès 1901, alors qu'à cette époque, cette terre n'était pas encore un état. Au fil des ans, d'autres juridictions se sont établies. Aujourd'hui, 44 états (en plus du *District of Columbia*) prélevent des impôts sur les revenus des sociétés. Pour 31 d'entre eux, il s'agit d'un impôt progressif. Le taux de 12 % de l'Iowa est le plus fort au pays, celui de 4 %, au Kansas, est le plus faible. De plus, un certain nombre d'états exigent des impôts sur le capital des sociétés. Dans le cadre de leur régime d'imposition des sociétés, le Michigan et le New Hampshire perçoivent à la source des variantes de la taxe de valeur ajoutée.

Les états peuvent sembler en faire un grand usage mais, en l'an 2000, l'impôt sur le revenu et les autres droits acquittés par les sociétés ne représentaient que 7,2 % de toutes les taxes perçues, en baisse par rapport à 10,7 % en 1979. Cette période de 20 ans a connu un déclin soutenu de l'importance relative des taxes payées aux états par les sociétés. Le taux effectif d'imposition des sociétés a diminué, lui aussi, de 7,1 % des profits en 1989 à 4,6 % en 2000 (voir la figure). Ce taux est le rapport du total des revenus provenant de taxes acquittées par les sociétés au total de leurs profits.

Bien des raisons expliquent ce déclin. Des modifications à la politique nationale et aux pratiques administratives ont réduit l'assiette fiscale des états. La plupart d'entre eux imposent les sociétés sur la base de la définition fédérale des profits, laquelle est ajustée selon leurs objectifs. Par leurs décisions politiques, le



président et le Congrès modifient l'assiette fiscale fédérale, et ils font souvent leur choix sans sérieusement tenir compte des effets qu'ils produiront sur les revenus d'impôts des états.

Dans certains cas, les états acceptent tout simplement l'effet des décisions fédérales ; dans d'autres, ils n'en reflètent pas les revirements. Ainsi, au moins la moitié d'entre eux n'ont pas adopté les dispositions de 2002 du Congrès afin d'accélérer l'amortissement, dispositions comprises dans l'ensemble des mesures de stimulation de l'économie. Les décisions de planification fiscale des entreprises – telle le réglage du moment où les filiales de sociétés américaines rapatrient leurs profits – affectent l'assiette fiscale fédérale et, partant, celle des états. Les décisions de politique de Washington et la planification fiscale semblent, pour les états, avoir réduit l'assiette d'imposition des sociétés.

Taux réduits et avantages fiscaux

De même, des états ont adopté des lois pour modifier leur assiette fiscale et leurs taux d'imposition. Des années 1960 au milieu des années 1980, peu à peu, les états ont augmenté leurs taux moyens d'imposition. Mais l'intensification de la compétition fiscale au cours des années suivantes a profondément modifié ce modèle. De 1986 à 2001, seulement 13 états ont augmenté leurs taux tandis que 14 les ont diminué. De surcroît, plusieurs états ont réduit leur assiette d'imposition par de généreux incitatifs fiscaux aux entreprises.

Pour attirer les usines d'automobiles, on en a fait la cible particulière d'avantages fiscaux. Certains états du sud ont consenti de vastes concessions aux fabricants de véhicules. L'Alabama a accordé des dégrèvements estimés à plus de 250 millions \$ US pour attirer une usine Mercedes-Benz tandis que la Caroline du Sud et la Géorgie ont consenti aux fabricants d'automobiles des concessions d'environ 300 millions \$ U.S.

Dans les faits, de nombreux états ont suivi une politique calculée de renonciation aux revenus d'impôts afin d'amorcer la croissance économique et d'impressionner leurs électeurs. Les sociétés font preuve d'habileté en ayant recours à des techniques ingénieuses

William F. Fox est professeur émérite de commerce et professeur de sciences économiques William B. Stokeley à l'Université du Tennessee à Knoxville.

de planification pour alléger l'ensemble de leur fardeau fiscal. Une de leurs méthodes consiste à élaborer des structures juridiques complexes- impliquant souvent des filiales à responsabilité limitée- qui facilitent le transfert de profits imposables vers des états où les taxes sont faibles ou nulles. La modification des politiques des états et la planification fiscale plus agressive ont eu pour effet d'alléger le fardeau des taxes sur les profits des sociétés *implantées dans plus d'un état*, mais non sur ceux des sociétés qui n'agissent que *dans un seul état*. Résultat : un impôt réparti inégalement et porté de plus en plus par les firmes relativement petites situées dans un seul état.

Le temps est-il venu d'abolir l'impôt ?

De nombreux analystes mettent en doute les bienfaits de l'impôt sur le revenu des sociétés. Il y a des arguments pour et contre. On peut invoquer deux grands arguments pour défendre cet impôt. Un mécanisme est peut-être requis pour réaliser l'équité. Selon cette perspective, l'impôt sur le revenu des sociétés devrait fonctionner de concert avec l'impôt sur le revenu des particuliers afin d'assurer l'imposition égale de tous les contribuables sur tous les éléments de leurs revenus. Si les sociétés étaient exonérées d'impôts, bien des particuliers y abriteriaient leurs revenus afin d'en différer l'imposition jusqu'au moment de les toucher sous forme de profits de société. Si les états cessaient de les imposer, les revenus des sociétés pourraient croître à cause de l'incitatif accru pour les particuliers de transformer leurs revenus propres en revenus de société.

Si cela devait se produire, les incitatifs pour abriter les revenus à l'intérieur des sociétés seraient atténués par l'impôt fédéral sur les revenus de ces dernières. Cette façon d'aborder la situation entraîne l'imposition de tous les profits dégagés à l'intérieur des sociétés selon un taux qui leur est propre et l'imposition, au taux des particuliers, de tout ce qui est réparti aux porteurs des parts des sociétés.

On peut affirmer de façon convaincante que les entreprises doivent contribuer au financement des services publics. L'imposition des entreprises selon les avantages qu'elles tirent de ces services aide à assurer qu'elles en partagent les frais en proportion de l'usage qu'elles en font.

L'argument des « avantages » tend à soutenir l'idée d'un impôt sur le revenu des sociétés. Pourtant, ce genre d'impôt s'avère souvent inefficace comme mécanisme pour taxer ces avantages : en effet, il ne frappe que les sociétés (et non tous les établissements faisant des affaires) et, de plus, il ne frappe que les sociétés profitables (et non toutes les sociétés). Puisque tout établissement d'affaires profite des services publics, on peut prétendre que, si l'on imposait les avantages de ces services, chacun devrait contribuer. L'imposition des profits des sociétés à cette fin ne serait cependant pas efficace. Plusieurs chercheurs ont prétendu qu'une taxe de valeur ajoutée perçue à la source serait préférable. Étant perçue à l'origine plutôt qu'à la destination (comme les taxes de valeur ajoutée en Europe et au Canada), elle aurait l'effet d'une taxe sur la valeur de la production plutôt que sur celle de la consommation.

On invoque deux grands arguments contre l'imposition des états sur les revenus des sociétés. Premièrement, les économistes ont conclu que, en général, les gouvernements de niveau inférieur devraient se borner à n'imposer que les activités et les ressources relativement immobiles et laisser au gouvernement national l'imposition des activités et des ressources mobiles. Parmi les ressources productives, le capital est relativement mobile. Ceci permet de penser qu'un impôt sur le revenu des sociétés influence

probablement la localisation du capital d'entreprise, faussant ainsi le bon fonctionnement du marché et faisant de cette approche une option peu heureuse pour les gouvernements des états.

Deuxièmement, le fardeau administratif à subir et les dépenses à encourir pour se conformer aux exigences de l'impôt sur le revenu sont coûteux, tout particulièrement pour les sociétés faisant affaires dans plus d'un état. Les firmes doivent prendre de nombreuses décisions, y compris la détermination des états dans lesquels déposer un rapport d'impôt, celle des types de revenus imposables dans chaque état, celle des dépenses imputables aux activités imposables et aux activités exemptes d'impôt dans chaque état, et ainsi de suite.

En principe, l'on peut répartir les revenus entre juridictions soit en obligeant les sociétés à comptabiliser séparément pour chaque juridiction où elles engagent des activités, soit par recours à une formule de ventilation. Cette dernière approche, utilisée par les états américains, est un système de formules appliquées aux revenus de sociétés faisant affaires dans plusieurs états pour assurer que chaque gouvernement de niveau inférieur au gouvernement national reçoive sa juste part de revenus.

Historiquement, les états ont déployé des efforts pour harmoniser leurs impôts sur les sociétés afin d'en réduire le fardeau administratif. Ces temps derniers, toutefois, la compétition entre états a réduit l'uniformité.

Que faire ?

En fin de compte, il faudra reconnaître la sagesse d'un régime d'impôts sur les sociétés à la qualité de l'équilibre qu'il établit entre les exigences de l'équité et celles de l'efficacité. Les états américains devront peut-être réformer la structure de leurs impôts en profondeur pour s'attaquer aux causes du déclin du taux effectif d'imposition. La réforme assurerait l'équité dans la perception des impôts et le fonctionnement, comme ensemble sans faille, du régime d'imposition tant des sociétés que des particuliers. Toutefois, l'imposition compétitive rend ces modifications politiquement difficiles et, en puissance, inopportunies pour les états agissant individuellement. Il s'ensuit qu'une bonne politique d'imposition pourrait comprendre le remplacement de l'impôt sur le revenu des sociétés par un instrument plus efficace.

Une autre possibilité serait que le gouvernement fédéral intervienne selon l'une des deux voies. Le Congrès pourrait légiférer afin d'empêcher les états d'imposer les revenus des sociétés. Une telle approche serait indésirable dans la perspective du maintien des gouvernements des états au sein du régime fédéral.

La deuxième voie serait que le gouvernement fédéral adopte un impôt unique sur le revenu des sociétés pour en redistribuer le produit, ou une portion, aux gouvernements des états. Cela atténuerait fortement les effets pervers de l'impôt sur le revenu des sociétés.

La contrainte de se conformer aux exigences du fisc s'allégerait et les incitatifs à « magasiner les emplacements » diminueraient en raison de la cohérence, de part en part du pays, de la structure du régime d'imposition. Toutefois, une telle politique supprimerait effectivement une source indépendante de revenus pour les états et rendrait plus complexe le programme de transfert intergouvernemental. Aussi pourrait-on s'attendre, dans un tel scénario, à ce que les états protestent vigoureusement contre la perte de leur autonomie. ⑥

Par leurs décisions politiques, le Président et le Congrès modifient l'assiette fiscale fédérale, et ils font souvent leur choix sans sérieusement tenir compte des effets qu'ils produiront sur les revenus d'impôts des états.



la page du « praticien »

Godelieve Van Den Bergh, de Belgique Les communautés et régions belges s'approprient les affaires internationales

La réforme constitutionnelle de la Belgique en 1993 a confirmé le statut de trois régions du pays – Flandre, Wallonie et la région de Bruxelles – ainsi que celui de trois communautés linguistiques des citoyens d'expression flamande, française et allemande. Chacune de ces régions et de ces communautés possède son parlement et son exécutif propres. Les institutions gouvernementales de la communauté flamande et du gouvernement de la Flandre ont été fusionnées. Les communautés, les régions et le gouvernement fédéral sont liés au sein d'un partage complexe des responsabilités.

Godelieve Van Den Bergh est ambassadeur auprès du service belge des Relations avec les régions et les communautés (une branche du ministère des Affaires extérieures, du commerce extérieur et de la coopération au développement). Ce service agit en qualité d'intermédiaire entre le ministère et les unités constitutives belges.

Madame Van Den Bergh a récemment rencontré David Mac Donald du Forum des fédérations et a discuté avec lui du rôle du gouvernement belge et des unités constitutives dans leur effort commun pour établir une nouvelle façon d'aborder les relations extérieures.

Fédérations : La Belgique était au départ un État unitaire. Pouvez-vous nous expliquer en quoi elle est aujourd'hui un État fédéral?

Mme Van Den Bergh : En 1993, la Belgique a amendé sa Constitution, et l'article premier stipule maintenant que : « La Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions. » Il y a donc l'État fédéral, trois régions et trois communautés. Les communautés ont une compétence exclusive pour tout ce qui touche à la personne; ce sont les secteurs dits « personnalisables » comme la culture, l'éducation, la jeunesse et la santé. Les régions ont quant à elles une compétence exclusive pour tout ce qui touche au sol : environnement, eau, électricité, etc.

Ce qui était l'État unitaire n'existe plus, à part l'État fédéral. Ainsi, en tant que diplomate des Affaires étrangères, j'appartiens toujours au gouvernement fédéral, mais de plus en plus de compétences au niveau international ont été transférées aux autorités des entités fédérées : par exemple, la politique extérieure de la Belgique relève du fédéral, mais les entités fédérées ont le droit de signer des traités internationaux dans leurs domaines de compétences.

Prenez par exemple le secteur culturel : le fédéral n'a plus de compétences au culturel car, étant lié à la personne, ce secteur appartient maintenant aux communautés.

Fédérations : Avez-vous un représentant du secteur culturel dans les communautés?

Mme Van Den Bergh : Oui, dans certaines communautés, mais pas dans toutes. Moi par exemple, j'étais encore attachée culturelle au Mexique de 1983 à 1986. Je crois que j'étais l'une des dernières de l'État fédéral belge. Maintenant, s'il y en a, ce sont des représentants des communautés, donc ce n'est plus complètement fédéral. Pour mieux travailler ensemble, nous avons conclu un accord de coopération avec les agents des entités fédérées qui œuvrent dans les enceintes fédérales à l'étranger, notamment les ambassades et les consulats généraux. Il y a des règles à suivre, mais ça marche très bien.

Si, dans un traité, il y a certains éléments qui concernent la culture ou un autre domaine qui relève de la compétence des entités fédérées, le gouvernement fédéral ne peut pas conclure ledit traité de manière unilatérale. C'est ce qu'on appelle des « traités mixtes » avec des matières qui concernent aussi bien l'État fédéral que les entités fédérées. Cette question nous tient occupés.

Fédérations : Il y a donc énormément de consultation....

Mme Van Den Bergh : Oui, il y a énormément de consultation à l'avance. Ça a été notamment le cas lorsque la Belgique a occupé la présidence de l'Union européenne [du 1^{er} juillet au 31 décembre 2001]. Le Conseil de l'Union européenne est le principal centre de décision de l'Union, et chaque État membre en assume la présidence à tour de rôle pendant une période de six mois. Tout au long de son mandat, le gouvernement fédéral a consulté en permanence les entités fédérées.

Fédérations : Compte tenu que le service Relations avec les régions et les communautés relève du ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, celui-ci joue probablement un rôle actif dans la négociation et la signature de traités internationaux...

Mme Van Den Bergh : Le ministre des Affaires étrangères est également ministre du Commerce extérieur. Depuis les derniers accords, qui datent de 2002, le commerce extérieur est tout à fait régionalisé; seule la représentation dans les organisations internationales, comme l'Organisation mondiale du commerce (OMC), demeure fédérale. Mais même si la Belgique est représentée par un ministre fédéral, ce qui se fait là-bas a d'abord été convenu entre les entités fédérées et le gouvernement fédéral.

De plus, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur est également ministre de la Coopération. Et la coopération internationale sera régionalisée en 2004. C'est la raison pour laquelle nous n'avons pas encore instauré d'accords de coopération.

Fédérations : Les régions seront donc représentées au sein de la Francophonie, par exemple. Même si la régionalisation de la coopération internationale est de compétence fédérale, il y a sans doute tout un processus de consultation...

Mme Van Den Bergh : Le ministre des Affaires étrangères est nommé par le roi. Ainsi, nous, diplomates qui représentons l'État belge à l'étranger, sommes nommés par l'autorité royale, mais il y a toujours consultation. Je pense par exemple aux attachés économiques et commerciaux, comme on les appelle, qui se trouvent dans les ambassades et qui sont tout à fait régionalisés; ils font la promotion du commerce belge à l'étranger. Autrement dit, ils s'occupent de la promotion microéconomique tandis que l'analyse macroéconomique relève du fédéral. En fait, c'est assez compliqué. La plupart des accords de coopération datent de 1994, et je crois qu'il faut les mettre au point, les adapter. Il y a donc toujours du travail.

Fédérations : La Belgique est un laboratoire du fédéralisme...

Mme Van Den Bergh : Oui, voilà. Je préside le groupe de travail des « traités mixtes ». Même s'il s'agit d'un traité mixte, auquel le gouvernement fédéral et les entités fédérées participent conjointement, c'est toujours au ministère des Affaires étrangères, c'est-à-dire au pouvoir fédéral de décider si on enclenchera un processus de négociations ou non. Dans certains cas, nous n'avons pas de relations diplomatiques, ou bien nous avons certaines difficultés. De toute manière, pour qu'un traité soit ratifié, il faut que tout le monde soit d'accord. C'est souvent ce qui explique que le processus de ratification prenne autant de temps en Belgique.

Fédérations : Y a-t-il une certaine volonté d'harmoniser?

Mme Van Den Bergh : Les entités fédérées doivent accepter le traité, et je crois que ça prend tellement de temps qu'il faudrait peut-être essayer de simplifier, ou bien voir quelle solution on pourrait trouver pour accélérer le processus. Il arrive souvent que des accords doivent être ratifiés assez rapidement pour qu'une convention puisse entrer en vigueur, mais il faut attendre parce que la Belgique se fait attendre. Et on a fait beaucoup de remarques au Premier ministre à cet égard. Je crois que ça prendra beaucoup de temps avant que tout marche de façon idéale.

Fédérations : Souffrez-vous de « réunionite », comme on dit chez nous, c'est-à-dire êtes-vous en réunion de façon constante?

Mme Van Den Bergh : Je crois que ça aide de se parler, d'être face à face, d'exposer les problèmes. Il faut essayer de trouver des solutions; les problèmes sont là pour être résolus, je suppose, non? On veut travailler, on veut arriver à quelque chose. Oui, c'est assez intéressant je crois, la coopération, les entités fédérées autonomes qui travaillent ensemble.

Fédérations : Croyez-vous que les transferts de compétences vers les régions vont continuer ou vont-ils s'arrêter ici?

Mme Van Den Bergh : L'État belge restera toujours l'État souverain, mais les entités fédérées – les régions et les communautés – jouissent de compétences exclusives qu'elles auront le droit d'internationaliser, de mettre au point. Et ces compétences iront en augmentant.

Fédérations : C'est ce qu'on appelle au Québec la « thèse Gérin-Lajoie ». Monsieur Gérin-Lajoie, qui était ministre au niveau provincial, soutenait qu'il était important que les provinces canadiennes puissent internationaliser leurs compétences exclusives, notamment en matière d'éducation.

Mme Van Den Bergh : Internationaliser leurs compétences, voilà, c'est ce qui se passe en Belgique depuis 1993. Mais je crois que ça ne s'est pas réalisé au Canada, pas encore du moins...

Fédérations : Je sais que certaines provinces au Canada étudient le modèle belge sur les questions d'environnement et de ressources naturelles. Comme il y a maintenant beaucoup de négociations qui se font de façon continentale au niveau des Amériques, les provinces aimeraient prendre part aux négociations.

Mme Van Den Bergh : En Belgique c'est déjà le cas. Tout ce qui est agriculture, par exemple, est régionalisé depuis les accords de 2002. Je crois que, dans le cas du Conseil de l'Agriculture de l'Union européenne, les entités fédérées ont pu le présider. C'est la première fois dans une présidence belge. Il y a donc quand même beaucoup de nouveauté. Et alors il y a beaucoup, beaucoup de réunions préparatoires. On pourra ainsi tenir compte du point de vue de chacun. On avance. ☺



Les villes canadiennes souhaitent un nouveau statut

Les municipalités réclament une charte dotée de pouvoirs et de financements nouveaux.

PAR DAVID LEWIS STEIN

Les signes et les présages semblent de plus en plus favorables pour les partisans d'une administration urbaine au Canada. Selon de nombreux politiciens municipaux, ce n'est qu'une question de temps, voire de peu de temps, avant que les villes canadiennes n'obtiennent enfin une place dans le système fédéral du pays.

Les villes fonctionnent déjà avec ce que certains appellent une « constitution *de facto* » qui commence à prendre le pas sur les structures officielles existantes. Un certain nombre de tendances et d'événements récents ont été cités comme étant révélateurs d'une plus grande autonomie pour les villes du Canada. Une série d'affaires judiciaires ont d'abord contribué à rendre les administrations des villes plus indépendantes. De nombreuses provinces remanient maintenant leurs lois afin d'accorder plus de liberté aux municipalités. Le gouvernement fédéral a récemment nommé un membre du Parlement de Toronto pour conduire un groupe de travail parlementaire sur des enjeux urbains.

Le candidat le plus en vue pour succéder au Premier ministre Jean Chrétien à la tête du Parti libéral fédéral s'est lui-même proclamé champion des villes. Par ailleurs, les principaux médias ainsi qu'une organisation nationale de municipalités et un groupe de politiciens et de dirigeants communautaires de cinq des plus grandes villes du Canada exercent de fortes pressions pour que les municipalités disposent de plus d'argent et de pouvoirs.

Tout cela est fort intéressant, déclarent les sceptiques, mais les villes canadiennes ont encore beaucoup à faire avant de gagner un siège permanent à la table constitutionnelle. Légalement, en effet, le système fédéral canadien n'a que deux ordres de gouvernement : le fédéral et le provincial.

Enfants des provinces

Le statut légal des villes canadiennes remonte à une loi de 1849. Une poignée de colonies anglaises rustiques étaient alors dispersées le long de la frontière nord des États-Unis. La loi n'accordait aux villes que des responsabilités ordinaires : voir, par exemple, à ce que les porcs ne se trouvent pas dans la rue ou encore surveiller les ivrognes. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867 n'a pas donné d'expansion à ces fonctions lorsqu'il a lié les colonies pour former le Dominion du Canada. On accordait si peu d'importance aux villes qu'on pouvait bien en laisser l'administration aux nouveaux gouvernements provinciaux. Les

Les villes, comme on le disait couramment, étaient simplement « enfants des provinces »; elles n'avaient que les pouvoirs que les gouvernements provinciaux voulaient bien leur octroyer.

vhales, comme on le disait couramment, étaient simplement « enfants des provinces » ; elles n'avaient que les pouvoirs que les gouvernements provinciaux voulaient bien leur octroyer.

Les villes ont quelque peu changé depuis 1867, même si leur place dans la structure constitutionnelle est toujours la même.

Dans de nombreux cas, les grandes villes et les villes rurales qui les entouraient ont grandi au point de se chevaucher, créant des régions urbaines comme le Montréal métropolitain, le Grand Toronto, le Winnipeg métropolitain, l'axe Calgary-Edmonton et, enfin, la région métropolitaine de Vancouver. Plus de la moitié de la population du Canada vit maintenant dans des régions urbaines ou, tout au moins, dans des villes de plus de 100 000 habitants. Les responsabilités des municipalités se sont accrues et englobent maintenant l'hygiène publique, le logement, l'aide sociale, les soins aux enfants et aux personnes âgées, ainsi que la protection de l'environnement naturel. Malgré cela, le statut constitutionnel des villes demeure statique.

Le statut des villes change

Pourtant tout change et, dans certains cas, radicalement.

Lorsque la ville de Hudson (Québec) a banni l'utilisation des pesticides, une société de produits chimiques a contesté cette mesure devant les tribunaux. Le tribunal a décidé que les villes pouvaient tout à fait établir des règlements visant à protéger la santé des citoyens, du moment que ceux-ci n'allait pas à l'encontre des lois provinciales. Afin de protéger le bien-être des citoyens, les municipalités peuvent même resserrer leurs propres critères.

Selon Peter Hogg, spécialiste de la question constitutionnelle et doyen de l'Osgoode Hall Law School de Toronto, l'élément le plus important de cette prise de conscience de la responsabilité municipale est la reconnaissance du « principe de subsidiarité ». Ce dernier, comme il le fait remarquer, a été emprunté à l'Union européenne. Pendant quelque temps, l'UE a essayé de prendre des dispositions pour que les grandes décisions stratégiques soient traitées aux « niveaux supérieurs » tandis que les services dont dépend régulièrement la population le seraient, selon une échelle descendante, par l'ordre de gouvernement considéré le plus près de la population.

« Personne ne peut nier la proposition de base voulant que les municipalités canadiennes n'aient que les pouvoirs que leur octroient les provinces, a affirmé Hogg. Mais ce point est sujet à interprétation. Dans l'affaire *Hudson*, le tribunal a donné une interprétation très libérale des droits des municipalités. C'était plutôt le type d'interprétation à laquelle on aurait pu s'attendre dans une décision sur les droits constitutionnels d'une province. »

L'affaire *Hudson* a été citée dans une décision d'un tribunal de l'Ontario qui a renversé une décision arrêtée par la Commission des affaires municipales de l'Ontario (un tribunal provincial), pour empêcher la ville de Toronto de contrôler la conversion des appartements de location en condominiums. Une autre décision a

David Lewis Stein détient une maîtrise en planification régionale et en urbanisme. Il s'est récemment retiré après 30 ans de carrière en tant que chroniqueur spécialisé en urbanisme au *Toronto Star*.

mis un terme à l'action du ministère des Affaires municipales de l'Ontario qui souhaitait s'opposer au plan conçu par la ville d'Ottawa pour retracer les frontières des quartiers.

Ainsi, les précédents juridiques élargissant les pouvoirs des municipalités continuent de s'accumuler. En même temps, au cours de la dernière décennie, de nombreuses provinces ont révisé leurs dispositions législatives afin de donner plus d'autonomie aux municipalités.

L'Alberta a défini les sphères d'intérêt municipal et a donné aux administrations locales le pouvoir d'agir dans le cadre de ces sphères. La nouvelle *Loi sur les municipalités* de l'Ontario donne plus de latitude aux municipalités pour emprunter de l'argent. En juin dernier, avec la ville de Montréal, le Québec a signé un accord définissant les relations des deux parties pendant les cinq prochaines années au moins et accordant à la ville plus de sources de revenu. La Nouvelle-Écosse a octroyé davantage de liberté à ses municipalités. De l'autre côté du Canada, la Colombie-Britannique dépose actuellement un projet de loi qui reconnaît les municipalités comme étant « un ordre de gouvernement indépendant et responsable ».

Statut de villes à charte

« Ce que Toronto, Winnipeg et d'autres grandes villes essaient de réaliser, c'est ce qui se rapproche le plus du statut de ville à charte » constate Donald Lidstone, un avocat de droit constitutionnel et conseiller juridique pour 150 municipalités canadiennes ainsi que pour la Fédération canadienne des municipalités (FCM).

« La constitution ne reconnaît encore que deux ordres de gouvernement, le fédéral et le provincial, mais nous procémons à des modifications considérables dans les coutumes, les usages et les traditions. On commence à créer une constitution *de facto* qui vise à donner aux villes l'autonomie législative et les ressources financières qu'elles devraient avoir selon l'Union internationale des villes et pouvoirs locaux.

Il y a cependant un risque, et non négligeable : l'absence de mesures financières adéquates dans ces nouvelles dispositions politiques et juridiques. Les municipalités dépendent encore de l'impôt foncier en ce qui concerne 52 % de leurs revenus. Elles ne disposent pas d'une part garantie des revenus qu'Ottawa et les provinces tirent des impôts sur le revenu et autres taxes. Pour les villes, l'argent provenant des gouvernements fédéral et provinciaux se présente encore sous forme de subventions et de financement à but spécial qui peuvent être suspendus arbitrairement n'importe quand.

Au cours des années 1990, les administrations fédérale et provinciales ont réduit régulièrement leurs contributions aux programmes desquels dépendent les municipalités. Dans les domaines de l'infrastructure et du logement, les restrictions ont été particulièrement pénibles. Alors que les échelons supérieurs de la hiérarchie constitutionnelle du Canada retiraient leur appui aux villes, les observations de la philosophe torontoise Jane Jacobs sont devenues un lieu commun dans le discours politique canadien. Désormais on peut difficilement se trouver dans une réunion politique sans entendre un politicien déclarer solennellement : « La richesse de la nation dépend de l'activité économique des villes. »

En 2001, le Premier ministre Jean Chrétien a nommé Judy Sgro, députée libérale, à la tête du groupe de travail de son caucus sur les questions urbaines. Sgro a une sorte d'instinct pour les problèmes des villes. Par ses critiques sur la police de Toronto, cette ancienne conseillère s'est valu beaucoup de respect de la part du grand public.

Les villes au programme du prochain Premier ministre?

En juin, lors de la réunion annuelle de la Fédération canadienne des municipalités, le ministre fédéral des Finances, Paul Martin, s'est dit en faveur d'un « new deal » pour les municipalités canadiennes. Il a

été fortement applaudi mais, à son retour à Ottawa, il a perdu son poste de ministre des Finances. On ne sait pas au juste si Martin a été mis à la porte ou si on lui a laissé le temps de donner sa démission, mais cela importe peu au regard municipal. Chrétien a annoncé qu'il démissionnerait au début de 2004 et Martin, qui convoite ouvertement le poste de commandant, a accumulé tellement de soutien qu'il semble presque assuré d'être le prochain Premier ministre.

En novembre dernier, suite à une réunion de travail gouvernementale, il a été recommandé que Ottawa soutienne davantage le logement, les infrastructures et le transport. En fait, le gouvernement fédéral a déjà commencé à faire affaire directement avec les villes. Ottawa a attribué une somme de 250 millions de dollars canadiens à un « fonds vert » dont les villes peuvent se servir pour des projets environnementaux comme le réaménagement d'immeubles en vue de conserver l'énergie et l'installation d'aérogénérateurs (éoliennes) pour fabriquer de l'électricité. En réalité, les fonds sont distribués par la Fédération canadienne des municipalités ; il s'en faut donc de peu pour qu'Ottawa ne traite directement avec les villes. En vérité, les provinces ne participent pas à cette affaire.

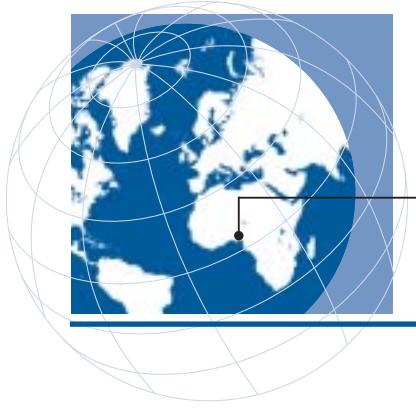
En quelque sorte, la Fédération canadienne des municipalités est elle-même un élément à part. Les villes relèvent de la responsabilité des provinces, mais la FCM, en place depuis un siècle, est une organisation nationale qui est passée, en une décennie, de 350 membres à 1 050, ce qui représente 82 % de la population du Canada. Elle est devenue un formidable groupe de pression. En novembre 2002, dans sa présentation au Comité permanent des finances du Parlement fédéral, la FCM a déclaré que « la durabilité et la vitalité de nos collectivités sont menacées par des arrangements institutionnels et fiscaux dépassés... ».

Pressions exercées par les sociaux-démocrates et la presse.

La FCM a déjà fait des déclarations semblables, mais le discours est devenu plus rigoureux et la pression politique grandit. Jack Layton, conseiller municipal de Toronto et autrefois président de la FCM, est devenu candidat à la direction du gauchisant Nouveau Parti Démocratique (NPD) lors d'une victoire écrasante à la convention du parti en janvier. Président de la FCM, Layton avait incité son organisme à souscrire à l'Accord de Tokyo, ce qui a poussé le gouvernement fédéral à appuyer le Protocole de Tokyo. Au cours de la dernière décennie, le NPD a vu le nombre de ses députés réduit à une poignée; Layton veut renforcer l'attrait du NPD en aidant le parti à développer une solide base urbaine tout en mettant en sourdine ses doctrines sociales sur la lutte des classes.

Entre temps, pendant un an, le *Toronto Star* a lancé une campagne d'éditoriaux, textes et articles de fond, tous conçus pour exercer des pressions afin qu'Ottawa réinvestisse dans les villes. Les deux journaux nationaux du comté, le *Globe and Mail* et le *National Post*, ne se sont pas réellement joints à la croisade du *Star*, mais ils ont commencé à se pencher davantage sur les affaires municipales, rendant ainsi les lecteurs plus conscients des problèmes urbains. Les maires de cinq grandes villes - Toronto, Montréal, Winnipeg, Calgary et Vancouver - se sont récemment rencontrés à Winnipeg avec Jane Jacobs. Ils ont décidé d'adopter le nom collectif de « C5 » et ont lancé une campagne pour obtenir des « chartes » destinées à accorder plus d'autonomie aux villes. Le mouvement des C5 a pris de l'influence parce qu'il fait appel aux chambres de commerce et aux dirigeants des campagnes charitables de Centraide pour former un front urbain uni.

Il serait un peu prématuré de prédire que cette nouvelle constitution *de facto* signifie que les villes sont en train de se tailler une place dans la constitution écrite du Canada. Il n'y a toutefois jamais eu autant d'activité entourant les défis et le potentiel de gouvernance urbaine. En fait, pour les partisans de l'administration urbaine au Canada, 2003 se présente comme une année pleine d'espérance. (6)



LE POINT DE VUE DES JEUNES

Les défis de la mondialisation au sein du régime fédéral du Nigéria

PAR **EYENE OKPANACHI**

Eyene Okpanachi a eu l'occasion de participer à la session d'été de 2002 sur le fédéralisme organisé par le Forum des fédérations. À cette occasion, le Forum a invité chaque participant et participante à soumettre un article sur le thème suivant : « Quels défis votre pays doit-il relever dans le contexte actuel de la mondialisation ? »

Comment arriver à structurer un gouvernement pour qu'il réponde efficacement aux aspirations de paix, d'ordre et de prospérité des citoyens? Formulés la première fois en 1802 par le juge en chef des États-Unis, Oliver Ellsworth, ces trois vœux ont été reformulés un demi-siècle plus tard par les aristocrates britanniques. Dans un discours prononcé en juin dernier, le président nigérian Olusegun Obasanjo les réprononçait à son tour. Cependant ces objectifs ne sauraient se concrétiser en l'absence d'assises démocratiques.

En cette ère de mondialisation axée sur la concurrence, l'internationalisation du capital, la libéralisation du commerce et la révolution de l'information, cette question est plus pertinente que jamais. Au sein d'un pays pluriethnique comme le Nigéria, la mondialisation peut exacerber le nationalisme ethnique et affaiblir l'autorité de l'État, attisant la violence et précisant du même coup la menace de conflits religieux et ethniques. Comment gérer efficacement ces problèmes? Quel mode d'organisation politique doit-on privilégier pour exploiter correctement les forces de la diversité et pour appuyer le développement dans un mode en constante évolution?

Le fédéralisme offre une solution puisqu'il vise l'atteinte d'un juste équilibre entre les forces centripètes et centrifuges de la société. Selon Daniel J. Elazar, le fédéralisme tend, de par sa nature même, « à établir des liens entre les individus, les groupes et les politiques au sein d'une union limitée mais durable, de façon à appuyer la quête dynamique d'objectifs communs tout en respectant l'intégrité particulière de chaque partie en cause ». Cela dit, le fédéralisme ne présente pas toujours une solution toute faite. Parfois, il engendre un sentiment de mécontentement qui mène à sa propre destruction, comme en témoigne l'expérience qu'en a faite le Nigéria.

Le fédéralisme dans l'eau chaude

La Constitution de 1954 prévoyait une solution fédérale, soit l'établissement d'un cadre contenant les diverses ethnies du pays arbitrairement regroupées en un état unitaire colonial par l'empire britannique. Mais, depuis l'indépendance, l'apparition de profonds clivages religieux et ethniques, la naissance d'une culture de « rentier », l'établissement d'un gouvernement militaire et la centralisation absolue du pouvoir ont miné l'efficacité du fédéralisme. De fait, le fédéralisme n'a offert aucune solution efficace pour contrer des soulèvements ethniques comme ceux des Egbesu Boys, du Congrès du peuple Odua, de la Jeunesse Arewa et des Bakassi Boys. En outre, la structure fédérale du Nigéria n'est pas arrivée à calmer les dissensions entourant le contrôle des ressources, les droits autochtones et la citoyenneté, et n'a pas empêché le gouvernement central de violer les droits des états.

Compte tenu de tous ces problèmes, le Nigéria n'aurait-il pas avantage à tourner le dos au fédéralisme? Certainement pas, puisque le fédéralisme sert encore les intérêts de la société multiethnique nigérienne et que son utilité s'accroît au rythme de la mondialisation.

Eyene Okpanachi détient un baccalauréat en Sciences politiques de l'Université d'Ibadan, au Nigéria, et a travaillé comme adjoint de recherche dans le cadre du programme d'études ethniques et fédérales à Ibadan.

Reste à établir comment le Nigéria parviendra à revitaliser son régime et à calmer les tensions internes tout en surmontant les problèmes et en exploitant les bienfaits de la mondialisation.

Les défis qui se posent sont énormes. Les éternels conflits religieux et ethniques qui secouent le pays, l'absence de vrai leadership et la corruption endémique, ajoutés à des conditions climatiques instables, ont contribué à freiner le développement économique du Nigéria. Les élites du pays boudent la fonction publique ou, profitant d'une ouverture des frontières qui facilite l'échange des biens et des personnes, elles quittent le Nigéria en quête de sécurité et de meilleurs emplois.

Alors que la mondialisation progresse à grands pas, le néfaste amalgame de la démographie, de la maladie et de la mauvaise régie pourrait marginaliser davantage l'Afrique si des mesures concrètes ne sont pas engagées pour contrer le courant. Il y a fort à parier qu'à l'instar des autres pays africains, le Nigéria sera durement touché. Même dans les meilleures circonstances, la paix et la bonne gouvernance constituent des denrées rares. Depuis l'indépendance, les tensions communales et ethniques se sont intensifiées, engendrant des conflits, débordant des frontières et donnant lieu à des mouvements séparatistes qui menacent de faire éclater la structure fédérale nigérienne.

En plus de transformer la nature même de l'économie globale, la mondialisation est en voie de déséquilibrer le pouvoir au sein même des états. Au Nigéria, la libéralisation et la démocratie ont doté les états de pouvoirs accrus sur le plan de la politique étrangère, un secteur qui était autrefois une chasse-gardée du gouvernement fédéral. De fait, les états s'affaient maintenant à attirer le capital étranger, l'investissement et le prêt.

Des stratégies pour faire face à la mondialisation

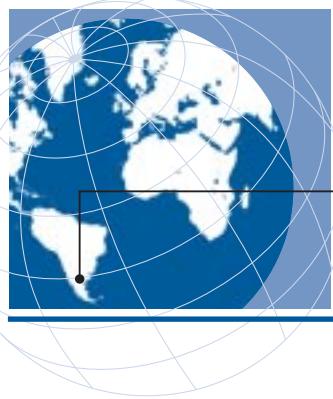
Compte tenu de l'état actuel de ses relations intergouvernementales, quelles mesures le Nigéria peut-il engager pour mieux faire face à la réalité? En quoi les gouvernements sous-nationaux peuvent-ils relever les défis de la mondialisation sans mettre en péril la sécurité nationale? En cette ère d'ouverture sur le monde, comment le Nigéria peut-il profiter de la coopération intergouvernementale tout en exploitant à bon escient les atouts d'un fédéralisme concurrentiel?

Même si on ne s'entend pas encore sur les gestes à poser pour réformer le fédéralisme nigérien, l'heure n'est pas aux réactions mais bien à l'action.

Les mesures de réforme proactives pourraient inclure :

- la décentralisation et la protection des pouvoirs des états et des localités qu'il n'est pas possible de centraliser;
- l'introduction de droits de résidence pour tous les Nigériens qui vivent dans un état quelconque de la fédération;
- le rétablissement du Conseil national sur les relations intergouvernementales;
- l'instauration des principes de la bonne gouvernance.

Jusqu'à ce que le Nigéria devienne une vraie démocratie, il demeure difficile de concrétiser lesdites mesures. On n'a pas pu concevoir encore un cadre capable d'intégrer le fédéralisme et la gouvernance démocratique, même si la politique nigérienne en a grandement besoin pour évoluer. La mondialisation a permis de réévaluer les politiques et de progresser quelque peu en ce sens. Le Nigéria doit maintenant saisir cette chance et relever le défi. ☠



LE POINT DE VUE DES JEUNES

Comment affronter les disparités économiques régionales en Argentine?

PAR JULIA POMARES

Julia Pomares a eu l'occasion de participer à la session d'été de 2002 sur le fédéralisme organisée par le Forum des fédérations. À cette occasion, le Forum a invité chaque participant et participante à soumettre un article sur le thème suivant : « Quels défis votre pays doit-il relever dans le contexte actuel de la mondialisation ? »

Dans les pays moins développés, la mondialisation impose un lourd fardeau à certains et confère des avantages à d'autres. Même si l'il s'agit d'une nation riche par rapport à bien des pays en voie de développement, l'Argentine ne fait pas exception à la règle.

En Argentine comme ailleurs, la mondialisation tend à exacerber les disparités régionales et sociales. En vérité, les inégalités régionales sont pour le moins surprenantes : cinq des 24 provinces argentines génèrent 85 % du PIB national et trois provinces produisent, à elles seules, 65 % de ses exportations. En outre, moins de deux % des investissements des 500 plus grandes entreprises argentines profitent aux provinces les plus pauvres.

Ce phénomène affecte également le secteur du « développement humain », où l'on constate de graves disparités d'une région à l'autre. Seule la ville de Buenos Aires se mérite une bonne note sur l'Indice du développement humain des Nations Unies. La répartition de la richesse est soumise aux mêmes distorsions. En effet, le revenu du 20 % de population le plus riche est 28 fois plus élevé que celui du 20 % de population le plus pauvre.

Une façon de régler ce problème consisterait à conclure une nouvelle entente entre les unités constitutives de la fédération. Cette dernière servirait à redéfinir les fonctions et les responsabilités de chaque partie engagée dans le processus décisionnel fédéral.

Un droit de veto provincial

On ne peut examiner les effets de la mondialisation en vase clos. En Argentine, les courants internes ont enclenché un processus de différenciation régionale. Depuis une dizaine d'années, le pouvoir décisionnel des provinces s'est accru. La décentralisation amorcée dans les années 1990, jointe à la surreprésentation des petites provinces au Congrès national, ont consolidé le droit de veto des provinces face aux décisions fédérales. Les relations tendues entre les deux niveaux de gouvernement ont donné lieu à un mode de gouvernement « compartimenté », voire à une sorte de paralysie politique.

Cette représentation disproportionnée est évidente au sein des deux chambres et au congrès fédéral – c'est-à-dire à la Chambre haute (le Sénat de la Nation) et à la Chambre basse (la Chambre des députés de la Nation). En vertu de la loi électorale argentine, la Chambre haute accueille 72 sénateurs, soit trois sénateurs de chaque province, sans égard à la population. C'est ainsi qu'avec 115 000 habitants, la province de la Terre de feu a le droit d'occuper trois sièges, le même

nombre que la province de Buenos Aires qui en compte pourtant 11 millions.

Les 257 députés de la Chambre basse sont élus selon la méthode de représentation proportionnelle « D'Hont » qui fixe à trois % du vote populaire le seuil qu'un parti doit franchir pour avoir droit à une représentation minimale de cinq députés par province. La province de Buenos Aires, qui regroupe 38 % de la population argentine, n'a droit qu'à 28 % des sièges à la Chambre des députés, alors que les six provinces les moins peuplées du pays, qui réunissent quatre % de la population, occupent 11 % des sièges.

Le nouvel accord fédéral n'exigerait pas de modifications constitutionnelles. En revanche, il permettrait d'instaurer de nouvelles procédures grâce auxquelles les négociations entre le gouvernement fédéral et les unités constitutives ne tomberaient pas dans le vide mais se solderaient par des résultats concrets.

Un manque de coordination

Ces nouvelles procédures sont autant d'outils qui aideraient l'Argentine à régler un autre grave problème, soit l'absence de coordination des modes d'élaboration des politiques entre divers ordres de gouvernement. Les récents efforts déployés par les organismes ainsi que les projets engagés par divers intervenants n'ont pas encore donné les résultats escomptés. En outre, les nouveaux mécanismes qui sous-tendent des ententes stables à long terme ne porteront fruit qu'à deux conditions. L'Argentine devra d'abord combler l'écart grandissant entre les régions, puis adopter des mesures incitatives axées sur la responsabilité financière entre les unités constitutives. Il est clair que des régimes fédéraux hautement déséquilibrés comme celui de l'Argentine doivent miser sur des approches efficaces en matière de péréquation pour adoucir les disparités qui pénalisent les régions défavorisées.

Le fonds commun et « l'assiette au beurre »

L'Argentine doit aussi se pencher sur les questions de responsabilité financière. Certains spécialistes constatent un haut degré de décentralisation des dépenses, de déséquilibre financier vertical et d'autonomie d'emprunt entre divers niveaux de gouvernement. Ces attributs constituent autant d'incitatifs pervers au service des gouvernements provinciaux, qu'on qualifie de « problème de fonds commun » puisqu'ils encouragent les provinces à agir de façon opportuniste (d'où le problème connexe de « l'assiette au beurre »). Mark Hallerberg de l'Université de Mannheim, en Allemagne, explique en ces termes le « problème de fonds commun » :

« Puisque le district d'un représentant ne contribue que modestement aux recettes fiscales du gouvernement central, il va de soi qu'il lui demandera de dépenser davantage que si le gouvernement central devait puiser aux taxes locales pour payer ses dépenses. »

De toute évidence, la route qui mène à un nouvel accord fédéral sera longue et ardue. Avant tout, les Argentins devront reconnaître l'ampleur de la tâche. Pour exploiter à bon escient les forces de la mondialisation, l'Argentine devra repenser ses relations intergouvernementales et garantir la compétence des organismes qui dirigent les destinées de chaque ordre de gouvernement. ☠

Julia Pomares est conseillère au bureau du sous-secrétariat des politiques criminelles du ministère de la Justice et des Droits de la personne à Buenos Aires. Diplômée de l'Université de Buenos Aires en 1998, elle effectue présentement une maîtrise en analyse du discours.

Fédérations

est à la recherche de lecteurs!

Retourner par télécopieur au Forum des fédérations : (613) 244-3372

Le Forum se fera un plaisir d'envoyer **Fédérations** à toutes les personnes qui pourraient s'y intéresser. Nous les ajouterons également à notre liste d'envoi. Veuillez remplir au mieux le formulaire. Merci.

Nom : _____ Titre : _____

Organisme : _____

Adresse : _____

Ville, Province/État : _____

Code postal : _____ Pays : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Courriel : _____ Internet : _____

Domaines de spécialisation : _____

Nom : _____ Titre : _____

Organisme : _____

Adresse : _____

Ville, Province/État : _____

Code postal : _____ Pays : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Courriel : _____ Internet : _____

Domaines de spécialisation : _____

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

Tél. : (613) 244-3360 • Téléc. : (613) 244-3372

forum@forumfed.org • www.forumfed.org



Ron Watts, membre du conseil d'administration du Forum, prononce un discours à Charlottetown, au Canada, lors de la Conférence internationale sur la péréquation fiscale et la politique de développement économique au sein des fédérations.



Bob Rae, président du conseil d'administration du Forum des fédérations, discute des enjeux fédéraux avec G.L. Peiris, négociateur en chef du gouvernement du Sri Lanka, dans le cadre des pourparlers pour la paix qui se tenaient en Thaïlande.



Harold Tarbell, modérateur, et C.T. (Manny) Jules, co-président du comité sur les relations fiscales à l'Assemblée des premières nations (Canada), lors de la conférence sur les systèmes fiscaux des gouvernements indigènes parrainée par le Forum des fédérations à Vancouver, Canada.



Céline Auclair, vice-présidente du Forum des fédérations, s'entretient avec Peter Bußjäger de l'Institut du fédéralisme de Innsbruck, Autriche, lors de la Conférence internationale sur le fédéralisme tenue à Saint-Gall en Suisse.

**Veuillez consulter notre site internet
pour connaître nos activités.**
www.forumfed.org

Le Forum des fédérations, un réseau international sur le fédéralisme, s'emploie à renforcer la démocratie par le biais du dialogue sur le fédéralisme et de la mise en lumière de ses valeurs, ses pratiques, ses principes et ses possibilités.

Créé en 1998, le **Forum des fédérations** est un organisme international à but non lucratif situé à Ottawa, au Canada. Le Forum conduit un large éventail de programmes de coopération destinés à développer de meilleures pratiques dans les pays du monde qui ont un système de gouvernement fédéral.

Les activités du **Forum** sont élaborées en grande partie à l'intention des « praticiens », c'est-à-dire les gens qui travaillent dans le milieu : représentants élus, fonctionnaires, conseillers, chercheurs et tous ceux qui s'intéressent aux problèmes que soulève la gouvernance fédérale.

Le Forum travaille aussi dans les pays qui souhaitent connaître les *possibilités* du modèle fédéral.

Enfin, certains de nos programmes sont conçus pour la jeunesse et, en particulier, pour les jeunes praticiens du fédéralisme.

En 1999, le Forum a chapeauté sa première activité d'envergure, une Conférence internationale sur le fédéralisme à l'ère de la mondialisation, qui a eu lieu à Mont-Tremblant, Québec, Canada.

Depuis, le Forum a développé une kyrielle de projets avec des praticiens d'un grand nombre de pays dont le Nigeria, le Brésil, le Mexique et le Canada. Nous travaillons sur des questions de gouvernance fédérale dans le cadre d'ateliers, de tables rondes et d'autres activités qui favorisent la mise en commun des connaissances.

Le Forum cherche également à établir des processus grâce auxquels les connaissances nouvellement acquises pourront être mises en pratique.

Le Forum possède un site Internet interactif : **www.forumfed.org**

Vous y trouverez nos publications, de même que des documents sur la pratique du fédéralisme. Le site propose également une mise à jour régulière de tous les projets du Forum.

Forum des fédérations
325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada
Tél. : (613) 244-3360 Téléc. : (613) 244-3372

Courriel : forum@forumfed.org

Conseil d'administration du Forum des fédérations : Bob Rae (Canada), Rui de Britto Álvares Affonso (Brésil), Jocelyne Bourgon (Canada), David Cameron (Canada), Alex Ekwueme (Nigeria), Nicholas Haysom (Afrique du Sud), Clarence (Manny) Thomas Jules (Canada), Arnold Koller (Suisse), Teresa de Madero (Mexique), Narasimhan Ram (Inde), Gil Rémillard (Canada), Henning Voscherau (Allemagne), Ronald Watts (Canada), Michael Zorbas (représentant jeunesse, Australie)

Guide des pays fédérés : 2002

Un projet du Forum des fédérations



Le *Guide des pays fédérés : 2002* est un nouvel ouvrage de référence sur le fédéralisme dans le monde. Le livre étudie la dynamique, la constitution et les institutions de 25 fédérations, ce qui donne aux lecteurs l'occasion de s'initier à la politique et aux caractéristiques des divers régimes fédéraux. Le *Guide* intéressera tout particulièrement les professeurs d'histoire et de science politique, les politiciens, les fonctionnaires et les étudiants du fédéralisme.

Le *Guide des pays fédérés : 2002*, c'est :

- Des articles sur 25 pays fédéraux (Afrique du Sud, Brésil, Canada, États-Unis, Inde, Mexique, Nigeria, Russie, etc.)
- Des données à jour de nature politique, géographique et socioéconomique
- Des essais sur des sujets d'actualité

Commandez votre *Guide des pays fédérés : 2002* en visitant www.mqup.ca ou en remplissant le bon de commande.

Sous la direction de Ann L. Griffiths, coordonné par Karl Nerenberg
 65,00 \$CA | 49,95 \$US | 37,95 £ | 49,60 € plus frais d'expédition
 ISBN 0-7735-2499-1 (français) ISBN 0-7735-2419-3 (anglais)

Faites parvenir votre commande au :

Directeur des ventes directes
 McGill-Queen's University Press
 3430, rue McTavish
 Montréal (QC)
 CANADA H3A 1X9
 Téléc. : (514) 398- 5443

Guide des pays fédérés : 2002 _____ \$

Handbook of Federal Countries, 2002 _____ \$

Port et manutention Amérique du Nord
 (4\$ premier livre, 1\$ par livre supplémentaire) _____ \$

Port et manutention outre-mer
 (5\$ premier livre, 2\$ par livre supplémentaire) _____ \$

Sous-Total _____ \$

Résidents de New York, ajoutez taxe de vente 8% _____ \$

Résidents du Canada, ajoutez TPS 7% _____ \$

Total _____ \$

Je commande par la présente _____ (nombre d') exemplaires.

À l'extérieur du Canada, le prix est en dollars US.
 Au Royaume-Uni et en Europe, le prix est en livres sterling.

- Paiement, n° de bon de commande ou n° de carte de crédit doit accompagner la commande
 Chèque à l'ordre de McGill-Queen's University Press
 Commandes personnelles payables à l'avance

Encerclez : VISA MasterCard

N° de carte de crédit _____ Date d'exp. :

Signature (si vous payez par carte de crédit) _____

N° de téléphone (si vous payez par carte de crédit) _____

Adresse d'expédition :

Nom (en majuscules) _____

Rue _____

Ville _____ Province/État _____

Code postal _____ Pays _____



McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS