

Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

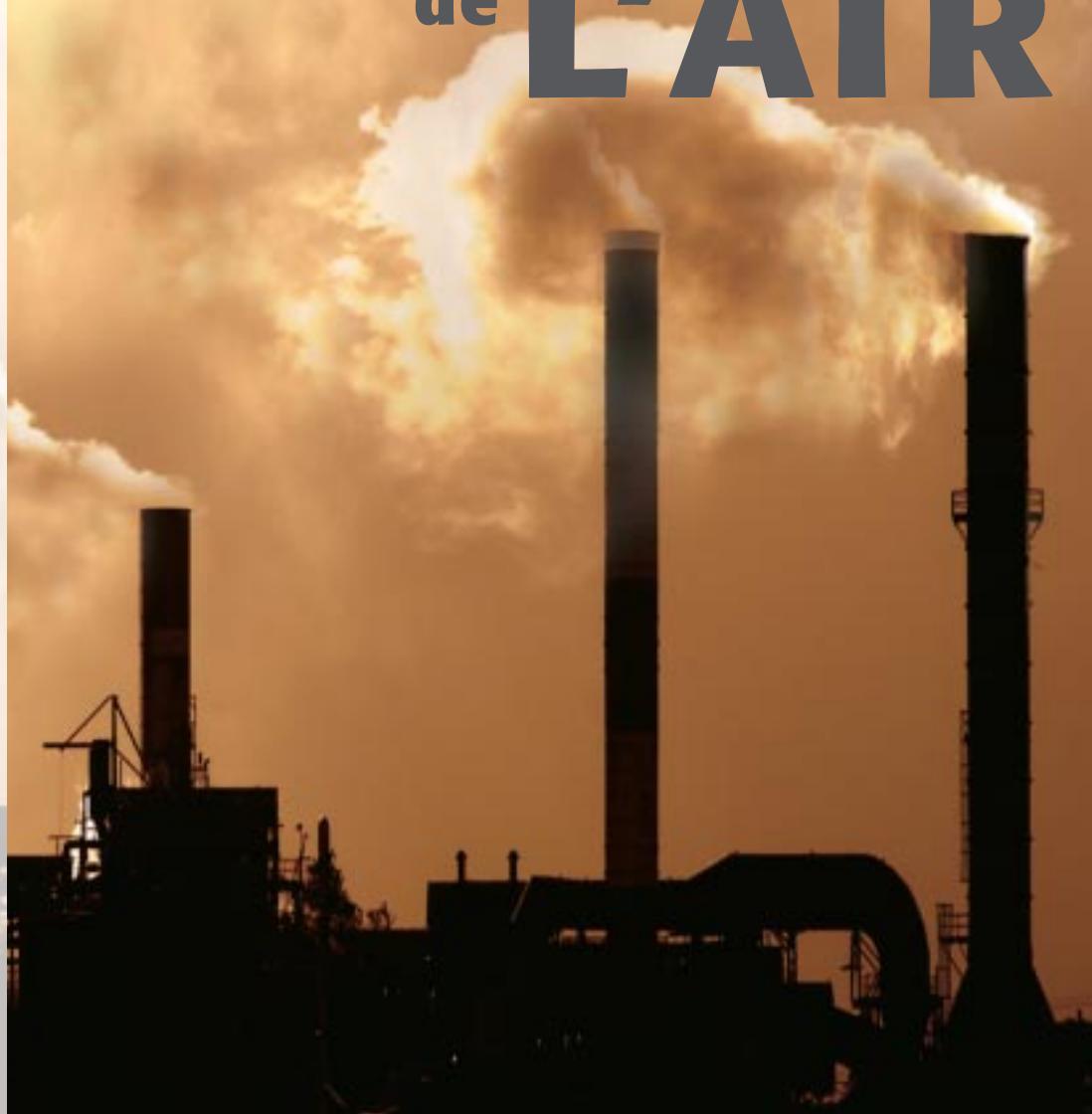
vol. 3, n° 4 / novembre 2003

Les états défient le fédéral américain



Eliot Spitzer, secrétaire
à la Justice de l'état de
New York

sur la POLLUTION de L'AIR



Aussi :

- Droit de vote des étrangers en Suisse
- Administrations locales critiquées au Nigeria
- ... et plus



Une publication du
Forum des fédérations
www.forumfed.org

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

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 réalise une importante série de programmes de coopération destinés à développer de meilleures pratiques dans les pays du monde dotés d'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. Le Forum cherche également à établir des processus continus 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 théorie et 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), David Cameron (Canada), Alex Ekwueme (Nigeria), Nicholas Haysom (Afrique du Sud), Clarence Thomas (Manny) 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)

Relations fiscales dans les pays fédéraux : quatre articles

*Quatre articles sur les relations fiscales dans divers pays fédéraux. Introduction par Paul Boothe.
Avril 2003. 69 pages. ISBN 0-9730767-4-7*

Envoyez-moi *Relations fiscales dans les pays fédéraux*

- à mon adresse au Canada 7,95 \$ 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 espagnol

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 2,00 \$ CA
États-Unis 2,00 \$ US
Ailleurs 5,00 \$ CA



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 3, n° 4 / novembre 2003

Sommaire

En Suisse, les cantons accordent des droits politiques aux étrangers.....	3
<i>par Georges Assima</i>	
<i>Cinq cantons reconnaissent le droit de vote aux étrangers. Les autres suivront-ils?</i>	
Le pouvoir local remis en cause au Nigeria	5
<i>par Kingsley Kubeyinje</i>	
<i>Une étude sur les administrations locales du président Obasanjo envisage d'abolir les conseils élus.</i>	
Volte-face des partis politiques du Brésil au sujet du fédéralisme fiscal....	7
<i>par Matias Vernengo</i>	
<i>L'administration Lula n'est plus aussi enclue à donner davantage de pouvoirs aux états brésiliens.</i>	
Point de vue : À qui confier la formation de la main-d'œuvre canadienne? ..	9
<i>par Gordon DiGiacomo</i>	
<i>Ottawa a-t-il trop concédé aux provinces en matière de formation?</i>	
En couverture : Aux États-Unis, certains états poursuivent l'agence fédérale pour la protection de l'environnement	11
<i>par Scott Richards et Yvette Hurt</i>	
<i>Quatorze états poursuivent Washington en rapport avec la suppression de certaines normes environnementales.</i>	
La faim parle : nourriture et politique fédérale en Inde	13
<i>par Prasenjit Maiti</i>	
<i>New Delhi achète le grain, mais les états le font-ils cuire pour les écoliers?</i>	
La page du « praticien » : Anne Twomey, de l'Australie	15
<i>La prudence s'impose pour modifier la Constitution en Australie.</i>	
La page du « praticien » : Sir Fred Phillips, de Saint-Kitts-et-Nevis.....	17
<i>Les États des Caraïbes orientales pourraient-ils tirer profit d'un gouvernement fédéral?</i>	
Actualités en bref	19
Activités à venir.....	20

Une publication du Forum des fédérations

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

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

Rédaction : Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne; Traduction (sauf article sur la Suisse) : Marylise Chauvette, François Chevalier, Mireille Daoust, Marie Desjardins, Mireille Desrosiers, Jean-Guy Gareau, Mahalya Havard, Pierre Joncas et Michèle Thiney.

Photos : Couverture par More in Typo Ltd. Page 3 : photo du dépouillement des bulletins en Suisse – www.admin.ch/ch/f/pore/nrw99/broch/info.pdf. Page 5 : photo d'une école de village dans le sud-est du Nigeria – Tim Feresten, www.povertyfighters.com. Page 7 : photo de Lula da Silva – Ricardo Stuckert, Secrétariat de la diffusion et de la presse, Présidence brésilienne, www.info.planalto.gov.br/. Page 9 : photo du Centre de technologie de l'information de Baddeck – avec la permission de www.baddeckit.com. Page 11 : photo d'Eliot Spitzer – avec la permission de www.spitzer2006.com. Page 13 : photo des écolières à Kausani, en Inde – Carl Stieren, Forum des fédérations. Page 15 : photo d'Anne Twomey – Car Stieren, Forum des fédérations. Page 17 : photo de Sir Fred Phillips – Karl Nerenberg, Forum des fédérations. Page 18 : carte des Caraïbes orientales – www.rdynamique.com/z-docs/misc/w2-dyn/wpages/matcar.htm

Le Forum des fédérations publie 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** (*Federations: What's new in federalism worldwide*), en **espagnol** (*Federaciones: Lo nuevo del federalismo en el mundo*) et en **russe** (*Федерации - Чем нового в мире федерализма*)

Mot de la rédaction

Le fédéralisme n'est peut-être pas le sujet de l'heure, mais il reste que, dans bien des coins du monde, beaucoup de gens y réfléchissent et en parlent.

L'Irak est souvent le pays mentionné en premier dans les conversations portant sur le fédéralisme. Les Irakiens, les Américains et d'autres encore invoquent librement le fédéralisme lorsque, dans la discussion, il est question des éléments d'une nouvelle constitution démocratique pour ce pays. Dans de précédents numéros, nous avons étudié le processus de paix au Sri Lanka et l'importance que représente une solution politique fédérale pour les deux parties. Aux Philippines, nombreux sont ceux qui prônent une structure fédérale comme moyen de régler l'agitation régnante dans certaines régions mais également d'alimenter les institutions et les principes démocratiques de base.

Dans tous ces cas et dans beaucoup d'autres, l'expérience des fédérations établies demeure ce qui se rapproche le plus d'un modèle pour le fédéralisme. IKEA n'a pas encore lancé d'ensemble fédéral prêt à assembler. Au début de 2004, nous consacrerons un numéro spécial de *Fédérations* à la pertinence des modèles fédéraux et à « l'idée fédérale » dans les situations de conflit et de changement.

Pour l'instant, nous continuons de publier des réflexions sur les fédérations établies et actives. Enfin, comme d'habitude, la plupart de nos collaborateurs se penchent sur les frictions et les conflits au sein des régimes fédéraux :

- Aux États-Unis, les états sont à couteaux tirés avec le gouvernement fédéral au sujet de la réglementation sur la qualité de l'air.
- Le gouvernement fédéral du Nigeria menace de réduire les administrations locales de façon importante.
- Au Canada, les gouvernements provinciaux se chamaillent avec le gouvernement fédéral en ce qui concerne la formation liée au marché du travail.

Toutes ces histoires de discorde et de désaccords ne condamnent pas pour autant le fédéralisme. Dans un sens, elles le recommandent. Les mécanismes et les pratiques du fédéralisme offrent les moyens de régler les conflits de façon civile et pacifique. Parfois, il est vrai, c'est une manière peut-être un peu embrouillée – complexe et frustrante aussi – de régler les affaires du gouvernement. Mais il reste que le travail s'accomplit.

Le Forum des fédérations est fidèle à l'idée qu'il vaut la peine d'apprendre des difficultés et des obstacles des autres, tout autant que de leurs succès. Cette revue tente de contribuer à sa mesure à cette idée. Notre site Internet, à cet égard, peut également vous être utile.

www.forumfed.org

Nous vous invitons à jeter un coup d'œil à notre bibliothèque virtuelle, qui comprend plus de 800 documents, rapports et articles sur la pratique du fédéralisme dans le monde entier. Vous pouvez y faire des recherches selon divers critères, notamment le pays, le sujet et la langue. Aux textes en anglais et en français, s'ajoutent ceux en espagnol, en portugais, en allemand et en russe. Vos commentaires et vos suggestions nous intéressent car nous désirons vous offrir un service qui vous soit véritablement utile. ☺

Veuillez communiquer avec nous au :

nerenberg@forumfed.org

ou

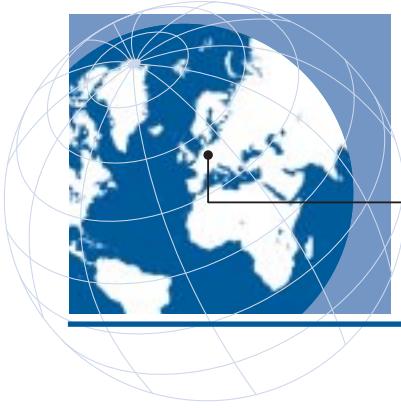
forum@forumfed.org

Vous pouvez également nous écrire :

Karl Nerenberg
Forum des fédérations
325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa (Ontario) K1N 7G2
Canada

ou nous téléphoner : +1(613) 244-3360 poste 203

www.forumfed.org



En Suisse, les cantons accordent des droits politiques aux étrangers

Les étrangers ont le droit de vote dans cinq cantons suisses, mais seulement aux niveaux cantonal et/ou communal.

PAR GEORGES ASSIMA

Le 18 mai 2003, le canton des Grisons a accepté la possibilité pour les communes d'introduire la participation politique des étrangers au plan local. C'est le cinquième état cantonal sur 26 à emprunter cette voie. La tendance actuelle des cantons d'accorder des droits politiques aux étrangers date de 1978, mais Neuchâtel en avait accordé il y a 150 ans. Les droits civiques des étrangers sont, en effet, aussi anciens en Suisse que l'État fédéral lui-même. La faculté de les introduire par petits pas est un avantage propre aux régimes fédéraux.

Neuchâtel : le premier canton à accorder le droit de vote aux étrangers

Après 1848, le canton de Neuchâtel accorde les droits de vote et d'éligibilité communal aux étrangers. On peut lier le peu de résistance que soulèvera ce libéralisme au fait que le mot « étranger » évoquait surtout, à l'époque, les Confédérés des autres cantons plutôt que les allochtones. Neuchâtel ne reniera pas la parole donnée, même si, en 1887, il fait un pas en arrière en retirant aux étrangers le droit d'éligibilité communal.

Malgré ou, peut-être, à cause de la forte proportion d'étrangers (22,8 pour cent à la fin de 2002), un large consensus s'est progressivement instauré entre partis politiques de gauche et de droite dans ce domaine très sensible pour une immigration déjà ancienne. De fait, si le droit d'éligibilité dans les législatifs communaux leur était à nouveau refusé en votation populaire en 1990, Neuchâtel leur octroierai en 2000 le droit de vote cantonal lors d'une révision totale de la Constitution. Il suivait en cela l'exemple d'un nouveau canton suisse, le Jura.

Jura encore plus libéral que Neuchâtel

Cent trente ans plus tard, un autre canton décide d'accorder des droits politiques aux étrangers. Nous sommes en 1978, et la Suisse vient de créer le canton de Jura, constitué du Nord de la partie francophone de l'ancien canton de Berne.

La même année, l'Assemblée constituante jurassienne proposera l'octroi de droits politiques aux étrangers. Les Jurassiens choisiront, toutefois, une option un peu différente de celle de leurs devanciers : les droits de vote communal et cantonal. Cette proposition sera acceptée par le peuple avec la première Constitution du Jura. En ajoutant en 2000, par voie législative, le droit d'éligibilité communal, le Jura est devenu le canton le plus progressiste en la matière et le reste à ce jour.



Dépouillement des bulletins de vote lors des élections fédérales en octobre 1999

Des droits politiques accordés aux étrangers avant les Suisses

De 1887 à 1959, la Suisse n'a connu aucune extension du corps électoral, mais le fédéralisme a participé à la reconnaissance, quoique tardive, des droits politiques aux femmes en Suisse, ainsi qu'au processus y ayant mené. Ces droits leur seront d'abord refusés en votation populaire, en 1959, avant d'être finalement acceptés en 1971. Il en découle très clairement la constatation que des étrangers ont commencé à bénéficier de droits civiques en Suisse plus d'un siècle avant les Suisses.

Toutefois, suivant l'exemple du canton de Vaud, plusieurs cantons surtout francophones accorderont entre 1959 et 1971, grâce au système fédéral, les droits politiques complets aux femmes aux plans cantonal et communal, sur la base des résultats des scrutins locaux sur le projet de révision de la Constitution fédérale de 1959. À l'inverse, quelques cantons alémaniques, obligés après 1971 de leur reconnaître les droits civiques au plan fédéral, appliqueront la même stratégie pour les leur refuser au plan local, en prétextant la souveraineté cantonale en la matière. Le dernier d'entre eux ne renoncera à cette forme de résistance passive qu'en 1991, après un rappel à l'ordre de la Cour suprême.

Prudence et longueur de temps au plan fédéral

La Constitution suisse réserve l'exercice des droits politiques aux nationaux au niveau fédéral. Mais rien n'empêche les cantons et les communes de donner aux ressortissants étrangers les droits de vote et d'éligibilité communal et cantonal pour les affaires relevant de leur souveraineté, comme le droit de participer aux initiatives et aux référendums, ou à l'élection des membres du Conseil des États, qui représente les cantons au Parlement fédéral. Les étrangers disposent partout du droit de pétition, et ils peuvent adhérer aux partis politiques suisses, pour autant que leurs statuts les y autorisent, ce qui correspond à la grande majorité des cas.

Les droits de vote et d'éligibilité des étrangers concernent, là où ils s'exercent, l'ensemble des allochtones, toutes nationalités confondues. La situation diffère en cela de celle de la grande majorité des pays de l'Union européenne (UE), qui réservent ces droits aux seuls ressortissants des autres pays membres. Concrètement, cela signifie que le corps électoral étranger potentiel

Georges Assima a été expert scientifique à Berne auprès de la Commission fédérale des étrangers, chargée de conseiller le gouvernement et l'administration suisses en matière de politique d'intégration sociale des étrangers. Il possède un doctorat en sciences politiques et mène aujourd'hui des activités de recherche en histoire et migrations ainsi que d'enseignement universitaire à Lausanne et Genève.

est constitué par l'ensemble de la population résidante permanente immigrée, soit les 19,9 pour cent de la population totale du pays à la fin de 2002. Le triple de la moyenne européenne.

Certes, l'exercice des droits civiques est tributaire de conditions relatives à la durée de séjour et à la nature du titre de séjour, ce qui réduit d'autant le cercle des bénéficiaires. Il n'en demeure pas moins que le nombre de bulletins de vote potentiel y est sensiblement plus élevé que dans la plupart des pays de l'UE, sauf au Luxembourg. C'est là que réside probablement une des principales explications du peu d'empressement manifesté à ce jour pour la généralisation de la reconnaissance des droits civiques aux immigrés. Des travaux scientifiques ont cependant démontré que le vote étranger se répartit au plan local à peu près équitablement entre les diverses sensibilités politiques.

Le Parlement fédéral a été saisi de différents projets sur la question, mais aucun n'a abouti jusqu'ici. Les droits politiques des étrangers ne sont pas non plus à l'ordre du jour de l'actuelle révision par étapes de la Constitution fédérale. De fait, ni la première partie de celle-ci, qui traitait notamment des droits fondamentaux et de la citoyenneté, ni celle sur l'extension des droits populaires, déjà entrées en vigueur, n'y ont fait allusion. Il semble qu'un fort courant pousse en faveur de l'argument selon lequel l'exercice des droits politiques passe par une nécessaire naturalisation, dont les conditions devraient être assouplies et, le cas échéant, par un apprentissage au plan local.

Dans ce contexte, il est intéressant de s'arrêter aussi un instant sur la proportion de naturalisés dans les instances politiques suisses. Selon nos recherches auprès de sources parlementaires à Berne et à Lausanne, on pouvait évaluer en 2001 que leur proportion était inférieure à 3 pour cent dans les législatifs fédéral et vaudois, alors qu'elle était cinq fois plus élevée dans celui de la ville de Lausanne. Depuis la fin de 2001, le nombre de membres de l'exécutif lausannois élus par le peuple et ayant des origines étrangères est de quatre sur sept.

La politique des petits pas au plan local

Les tentatives d'introduction des droits politiques des étrangers se sont en fait multipliées à partir des années 90 aux plans national et régional surtout. Pas moins de 15 états cantonaux sur 26 (il y a 20 cantons et 6 demi-cantons en Suisse) ont eu à traiter de projets touchant cette problématique; la plupart étaient de nature constitutionnelle, ce qui rend une consultation populaire obligatoire. Il en ressort qu'un type d'approche se montre plus prometteur que les autres : l'octroi de droits politiques dans le cadre d'une révision totale de la constitution cantonale. En effet, les initiatives cantonales partielles lancées par des milieux politiques et associatifs progressistes ont toutes échoué devant le peuple.

Le bilan des treize dernières années n'est pas entièrement négatif. Le 30 avril 1995, le demi-canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures est devenu le troisième état cantonal de Suisse à octroyer des droits civiques aux étrangers. La nouvelle Constitution adoptée par le peuple accorde le droit aux communes d'introduire le droit de vote et d'éligibilité communal des étrangers. Plusieurs d'entre

elles ont fait usage de cette faculté et deux au moins ont consacré ce droit. C'est ce modèle « homéopathique » que le canton des Grisons a décidé de suivre en adoptant en votation populaire sa nouvelle Constitution, le 18 mai 2003.

Vaud : un grand canton donne l'exemple

Le 22 septembre 2002, le peuple vaudois a approuvé le texte de sa nouvelle Constitution prévoyant l'introduction de droits politiques pour les étrangers. Acceptée par 56 pour cent du corps électoral indigène, la nouvelle loi fondamentale stipule, à l'article 142 :

« Font partie du corps électoral communal, s'ils sont âgés de dix-huit ans révolus et ne sont pas interdits pour cause de maladie mentale ou de faiblesse d'esprit : les étrangères et étrangers domiciliés dans la commune qui résident en Suisse au bénéfice d'une autorisation depuis dix ans au moins et sont domiciliés dans le Canton depuis trois ans au moins. »

Comme tous les autres électeurs, les étrangers bénéficient désormais du droit de participer aux élections et votations, de l'éligibilité ainsi que du droit de signer des demandes d'initiative et de référendum. C'est beaucoup moins que ce que promettait l'avant-projet adopté à une écrasante majorité par la constituante en mars 2001 : les droits de vote et d'éligibilité communal et cantonal pour tous les étrangers établis en Suisse depuis au moins six ans et domiciliés dans le canton depuis au moins trois mois. Mais le mariage de la démocratie semi-directe et du fédéralisme a aussi son talon d'Achille : des partis de droite menacent de lancer une initiative constitutionnelle pour retirer les droits politiques des étrangers avant que ceux-ci n'aient pu les exercer ne serait-ce qu'une seule fois.

Le reste du pays

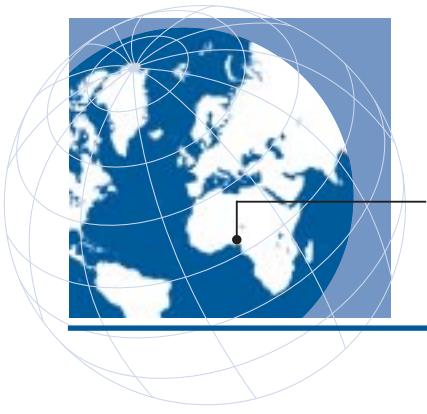
Neuchâtel, le Jura, Appenzell Rhodes-Extérieures et les Grisons accueillaient 5,4 pour cent des étrangers de Suisse à la fin de 2002. La nouvelle Constitution vaudoise a fait grimper à 16,5 pour cent la proportion de ceux qui ont accès aux droits civiques. Le passage de la participation politique des étrangers du stade symbolique à celui du « politiquement correct » est ainsi réalisé et la moitié des cantons francophones, ou majoritairement francophones, leur reconnaissent désormais ce droit.

Le 4 mars 2001, une faible majorité de 52 pour cent de Genevois a refusé une révision de la Constitution, pourtant soutenue par les autorités, octroyant les droits de vote et d'éligibilité communal aux étrangers. En 1993, le pourcentage de rejet avait été de 71 pour cent, lors de deux scrutins populaires sur deux objets assez semblables. Deux nouvelles initiatives constitutionnelles en faveur des droits politiques des étrangers au plan communal émanant de milieux progressistes ont été déposées au printemps 2003 à Genève.

Fribourg, qui entreprend actuellement, comme d'autres cantons, la révision de sa Constitution, n'a encore rien décidé mais étudie également l'option de l'introduction de droits politiques au plan communal. L'engagement d'un grand canton très majoritairement alémanique, Berne, semble vouloir emprunter cette voie, et pourrait donner le coup de pouce décisif à l'obtention de droits politiques par les étrangers.

Une tendance?

Jusqu'à maintenant, les étrangers n'ont pas de droits politiques au niveau fédéral. Les faits et gestes des cantons entraîneront-ils l'octroi du droit de vote aux étrangers lors des élections fédérales? (6)



Le pouvoir local remis en cause au Nigeria

Obasanjo reproche aux conseils municipaux d'être inefficaces.

PAR KINGSLEY KUBEYINJE

Comment réagit une population quand le prix à la pompe augmente de 54 pour cent et que l'on parle de changer, voire d'éliminer un des trois ordres de gouvernement, le municipal?

Au Nigeria, l'augmentation du prix de l'essence a entraîné une grève de huit jours à l'échelle nationale, une réaction vigoureuse qui a forcé le gouvernement à revenir sur sa décision et à accepter un taux de 34 nairas (27 cents US) du litre plutôt que d'imposer les 40 nairas (32 cents US) souhaités. Cela dans un contexte d'intense débat autour de la restructuration municipale.

La controverse a été suscitée par des propositions présidentielles approuvées le 18 juin dernier par le National Council of States du Nigeria, à Abuja, la capitale fédérale. Ce conseil, composé du président, de son député, des 36 gouverneurs des états et des anciens présidents, s'était réuni à la demande expresse du président Olusegun Obasanjo.

Quelques heures après la rencontre, Obasanjo annonçait sur les ondes nationales la création d'un comité technique décisionnel très puissant formé de onze membres ayant pour mandat d'examiner la structure de gouvernance au niveau local. Composé de spécialistes de la scène locale en provenance des six régions géopolitiques du pays, le comité siège depuis le mois d'août dernier, examinant les mémoires présentés par les divers intervenants.

Le statut précaire des municipalités

Le comité s'attaquera à la question de l'inefficacité et du coût faramineux de la gouvernance dans ce pays, avec pour mandat de réduire le gaspillage aux trois ordres de gouvernement. Il analysera la performance des instances locales au cours des quatre dernières années, afin de déterminer si celles-ci doivent toujours constituer le troisième palier de gouvernement. Le comité doit aussi se pencher sur le coût élevé des campagnes électorales et chercher à voir si le démarchage électoral doit être le fait des partis politiques ou plutôt celui d'individus briguant des investitures.

Selon Obasanjo, loin de servir de catalyseurs et d'agents de développement local, les 774 conseils locaux reconnus par la Constitution auraient fait montre d'une inefficacité et d'une prodigalité peu communes. Ainsi, a-t-il dit, « jamais, dans toute l'histoire de ce pays, les gouvernements locaux ont-ils reçu autant d'argent du fédéral. Malgré cela, tout espoir de développement rapide et durable a dû être abandonné, les différents conseils qui

Kingsley Kubeyinje est rédacteur à la News Agency of Nigeria (NAN), une agence de presse appartenant au gouvernement fédéral du Nigeria. Il a également été correspondant de l'agence dans l'est et le sud de l'Afrique.

se sont succédé ayant fait montre d'une inefficacité chronique dans tous les domaines. »

Il a aussi reproché aux instances étatiques d'avoir été malavisées en créant de nouveaux conseils locaux, lesquels se sont rajoutés à la liste des 774 conseils reconnus par la Constitution. Il y voit un risque de morcellement, notamment dans la création de mini-conseils dans les villes et les cités.



Un charpentier à Ameka, au Nigeria. Les administrations locales réglementent l'emplacement des magasins et autres commerces.

On ne sait pas quand elles [les élections municipales] auront lieu, ni même si elles auront jamais lieu.

Le résultat immédiat de l'initiative présidentielle a été le report de trois mois des élections municipales. Ces dernières, auxquelles participent quelque 8 000 candidats briguant les postes de président et de conseillers, devaient avoir lieu le samedi 20 juin 2003. On ne sait pas quand elles auront lieu, ni même si elles auront jamais lieu.

Polarisation du débat municipal

De façon prédictible, la tentative de restructuration s'attire autant de critiques que d'éloges dans un pays au climat politique déjà surchauffé. Parmi les détracteurs se trouvent un syndicat général

représentant quelque trois millions de fonctionnaires municipaux, l'opposition regroupée sous l'égide de la Conference of Nigerian Political Parties (CNPP), des organismes non gouvernementaux, des avocats et des universitaires. Certains gouverneurs des états, membres du National Council of States, contestent également la réforme, affirmant avoir été induits en erreur à son sujet. Déjà, un regroupement de onze partis d'opposition a intenté une poursuite à la Haute Cour fédérale, à Abuja, alléguant que les politiques du Parti démocratique populaire (People's Democratic Party ou PDP) constituent une « ingérence » indue du fédéral dans les affaires municipales et que le report du calendrier électoral est injustifié.

Parmi les critiques les plus virulents de cette politique se trouve Attahiru Baforawa, gouverneur de l'état nord-occidental du Sokoto, un fief de l'opposition à majorité musulmane. Baforawa n'a pas été long à interpréter l'exercice comme une manœuvre ethnique, accusant le président – un chrétien du sud-ouest du Nigeria – de se faire le champion de la cause des Yorubas, son ethnie d'origine. Les Yorubas ont en effet demandé une restructuration du système fédéral, avec pour objectif d'obtenir une « vraie » fédération, à l'instar du Canada, de la Suisse et de l'Allemagne.

Le Nigeria Union of Local Government Employees (NULGE) avait demandé au gouvernement fédéral de consulter les intervenants avant d'instituer quelque réforme que ce soit, à défaut de quoi il risquait de provoquer une levée de boucliers et la colère de ses membres. Abubakar Salam, secrétaire général du NULGE, affirmait que son syndicat, loin d'être « totalement » opposé à la réforme, souhaitait que celle-ci favorise l'autonomie des conseils locaux, ce qui est très différent de les éliminer.

Deux importants partis d'opposition, le parti All Nigeria Peoples (ANPP) et le parti All Progressives Grand Alliance (APGA), ont décrété la réforme comme étant inconstitutionnelle. Le ANPP, dont le candidat était le principal opposant d'Obasanjo lors des élections présidentielles du 19 avril dernier, a dénoncé le caractère suspect de la restructuration qu'il assimile à un coup d'État contre les Nigérians.

Le caractère sacro-saint de l'administration locale

Le Constitutional Rights Project (CRP), un ONG, soutient que le principe de l'administration locale est garanti par la Constitution, laquelle prévoit que ce pouvoir sera exercé par des conseils locaux démocratiquement élus. « Cette disposition constitutionnelle confirme le caractère sacro-saint de cette institution, laquelle n'est pas sujette aux caprices et lubies du gouvernement fédéral », de déclarer le CRP. « En d'autres termes, le gouvernement fédéral n'est aucunement habilité à remettre en question l'existence des administrations locales. Le faire est nettement anticonstitutionnel. »

Parlant au nom de membres préoccupés du PDP, le parti au pouvoir dans le Ondo, un état du sud-ouest, Leye Akinyosotu a défendu la position gouvernementale en évoquant la nécessité d'une restructuration en profondeur du système de gouvernance locale. Faisant sans doute référence à la corruption et à la mauvaise gestion, endémiques au niveau local, il a parlé d'une « situation où une élite jouit des avantages de la gouvernance locale, alors que le plus grand nombre croupit dans la pauvreté, ce qui est proprement inacceptable ».

Sur la voie de la démocratie

L'ironie de la chose, c'est que la structure de gouvernance remise ici en question date des importantes réformes de 1976, tandis que ce même Obasanjo, alors militaire à la tête de l'État, engageait le pays sur la voie de la démocratie. Obasanjo céda de fait le pouvoir à Shehu Shagari, président démocratiquement élu, le 1^{er} octobre 1979, donnant ainsi le coup d'envoi à la Seconde République du Nigeria. Cette dernière fit toutefois long feu, sapée à l'aube du 31 décembre 1983 par un coup d'État du général Muhammadu Buhari – principal opposant d'Obasanjo lors des dernières élections présidentielles.

La réforme de 1976 visait à dégager les conseils locaux de toute interférence des autres paliers de gouvernement et à mettre en place une administration locale dynamique et efficace. Ces entités allaient donc constituer officiellement le troisième palier de gouvernement, avec des responsabilités et pouvoirs définis, et leur part des revenus nationaux.

La quatrième annexe de la Constitution présente une liste des fonctions des gouvernements locaux, qui comprend notamment : le prélèvement d'impôts (impôt foncier); l'octroi des licences de

radio et de télévision; l'établissement de cimetières, de marchés, d'abattoirs, de parcs automobiles et de foyers pour les démunis; l'émission de permis de bicyclette, canot, brouette et chariot; la dénomination des rues et voies publiques, et l'attribution des numéros civiques. Il revient également aux administrations locales d'assurer la fourniture et l'entretien des réseaux d'égouts et des dépotoirs, de déterminer et de collecter l'impôt sur les loyers, de réglementer en matière d'affichage public et en matière d'entretien des animaux de compagnie et de location de magasins, kiosques, restaurants et boulangeries.

La pertinence du conseil local comme palier de gouvernement à part entière est soulignée par le fait que la Constitution prévoit leur financement direct. La création de nouveaux conseils est également une affaire constitutionnelle, en cela qu'elle doit être entérinée par les deux chambres du Parlement.

[Avec] la réforme de 1976, [...] les conseils locaux [...] allaient donc constituer officiellement le troisième palier de gouvernement, avec des responsabilités et pouvoirs définis, et leur part des revenus nationaux.

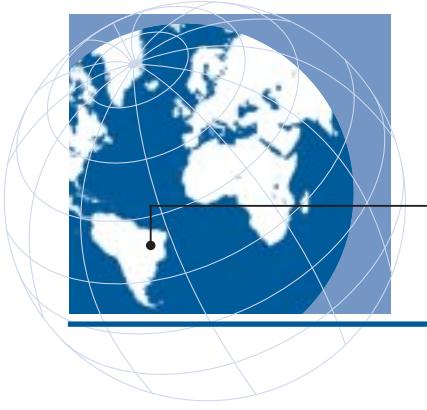
Pour augmenter les subsides des états

Selon la formule de péréquation actuelle, les conseils locaux se partagent 21 pour cent des revenus de l'État, le fédéral 55 pour cent et les états 25 pour cent. Selon la nouvelle formule actuellement débattue au Parlement, les conseils obtiendraient 20 pour cent de ces revenus, tandis que le fédéral et les états membres – soit les 36 états et le territoire fédéral d'Abuja – se partageraient respectivement 47 pour cent et 33 pour cent de l'ensemble des revenus.

Les gouvernements locaux ont-ils réellement failli à la tâche? L'on s'entend généralement pour dire qu'ils ne sont pas à la hauteur des attentes. S'ils admettent certains manques, les fonctionnaires en cause parlent de circonstances atténuantes. Dans un mémoire présenté au comité de restructuration, le NULGE admet que les 774 administrations locales ont effectivement eu à gérer quelque 750 milliards de nairas (six milliards \$ US) entre mai 1979 et mai 2003. Il insiste toutefois pour dire que les conseils se trouvaient paralysés par l'obligation de mettre en œuvre des projets qu'ils n'avaient pas initiés et qui se trouvaient souvent hors de leur champ de compétence. Ces responsabilités supplémentaires auraient empêché la fourniture de services à la population.

Ils dénoncent notamment l'importante ponction de 463,2 milliards de nairas (3,7 milliards \$ US) faite dans leur budget pour payer le salaire des enseignants au primaire, alors qu'il revenait au fédéral de le faire. Ils évoquent les 37,5 milliards de nairas (300 millions \$ US) que les états ont prélevé pour payer les chefs traditionnels, et les 176,9 milliards de nairas (1,4 milliards \$ US) qui ont été payés en émoluments aux instances politiques locales. Le paiement de ces gages, insistents, leur aurait été imposé par la Revenue Mobilisation Allocation and Fiscal Commission, un organe fédéral. Ils parlent aussi de 4,4 milliards de nairas (35,2 millions \$ US) déduits par le fédéral pour acheter 1 000 jeeps pour la police (une institution fédérale) ainsi que d'une contribution obligatoire aux élections générales du mois d'avril. Selon le NULGE, chacun des 774 conseils se serait vu imposer une taxe de 10 millions de nairas (80 000 \$ US) pour les élections, et obligé de contribuer à diverses institutions et projets relevant normalement des états.

Étant donné cette charge supplémentaire de responsabilités, les conseils locaux ne pouvaient tout simplement pas suffire à la tâche. ☺



Volte-face des partis politiques du Brésil au sujet du fédéralisme fiscal

Comment le parti du président Lula da Silva est passé de défenseur à opposant en matière de décentralisation fiscale

PAR MATIAS VERNENGO

Au Brésil, le parti du président Lula da Silva a toujours défendu le fédéralisme fiscal, c'est-à-dire la décentralisation des responsabilités et des recettes. Jusqu'à maintenant. Le Parti des travailleurs (Partido dos Trabalhadores ou PT) s'est rangé jusqu'à récemment du côté de la décentralisation tandis que les conservateurs s'y opposaient. En fait, non seulement le PT a-t-il combattu afin que le gouvernement fédéral partage le fardeau de l'administration avec les états et les municipalités, mais dans ses rangs même, le parti a toujours rejeté le « centralisme démocratique » commun aux partis de gauche orthodoxes. Pour le PT, démocratie et décentralisation des pouvoirs allaient de pair.

La plate-forme du PT pendant la campagne victorieuse de Lula à la présidence l'an dernier promettait que « en plus d'une réforme fiscale, notre gouvernement proposera aux états et aux municipalités une redéfinition du pacte fédéral, en vue de promouvoir la décentralisation des politiques sociales et de soutenir l'action locale. » Par conséquent, au moment où l'on commence à discuter réforme fiscale au Congrès, il serait naturel de s'attendre à ce que le gouvernement appuie vigoureusement les principes du fédéralisme fiscal. Hélas, tel n'est pas le cas.

La présence inquiétante du FMI

Les raisons de cette volte-face soudaine et inexplicable sur le fédéralisme fiscal sont loin d'être simples et constituent dans une grande mesure un héritage du gouvernement précédent. Mais, peut-être plus important encore, le gouvernement essaie de respecter les paramètres financiers de l'accord d'aide éventuelle intervenu avec le Fonds monétaire international (FMI). Afin de comprendre les raisons derrière le changement d'attitude de Lula, il faut analyser autant la situation financière à la fin du terme du gouvernement de Fernando Henrique Cardoso que la logique de l'accord avec le FMI.

Pendant plus d'une décennie, le Brésil s'est efforcé de réaliser une réforme en profondeur de ses comptes financiers. De 1991 à 2002, le gouvernement fédéral a dégagé en moyenne un excédent primaire de 2,3 pour cent du PIB, excluant les paiements d'intérêt sur le total de la dette. L'excédent primaire en 2002 a été de 3,9 pour cent du PIB. Durant à peu près la même période, les transferts aux états et aux administrations

Le gouvernement essaie de respecter les paramètres financiers de l'accord d'aide éventuelle intervenu avec le Fonds monétaire international.

locales ont chuté de 25 pour cent à moins de 15 pour cent des dépenses totales du gouvernement fédéral. Par ailleurs, les dépenses pour les salaires du secteur public furent réduites de 32 pour cent à 22 pour cent des dépenses du gouvernement, dans le cadre d'une difficile réforme de l'administration du secteur public. De plus, il importe de noter que durant l'administration précédente, le gouvernement fédéral a refinancé la dette des états et des administrations locales. Ces efforts conduisirent à une nouvelle loi sur la responsabilité fiscale qui imposa des limites aux dépenses de salaires et à l'endettement.



Lula (à gauche) discute avec le gouverneur du Minas Gerais.

Des impôts plus élevés que ceux des pays de l'OCDE

Les recettes des gouvernements fédéral, étatiques et municipaux ont augmenté au cours des années 1990, et ont atteint 36 pour cent du PIB en 2002, un niveau se rapprochant des normes des pays de l'OCDE où les services publics sont plus élaborés et la qualité, meilleure. Les pays ayant des niveaux de vie comparables à ceux de l'OCDE connaissent habituellement un fardeau fiscal beaucoup moins élevé, de l'ordre de 20 pour cent du PIB. Une partie de l'augmentation des recettes du gouvernement fédéral a été réalisée aux dépens des gouvernements étatiques et locaux. Les municipalités, en particulier, dépendent de plus en plus des transferts du gouvernement fédéral. En 1995, moins de 30 pour cent des recettes des administrations locales était constitué de transferts alors qu'en 2001, ce pourcentage avait atteint plus de 40 pour cent de toutes les sources de recettes.

Cependant, malgré tous les efforts de redressement fiscal, la dette publique des différents niveaux de gouvernement (fédéral, état, municipal) a grimpé de moins de 30 pour cent du PIB à près de 60 pour cent l'an dernier. La raison de cette hausse réside

Matias Vernengo (Vernengo@economics.utah.edu) est professeur adjoint d'économie à l'université de l'Utah, à Salt Lake City.

dans les coûts considérables du service de la dette occasionnés par les taux d'intérêt extrêmement élevés. Les déficits globaux (incluant les paiements d'intérêt sur la dette) sont de l'ordre de 5 pour cent du PIB. En d'autres termes, la montée en flèche de la dette publique est causée par le service de la dette dont le haut niveau résulte des taux d'intérêt élevés pratiqués afin d'éviter la fuite des capitaux.

Les recettes et les impôts régressifs

Cette dette publique croissante explique peut-être pourquoi le FMI et le gouvernement nouvellement élu du PT se sont entendus pour augmenter l'excédent primaire de 3,75 pour cent à 4,25 pour cent du PIB au début de l'année. Dans ce contexte, la combinaison d'une longue décennie de redressement fiscal, qui a considérablement réduit la capacité des états et des autorités locales de dépenser, et l'accord avec le FMI signifiaient qu'une augmentation des transferts aux états et aux municipalités était improbable.

Les problèmes de la structure fiscale du Brésil ne se limitent pas à des querelles entre le fédéral et les administrations locales. Le régime fiscal du Brésil n'est ni efficace ni juste en matière de répartition. Il y a donc beaucoup de place à l'amélioration. À titre d'exemple, le caractère régressif des impôts indirects est notoire. Dans le cas du Brésil, les impôts indirects sont particulièrement gênants car les citoyens les plus pauvres constituent 10 pour cent de la population dépensent 25 pour cent de leur revenu pour payer les impôts indirects, alors que dans le cas des citoyens les plus riches constituant 10 pour cent de la population, ce pourcentage n'est que de 12,5. De plus, comme le soulignent les exportateurs et tous les producteurs, plusieurs contributions sociales s'additionnent et surtaxent les exportations et la production destinée à la consommation nationale, et rendent ainsi les biens locaux moins concurrentiels que les produits importés. Par conséquent, le gouvernement se doit de rendre le régime fiscal plus juste et plus efficace, sans diminuer les entrées fiscales, et sans partager les ressources avec les niveaux subalternes de gouvernement.

Les municipalités sabrent dans les dépenses

Au niveau local, durant les dernières années du gouvernement précédent, les états et les villes ont dû sabrer dans leurs dépenses à un moment où le chômage élevé aggravait les problèmes des centres-villes. On s'attendait à ce que le nouveau gouvernement apporte un certain soulagement. Au fil des mois, alors que l'excédent primaire se maintenait à environ 6 pour cent du PIB, c'est-à-dire au-dessus du niveau convenu avec le FMI, les municipalités des états de Bahia, Minas Gerais, Paraná, Piauí, Rio Grande do Sul, São Paulo, et d'autres états encore, annoncèrent un arrêt de travail de deux jours afin de protester contre la diminution du Fonds de participation des municipalités (Fundo de Participação dos Municípios ou FPM).

Il devint évident que la crise actuelle de l'administration municipale ne pouvait être résolue que par un accroissement des transferts du gouvernement fédéral. Cependant, l'accord avec le FMI et la montée en flèche de la dette laissaient penser que la seule façon d'augmenter les transferts serait maintenant de hausser les impôts. Mais, une augmentation des impôts en pleine

récession serait catastrophique pour un gouvernement qui avait promis de combattre le chômage et la faim.

Les négociations sur la réforme fiscale au Congrès s'emmêlèrent avec les discussions sur le pacte fédéral. Le PT désire maintenir le niveau actuel des recettes de façon à pouvoir respecter les critères du FMI. Pour cette raison, on voulut transformer la taxe temporaire sur les transactions financières en élément permanent du régime fiscal. Le Parti du front libéral (Partido da Frente Liberal ou PFL), conservateur, argua que la chose n'était possible que si le gouvernement acceptait de partager ces recettes avec les niveaux subalternes de gouvernement. En conséquence, le gouvernement décida de prolonger la taxe temporaire jusqu'en 2007 et de partager une partie des recettes avec les états.

Un congé fiscal sur la nourriture et les médicaments

De plus, le projet de réforme fiscale présenté au Congrès limite à quatre pour cent la taxe de vente pouvant être appliquée à la nourriture et aux médicaments (les autres biens peuvent être taxés à un taux plus élevé). Cette taxe est la version brésilienne d'une taxe sur la valeur ajoutée (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços ou ICMS). Elle est présentement appliquée selon plus de 40 taux différents dans les diverses parties du pays. Suivant le texte de la réforme, seulement cinq taux seront retenus et les 27 mesures législatives des états qui régissent la ICMS seront unifiées. Un traitement plus équitable devrait en résulter car proportionnellement, les pauvres dépensent une plus grande partie de leur revenu pour la nourriture et les médicaments. De plus, une efficacité accrue résultera d'une réduction de la bureaucratie. Il n'y a cependant aucune garantie que le taux maximal de la ICMS de 25 pour cent pouvant être appliqué sur les biens autres que la nourriture et les médicaments ne conduira pas à une augmentation du fardeau fiscal.

Grâce à ces petites concessions, le gouvernement a pu approuver les premiers votes sur la réforme à la chambre basse. Un autre vote à la chambre basse doit être tenu avant la fin de l'année et la réforme doit également être approuvée par le Sénat. Cependant, l'entente avec les états et les municipalités n'implique pas nécessairement un partage des ressources fiscales. Le résultat le plus probable de l'entente avec les niveaux subalternes de gouvernement est une augmentation des impôts. On pourrait assister à une augmentation des recettes provenant de la ICMS, qui viendraient s'ajouter à de nouvelles taxes municipales sur la collecte des ordures et l'éclairage public inscrites dans le texte de la réforme. La Confédération nationale de l'industrie s'est déjà plainte de ce que la réforme envisagée n'allait pas résoudre le problème des surtaxes et de l'inefficacité, et des dissidents au sein du PT ont soutenu que les réformes ne suffiraient pas à redresser les inégalités.

Le gouvernement a fait savoir que, dans la situation actuelle, cette réforme était la seule possible. La solution à la crise du pacte fédéral est d'augmenter le fardeau fiscal tout en conservant le haut degré de centralisme fiscal institué par le gouvernement précédent. Les rôles ont été renversés, et le PFL, qui favorisait la centralisation fiscale dans les années 1990, est maintenant en faveur du fédéralisme, alors que le PT devra lutter afin de maintenir le niveau actuel de centralisation. Il en perdra peut-être son identité. Il serait opportun de ressusciter un vieux dicton du 19^e siècle, tiré de la politique brésilienne : « Rien ne ressemble davantage à un conservateur qu'un libéral au pouvoir. » Dans l'état actuel des choses, rien ne ressemble davantage à un centraliste fiscal qu'un fédéraliste fiscal au pouvoir. ☺

Les transferts aux états et aux administrations locales ont chuté de 25 pour cent à moins de 15 pour cent des dépenses totales du gouvernement fédéral.



POINT DE VUE

À qui confier la formation de la main-d'œuvre canadienne?

PAR GORDON DI GIACOMO

Le gouvernement fédéral canadien confiait récemment aux provinces une large part des responsabilités inhérentes à la formation des travailleurs. Dans le contexte actuel de la mondialisation des marchés, s'agit-il vraiment de l'approche la mieux avisée?

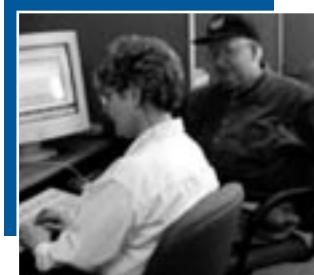
Le gouvernement fédéral canadien aurait-il commis une erreur en transférant aux provinces la responsabilité de la formation de la main-d'œuvre? Même si les fonctionnaires évitent de se prononcer publiquement, de récents rapports sur la force ouvrière canadienne ont de quoi les faire réfléchir.

Au début de 2003, Statistique Canada faisait le point sur la situation de la population active vieillissante au Canada. Même si le Canada n'est pas le seul pays à vivre une telle réalité, il se démarque des autres nations en raison de sa génération importante du baby-boom. L'exode rapide du marché du travail d'un grand nombre de travailleurs expérimentés risque d'engendrer graves pénuries de main-d'œuvre, ce qui aura pour effet de contrer la croissance économique.

En 2002, un rapport du Centre syndical et patronal du Canada précisait que la réduction de la population active était susceptible d'entraîner une pénurie de main-d'œuvre plus grave encore que celle des dernières années. Le rapport notait que la formation en milieu de travail gagnerait en importance, et ajoutait, d'un ton plutôt alarmiste, que pour soutenir la croissance économique et garantir une bonne qualité de vie, le Canada devrait faire de la formation et de l'apprentissage des priorités nationales.

En outre, un rapport publié par Industrie Canada en 1999 soulignait que la concurrence mondiale en faveur de travailleurs dûment formés, jumelée au vieillissement de la population active et à l'évolution technologique, pousserait bientôt aux limites les possibilités du présent système de perfectionnement professionnel.

Les premiers rapports sur les pénuries de main-d'œuvre éventuelles ont vu le jour dès que le gouvernement fédéral eût fini de négocier ses Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT) avec les provinces et les territoires. En vertu de ces ententes, le gouvernement fédéral s'engage à transférer des fonds aux provinces pour leur permettre d'adopter des mesures afférentes à l'emploi. Chaque province est libre d'opter pour les approches qui lui conviennent, pourvu qu'elles se rapportent aux cinq catégories de Prestations d'emploi et mesures de soutien (PEMS) précisées à la Partie 2 de la Loi sur l'assurance-emploi de 1996 du gouvernement fédéral. Seule la province de l'Ontario, le plus important bassin de population au pays et son plus puissant moteur économique, n'a pas encore signé cette entente.



L'aide fédérale contribue à l'apprentissage par ordinateur au Centre de technologie de l'information de Baddeck, en Nouvelle-Écosse.

Un dilemme de longue date

Il ne faut pas se surprendre que le gouvernement fédéral ait choisi de collaborer de la sorte avec les provinces. Après tout, les ententes fédérales-provinciales constituent la norme dans le domaine de la formation professionnelle depuis 1919, l'année où le gouvernement fédéral a adopté sa Loi d'enseignement technique. En d'autres termes, et il s'agit là d'un élément clé, *les provinces ont toujours participé étroitement aux activités de planification, de formation et de prestation des politiques axées sur la formation professionnelle.*

Quoiqu'il en soit, la nouvelle entente innove puisque le préambule à chaque entente intègre la clause suivante : « Attendu que le Canada reconnaît que la formation de la main-d'œuvre est un domaine de responsabilité provinciale... ».

En acceptant d'inclure cette clause, il semblerait toutefois que le gouvernement fédéral ait donné son accord à bien plus que nécessaire.

Au Canada, on discute depuis bon nombre d'années de l'ordre de gouvernement qui devrait régir la formation des travailleurs (aussi appelée formation de la main-d'œuvre, formation des adultes et formation professionnelle). Alors que la Constitution précise que l'éducation est de compétence provinciale, elle ignore totalement la question de la formation des travailleurs. Le gouvernement fédéral affirme depuis plusieurs décennies qu'en raison de ses responsabilités au plan de l'économie nationale, il veut avoir un mot à dire dans la formation des travailleurs. Les provinces rappellent depuis aussi longtemps en décrivant la présence fédérale dans ce secteur.

Depuis la signature des EDMT, divers organismes ont tenté d'évaluer les effets de ce transfert des pouvoirs et des changements apportés à l'assurance-emploi. Ils ont cerné plusieurs domaines problématiques, dont l'un des plus sérieux tient aux effets néfastes d'une telle mesure sur les femmes. Certains problèmes résultent directement du transfert des responsabilités.

Les coprésidents des parties syndicale et patronale du Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie, l'un des principaux conseils sectoriels du pays, affirmaient lors d'un débat de spécialistes en 2001 que le transfert des responsabilités empêchait le Conseil de relever efficacement les défis qui confrontent l'industrie et ses travailleurs. En raison de ce transfert, il est maintenant beaucoup plus difficile d'accéder aux programmes gouvernementaux ainsi que de mettre au point et d'offrir des services sectoriels pertinents. L'approche sectorielle qui a si bien servi l'industrie sidérurgique pendant quinze ans est menacée car seules quelques provinces ont choisi de promouvoir les politiques sectorielles. Par conséquent, il est devenu plus difficile d'élaborer et d'instaurer des politiques sectorielles efficaces dans l'ensemble du Canada.

Aucun rôle pour les syndicats et l'industrie

Le transfert des responsabilités a aussi engendré un autre problème, puisque les intervenants sont moins à même de participer à la définition des politiques sur la main-d'œuvre. Avant le transfert, une organisation patronale-syndicale, soit la

Commission canadienne de mise en valeur de la main-d'œuvre, fournissait des avis politiques au gouvernement fédéral, menait des recherches sur la formation, sollicitait l'opinion du public et faisait valoir les intérêts de la société auprès du gouvernement. La Commission a perdu sa raison d'être lorsque le gouvernement fédéral s'est retiré du secteur de la formation.

À l'heure actuelle, la structure principale est le Forum des ministres du marché du travail, qui regroupe exclusivement les ministres des gouvernements fédéral et provinciaux, et ne semble pas intéressé à revendiquer les intérêts de la société civile. Par conséquent, le public est beaucoup moins engagé dans le processus décisionnel qui sous-tend les politiques sur le marché du travail. En outre, les parties intéressées qui veulent faire modifier les politiques publiques doivent maintenant transiger avec plusieurs ordres de gouvernement plutôt qu'un, ce qui pose une grande difficulté à des groupes aux ressources limitées.

Nouvelles initiatives fédérales

Des événements récents portent à croire que le gouvernement fédéral aimerait retrouver sa voix au chapitre. Il découvre maintenant qu'il ne peut ni ne doit délaisser entièrement le domaine du perfectionnement professionnel malgré la clause susmentionnée qui figure au préambule de toutes les ententes. Dans son budget de février 2003 par exemple, le gouvernement fédéral annonçait une contribution de 100 millions de dollars pour établir un Institut canadien sur l'apprentissage. Même si l'on ne sait pas grand chose du projet jusqu'ici, l'objectif premier de l'Institut consiste « à élargir et à approfondir les données et les renseignements sur l'éducation et l'apprentissage ».

Un document gouvernemental portant sur la stratégie d'innovation fédérale confirme que les travailleurs spécialisés sont très en demande et que le Canada ne forme pas assez de personnes pour répondre à cette demande. Une telle pénurie pourrait grandement limiter la croissance économique au pays.

Ce document précise également que le gouvernement fédéral entend collaborer avec les nombreux conseils sectoriels patronaux-syndicaux pour accroître le nombre de secteurs régis par les conseils, en plus d'élargir les activités de planification des ressources humaines et de perfectionnement des compétences à l'échelle des secteurs et auprès des petites et moyennes entreprises.

Le gouvernement fédéral examinera aussi la possibilité d'offrir des incitatifs financiers aux employeurs qui favorisent le perfectionnement des compétences essentielles de leurs employés. En outre, il collaborera avec les provinces et territoires pour mettre sur pied des projets de perfectionnement des habiletés ciblées dans le but d'aider les personnes handicapées, les Autochtones, les minorités visibles et les personnes qui font face à des obstacles particuliers à se tailler une place au sein du marché du travail.

Une « position contradictoire »?

En toute justice, notons que tout en négociant son retrait de la formation de la main-d'œuvre, le gouvernement fédéral a maintenu son droit d'établir et d'offrir des mesures d'emploi aux personnes qui ne bénéficient pas de l'assurance-chômage, y compris les jeunes, les personnes handicapées, les Autochtones, les travailleurs âgés et les nouveaux immigrants. Dans son budget de février 2003, il annonçait des mesures pour attirer et conserver les immigrants spécialisés et pour aider les travailleurs autochtones à peaufiner leurs compétences. Le gouvernement fédéral se réserve aussi le droit d'engager des mesures pancanadiennes pour régler des problèmes de main-d'œuvre particuliers ou quand certaines situations affectent l'ensemble du pays, ou une grande partie du pays.

On pourrait en déduire que le gouvernement fédéral a adopté une position pour le moins contradictoire en matière de formation professionnelle. D'une part, il annonce son retrait du domaine et

convient, par écrit, de transférer ses pouvoirs aux provinces. D'autre part, il conserve le droit de s'immiscer dans plusieurs domaines de perfectionnement professionnel et n'hésite pas à exercer ce droit.

Que penser d'une telle contradiction? On peut croire qu'en raison de ses responsabilités face à l'économie nationale, le gouvernement fédéral n'est pas à même de se retirer entièrement du dossier du perfectionnement professionnel. Les habiletés et le savoir-faire de la force ouvrière ont une telle importance aux plans de la compétitivité et de la productivité que le gouvernement fédéral se doit de rester proactif dans le domaine de la formation, même s'il cherche à s'en retrancher pour préserver l'harmonie des relations fédérales-provinciales.

Il est presque inconcevable de croire que dans d'autres pays fédéraux économiquement avantageux comme les États-Unis et l'Allemagne, les gouvernements fédéraux accepteraient d'abandonner leur rôle de meneur au plan des politiques sur la formation professionnelle.

Par ailleurs, l'attitude ambivalente du gouvernement face à la formation de la main-d'œuvre pourrait bien témoigner de valeurs conflictuelles. Les ententes liant un gouvernement national à des gouvernements infranationaux ne se prennent pas en vase clos. Elles témoignent des valeurs et des idéaux qui animent le peuple. Cheryl Saunders, réputée chercheure australienne sur le fédéralisme, est d'avis que « la préoccupation nationale face à l'équité ou l'égalité » tend à se répercuter dans la répartition des pouvoirs du gouvernement fédéral.

La question de l'égalité

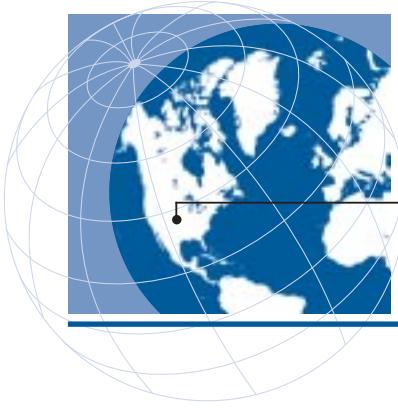
Au Canada, l'une des fonctions primordiales du gouvernement fédéral a toujours consisté à s'assurer que toutes les personnes profitent d'un traitement relativement équitable, peu importe l'endroit où elles vivent. C'est l'objectif du programme de péréquation canadien, un programme jugé si important qu'on l'a même enchaîné dans la Constitution. C'est aussi l'une des raisons principales pour lesquelles le gouvernement fédéral est pleinement engagé dans le domaine des soins de santé.

Mais depuis quelques années, certaines valeurs ont été remaniées, l'égalité ayant perdu du terrain au profit de la diversité. Ce conflit des valeurs alimente l'attitude contradictoire du gouvernement fédéral en matière de formation des travailleurs.

Si sa position face à la formation de la main-d'œuvre semble ambivalente, le gouvernement fédéral a néanmoins adopté une démarche claire au plan de l'éducation post-secondaire. En même temps qu'il négociait son retrait de la formation de la main-d'œuvre (ou se taillait un rôle plus modeste), il affirma sa présence dans le secteur de l'éducation post-secondaire, en particulier les études universitaires, à tel point que certains observateurs renseignés se sont demandé s'il ne s'apprêtait pas à adopter une loi nationale sur l'éducation post-secondaire.

Entre autres initiatives récentes engagées par le gouvernement fédéral, soulignons la création de la Fondation canadienne pour l'innovation pour moderniser l'infrastructure des universités, la mise sur pied du Programme des chaires de recherche du Canada pour aider les universités à attirer des professeurs de haut calibre, et l'établissement des Bourses d'études supérieures du Canada pour venir en aide à des milliers d'étudiants inscrits aux programmes de maîtrise et de doctorat chaque année. Il existe également d'autres programmes d'aide fédéraux destinés aux étudiants qui fréquentent l'université ou un collège communautaire.

Un gouvernement libéral avec une tendance centriste, voire gauchisante, pourrait-il vraiment délaisser le domaine de la formation professionnelle tout en intensifiant son appui à l'éducation universitaire? Heureusement, il semblerait que non. ☺



Aux États-Unis, certains états poursuivent l'agence fédérale pour la protection de l'environnement

En assouplissant la réglementation antipollution, l'administration Bush s'attire la colère des états et des environmentalistes.

PAR SCOTT RICHARDS ET YVETTE HURT

L'an passé, un conflit important a éclaté aux États-Unis entre l'Agence pour la protection de l'environnement (U.S. Environmental Protection Agency ou EPA) et certains états. Le conflit porte sur les changements proposés à la section intitulée « New Source Review » (NSR) de la loi sur la qualité de l'air (Clean Air Act), qui détermine l'émission de permis aux centrales électriques pour limiter leur pollution atmosphérique.

À la fin de 2002, fortement appuyée par la Maison-Blanche, l'EPA a promulgué une nouvelle réglementation s'appliquant à la NSR qui prévoit une réduction importante des exigences relativement à l'installation de nouvelles technologies antipollution dans les centrales électriques vieillissantes, les raffineries et autres installations industrielles. Un regroupement d'états, sous la conduite d'Eliot Spitzer, secrétaire à la Justice de l'état de New York, a réagi par une série d'actions en justice visant à forcer la main à l'EPA afin qu'elle remette en cause la nouvelle réglementation. Ces poursuites visaient aussi à retarder sa mise en œuvre et à en obtenir la révision par la Cour d'appel fédérale pour le District de Columbia.

La loi fédérale donne la pleine mesure du contrôle exercé par les états

Depuis les années 1970, le programme fédéral de la Clean Air Act exige que les sources polluantes, telles les centrales électriques, installent l'équipement antipollution le plus récent lorsque les propriétaires font des modifications qui entraînent une augmentation d'émissions de polluants. Lors de sa promulgation en 1977, cette disposition de la NSR intégrait un compromis : on imposait des normes antipollution strictes lors de la construction de nouvelles centrales électriques, mais les centrales existantes pouvaient retarder l'ajout d'équipement antipollution plus récent et coûteux jusqu'à ce qu'on y entreprenne des rénovations ou qu'elles soient agrandies. La loi permettait aux exploitants de ces installations de continuer à n'effectuer que l'entretien courant.

Cette réglementation assurait aux centrales plus anciennes le temps requis pour amortir les frais relatifs aux travaux nécessaires pour se conformer aux nouvelles normes. Elle permettait également aux organismes de réglementation des états de s'assurer que les normes du programme étaient respectées puisque toute centrale souhaitant entreprendre des rénovations devait leur demander un permis et permettre aux représentants

Scott Richards est analyste principal des politiques sur l'environnement au Conseil des gouvernements des états (Council of State Governments ou CSG). **Yvette Hurt** est une ancienne analyste de l'environnement pour le CSG; elle s'occupe actuellement de questions de politiques publiques locales et étatiques. Fondé en 1933, le CSG est au service des branches exécutive, juridique et législative des gouvernements des états, et offre des services de qualité dans les domaines de l'éducation, de la recherche et de l'information.

de l'état d'examiner les plans, les spécifications et les documents d'exploitation.

La nouvelle réglementation de l'administration Bush annule ce mécanisme. Les installations industrielles peuvent dorénavant décider à l'interne qu'elles ne sont pas soumises à la loi et n'ont donc pas à demander de permis ni à présenter des plans ou des documents d'exploitation aux organismes de réglementation de leur état pour en faire la preuve.

Un retour en arrière

C'est en février 2002 que l'administration Bush a officiellement proposé des modifications à la NSR dans le cadre de son projet « Clear Skies », qui comprend aussi la proposition d'un système de permis d'émissions négociables (« cap-and-trade ») concernant les polluants produits par les centrales électriques, tels l'anhydride sulfureux et le mercure. Les environmentalistes ont immédiatement manifesté leur inquiétude : ces changements, qui s'appliquent à la plupart des industries importantes du pays, représentent un net recul de la Clean Air Act.

La nouvelle réglementation exempterait les travaux de construction, y compris ceux qui servent à modifier ou à agrandir une centrale électrique, si ces derniers n'atteignent que 20 pour cent ou moins du coût de remplacement de la centrale.

Les modifications apportées par l'administration Bush à la NSR redéfinissent quelle part de l'entretien et des réparations de routine sera exemptée des mesures antipollution exigeantes du programme. Dans la nouvelle définition, les centrales et autres installations industrielles doivent, pour la première fois, atteindre un seuil déterminé de dépenses en capital avant d'être obligées de se conformer au programme antipollution de la Clean Air Act. La nouvelle réglementation exempterait les travaux de construction, y compris ceux qui servent à modifier ou à agrandir une centrale électrique, si ces derniers n'atteignent que 20 pour cent ou moins du coût de remplacement de la centrale.

La réglementation proposée permettrait aux vieilles centrales électriques, aux raffineries et à toute autre installation industrielle alimentées au charbon non seulement de poursuivre leurs activités, mais aussi de s'agrandir sans avoir à installer une technologie antipollution d'avant-garde.

De plus, les exploitants de ces installations ne seraient pas tenus d'informer les organismes de réglementation des états de projets de rénovations ou de construction à moins que les exploitants aient déterminé à l'interne que leur projet dépasserait 20 pour cent du coût qu'entraînerait le remplacement de l'installation.

Les exploitants de services d'utilité publique font, pour leur part, pression depuis des années pour l'inclusion de ces changements, en faisant valoir que la réglementation actuelle est trop coûteuse et difficile à comprendre. L'administration Bush en remet en affirmant que la réglementation existante nuit à l'environnement; en effet, elle découragerait les entreprises qui souhaitent

moderniser leurs installations plus anciennes. L'administration fédérale ajoute que les exigences de la Clean Air Act encouragent les entreprises à laisser leurs installations se détériorer sans réagir plutôt que de rénover et d'améliorer leur équipement, ce qui ne pourrait se faire qu'à des prix prohibitifs.

Mais certains représentants des différents états et des environnementalistes condamnent la nouvelle réglementation.

Ils font valoir que les changements vont à l'encontre des intentions à la base de la promulgation de la Clean Air Act, en vertu de laquelle les exploitants des centrales plus anciennes devaient moderniser leur technologie antipollution lorsqu'ils rénovaient ou s'agrandissaient, car ces aménagements risquaient probablement d'accroître les émissions polluantes. Ils affirment aussi que la nouvelle réglementation affaiblit le mandat de surveillance exercée par les organismes de réglementation étatiques et locaux sur les activités favorisant les émissions de polluants. Les entreprises seront enclines à limiter leurs dépenses à un maximum de 20 pour cent du coût d'un remplacement complet de leurs installations pour éviter l'ingérence de l'état, mais elles peuvent également être tentées de faire en sorte que leur comptabilité indique toujours que le seuil admissible de dépenses en capital ne soit jamais franchi.

Les représentants des états déclarent qu'en bout de ligne, les émissions polluantes augmenteront probablement chez eux. Par conséquent, ils pourraient éprouver alors de la difficulté à satisfaire les exigences du gouvernement fédéral en matière de réduction de polluants tels le smog et la suie.

Bataille procédurale

La coalition actuelle des états, menée par l'état de New York, qui se bat contre les changements à la NSR comprend le District de Columbia, 6 commissions antipollution californiennes locales et 14 états : New York, la Californie, le Maine, le Maryland, le Massachusetts, le New Hampshire, le New Jersey, le Rhode Island, le Vermont, le Connecticut, le Delaware, l'Illinois, la Pennsylvanie et le Wisconsin.

De plus, lors de sa dernière séance législative (avant le vote dit de rappel (« recall vote ») qui a permis l'élection d'Arnold Schwarzenegger), la Californie est devenue le premier état à promulguer la législation s'opposant aux nouvelles normes fédérales. Le 11 septembre 2003, l'assemblée législative a approuvé un projet de loi qui permettrait à l'état de continuer d'appliquer les anciennes normes de protection de l'environnement. La Clean Air Act permet aux différents états de choisir des normes plus strictes; cependant, l'EPA doit les revoir et les approuver. Les projets de la Californie obligent l'EPA à approuver des normes plus strictes pour la Californie, sinon elle devra s'engager encore une fois dans une bataille juridique contre un état.

En réponse aux états opposés aux réformes de l'administration Bush, huit autres états, soit l'Indiana, le Kansas, le Nebraska, le Dakota du Nord, le Dakota du Sud, la Caroline du Sud, l'Utah et la Virginie, sont venus appuyer le gouvernement fédéral par une requête. Les dirigeants de ces états déclarent préférer la plus grande souplesse permise dans l'application de la Clean Air Act, et font valoir que les modifications seront bénéfiques à leur région.

L'histoire sans fin de la responsabilité partagée

Historiquement, les administrations locales et les différents états étaient responsables de la réglementation antipollution. En fait, ils étaient en avance de plusieurs décennies sur les lois les plus importantes promulguées par le gouvernement fédéral dans ce domaine. Au milieu des années 1950, le fédéral s'est rattrapé en adoptant une loi sur la lutte contre la pollution de l'eau. Pendant les années 1960 et au début des années 1970, on assiste à l'évolution vers un plus grand contrôle de la part du fédéral, qui

applique de plus en plus sévèrement les lois pour lutter contre la pollution de l'eau et de l'air.

La promulgation de la Clean Air Act, en 1970, et de la Clean Water Act, en 1972, constituent les deux gestes les plus importants ayant contribué à modifier les rôles respectifs des états et du fédéral en matière de protection de l'environnement. Grâce à ces actions, le fédéral se trouve à l'avant-scène pour ce qui est de l'établissement de normes antipollution et joue un rôle plus important dans l'application des lois afférentes. Les deux lois donnent plus de pouvoir au fédéral, mais l'EPA s'appuie tout de même de plus en plus sur les états pour la mise en œuvre des programmes de lutte antipollution.

Depuis quelques années, on exerce de plus en plus de pressions pour décentraliser la réglementation concernant l'environnement et remettre plus de pouvoir et de contrôle aux états et aux agences locales. Les associations nationales représentant les états et les organismes qui s'occupent de politiques environnementales prônent toutes une plus grande prise en charge de l'établissement de normes et de leur application par les différents états, de façon autonome, dans le cadre de programmes de protection de l'environnement.

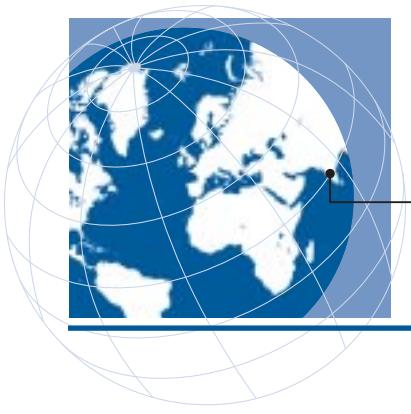
Alors que certains états revendiquent plus de pouvoir dans l'application des lois antipollution, un bon nombre d'autres états ont promulgué des lois pour assouplir la rigueur de la réglementation antipollution de leur propre état. Selon l'EPA, la législation d'un tiers des états contraint les organismes de réglementation à adopter une réglementation de protection de l'environnement n'excédant pas la rigueur de la réglementation fédérale. Les programmes de protection de l'environnement auxquelles ces lois internes s'appliquent varient selon l'état, mais en règle générale, elles détruisent l'équilibre des forces entre les états et le fédéral pour ce qui est de leur pouvoir de réglementation en matière d'environnement. Les états qui doivent, en vertu des nouvelles dispositions, restreindre la rigueur de leur réglementation, remettent, en fait, beaucoup de leur pouvoir entre les mains du fédéral pour l'établissement de normes dans leur état en matière d'environnement.

Un conflit qui met en évidence la complexité des relations entre le fédéral et les états

Nombre de conflits ont surgi dans le sillage du partage des compétences depuis les années 1970. Au début, les états appréciaient la présence du fédéral pour leur prêter main forte dans l'application des lois de protection de l'environnement. Au milieu des années 1990, cependant, beaucoup d'états ont manifesté une frustration grandissante envers la domination du fédéral. Les états avaient alors acquis les compétences professionnelles nécessaires à l'administration des programmes antipollution et préconisaient dorénavant la décentralisation afin de trouver des solutions aux problèmes de pollution. Beaucoup d'états ont opposé une résistance aux nouvelles exigences du fédéral, mais que celui-ci ne finançait pas adéquatement.

Une autre facette intéressante du débat est la fracturation d'affiliations à l'intérieur des partis. Six des états participant à la coalition ont à leur tête des gouverneurs républicains : New York, Massachusetts, Connecticut, New Hampshire, Rhode Island et Maryland. Ces gouverneurs semblent d'accord pour rompre les rangs du parti dans leur combat contre ce qu'ils considèrent comme une menace à l'environnement dans leur état respectif, et aussi comme une menace, tout aussi importante à leurs yeux, au pouvoir de l'état sur les activités industrielles qui sont des sources importantes de pollution.

On attend pour la fin de l'année les derniers commentaires de l'EPA sur les changements apportés à la loi. La bataille sur cette question entre les états et le fédéral n'est pas près de se résorber. ☺



La faim parle : nourriture et politique fédérale en Inde

PAR PRASENJIT MAITI

Il y a maintenant davantage de consultations entre le gouvernement central et les gouvernements des états (en Inde), et au sein de la vaste gamme de partis politiques, ce qui amène à penser que nous arrivons à une ère de fédéralisme coopératif et de politique de coalition. Le gouvernement central étudie diverses options susceptibles d'aboutir à la décentralisation des programmes de lutte contre la pauvreté et au développement rural.

- Traduire la croissance en développement humain, Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD)

L'optimisme qui accompagne la prévision par le PNUD d'un fédéralisme en Inde se heurte à une question litigieuse – celle des repas de la mi-journée pour les élèves de l'école élémentaire. Dans le cadre de ce programme, le gouvernement de l'Inde fournit et transporte gratuitement des céréales vivrières vers les états pour que ceux-ci puissent procurer des repas aux élèves qui vivent en-dessous du seuil de la pauvreté.

Certains gouvernements des états ont décidé d'affronter le gouvernement central au sujet de cette question d'une grande intensité émotionnelle. La tension a monté au point qu'en août, l'opposition a présenté au Parlement une requête de motion de censure contre le gouvernement central. La motion n'est pas passée, mais la crise perdure.

Certains états récalcitrants avancent que, pour des raisons financières, ils ne sont pas en mesure de fournir des repas chauds à des enfants affamés qui, autrement, quitteraient l'école pour aller travailler. Plutôt que des repas chauds, ces états distribuent des céréales non cuites aux élèves des écoles primaires – même si cela ne coûte qu'une roupie par enfant par jour pour faire cuire les repas, les 200 jours de l'année scolaire.

Bien qu'une ordonnance provisoire de la Cour suprême, délivrée en novembre 2001, ait imposé aux états de donner des repas chauds à la mi-journée aux élèves des écoles primaires publiques ou subventionnées par le gouvernement, plusieurs états ne l'ont pas encore fait. Selon le *Times of India*, le Bengale occidental est un des principaux délinquants, ce qui est plutôt surprenant puisque le gouvernement de gauche de l'état se présente habituellement comme un gouvernement par les pauvres et pour les pauvres depuis son arrivée au pouvoir en 1977.

Bengale occidental

Le 14 novembre 2002, à l'occasion de la Journée des enfants, des ONG de Calcutta et d'autres endroits du Bengale occidental ont organisé des manifestations dirigées par des élèves des écoles



Écolières de l'école Lakshmi Ashram (Kausani, Uttarakhand, Inde)

primaires pour protester contre l'intransigeance du gouvernement de l'état qui refuse de procurer ces repas de mi-journée. Parmi les organisateurs, on comptait des ONG comme Right to Food and Work Network, Campaign against Child Labor, West Bengal Education Network et Forum of Street and Working Children (Calcutta).

La Cour suprême de l'Inde a ordonné aux états récalcitrants de se conformer immédiatement à la réglementation du gouvernement central sinon Delhi pourrait suspendre le financement du projet et prendre celui-ci en charge. Auparavant, en réponse à un règlement de la Cour suprême édictant que les états ne devaient pas se contenter de demi-mesures lorsqu'il s'agissait de la nutrition des enfants, le gouvernement du Bengale occidental avait présenté une pétition, alléguant que de graves problèmes financiers l'empêchaient de mettre le projet en oeuvre. Fidèle à la rhétorique du fédéralisme concurrentiel, le Bengale occidental blâmait le gouvernement central pour le triste état de ses finances qui avait quasiment arrêté les travaux de développement de l'état. La Cour suprême a sommairement rejeté la pétition.

Dans un article du *Times of India*, Siddhartha Mukherjee, travailleur social de Pushti, affirme que le Bengale occidental ne peut guère se permettre de négliger cette question critique, étant donné l'ordonnance de la Cour suprême. Le tribunal de grande instance de Calcutta a même rendu une ordonnance directe au secrétaire principal du département de l'approvisionnement alimentaire du Bengale occidental, imposant la distribution régulière de repas de mi-journée aux élèves des écoles primaires.

Le 20 août, le magistrat de district de Purulia (Bengale occidental) a condamné la qualité du riz fourni par la Food Corporation of India pour les repas de mi-journée comme étant impropre à la consommation. À la mi-septembre, le gouvernement du Bengale occidental n'avait pas encore annoncé qu'il assurerait un repas chaud de mi-journée aux élèves de toutes les écoles dans les districts.

Rajasthan

En mai 2001, la People's Union for Civil Liberties du Rajasthan a saisi la Cour suprême d'un recours pour exiger que le stock de céréales vivrières du pays soit immédiatement libéré pour nourrir les citoyens. Par la suite, le tribunal a converti en droits légaux les retombées de huit plans fédéraux en rapport avec la nutrition et ordonné aux gouvernements des états de fournir des repas chauds à la mi-journée dans les écoles publiques et les écoles subventionnées par le gouvernement.

En décembre 2001, le tribunal a ordonné aux gouvernements des états de fournir, à tous les enfants des écoles primaires

Prasenjit Maiti est auteur et conseiller politique à Calcutta.

publiques et subventionnées par le gouvernement, un repas du midi préparé avec un minimum de :

- 300 calories
- 8 à 12 g de protéines

Le tribunal a donné aux états trois mois pour convertir la distribution de rations sèches en programme de repas chauds, et trois autres mois pour étendre ce programme aux écoles qui ne recevaient rien auparavant. Il a également ordonné à la République de l'Inde et à la Food Corporation of India de veiller à ce que « l'approvisionnement prévu dans le plan soit fourni en temps voulu et que le grain soit d'une assez bonne qualité. »

Guerre d'attrition dans le secteur fédéral

Des états comme le Bihar, l'Uttar Pradesh et le Jharkhand ont enfreint cette ordonnance en ne mettant pas le projet en œuvre. Le Manipur prévoit faire de même et a présenté à la Cour suprême une demande en ce sens. Les gouvernements des états qui refusent de mettre ce programme en œuvre affirment qu'ils ne peuvent se permettre de le faire. Ils allèguent également que le gouvernement central ne les aide d'aucune manière à mener ce programme à bien. En septembre 2002, ils ont confronté le premier ministre Atal Behari Vajpayee et le ministère du Développement des ressources humaines de l'Union à ce sujet.

Parmi les projets du gouvernement central, celui-ci est un de ceux qui ont rencontré le plus de résistance dans l'Inde fédérale. Les états pensent que, tout en leur laissant la charge du coût de mise en œuvre, le gouvernement central se servira de la question pour rehausser son image et présenter les gouvernements des états sous un jour défavorable. Cependant, Jean Drèze, de la School of Economics de Delhi, avance qu'on pourrait s'attendre à ce que les gouvernements des états accueillent ce programme comme une occasion de se gagner des voix à relativement peu de frais. En effet, le projet est susceptible de devenir assez populaire et il ne coûterait pas très cher aux gouvernements des états, puisque le gouvernement central fournit les céréales gratuitement. Pourtant, la plupart des états ne manifestent guère d'enthousiasme à cet égard. Beaucoup, en Inde, se demandent ce qu'on peut penser d'une démocratie où les besoins élémentaires des gens ont si peu de poids dans la politique fédérale.

Pour empêcher les choses, le *Statesman* a signalé au début de cette année que les états ne ramassent pas toujours, en temps voulu, auprès de la Food Corporation of India, les céréales fournies par le gouvernement central pour des programmes comme ceux des « vivres contre travail », « repas chauds de mi-journée », et « Gramin Rojgar Yojana » (le plan d'emploi rural).

Les gouvernements des régions exposées à la sécheresse et à la famine comme le Rajasthan et l'Orissa n'ont pas encore identifié les populations vivant sous le seuil de la pauvreté et qui n'ont pas de cartes de ration. Ces cartes permettent aux sections vulnérables de la collectivité de se procurer, auprès du système public de distribution, des céréales vivrières à des tarifs subventionnés. Un comité gouvernemental a constaté que les magasins où on achète les vivres ne sont ouverts qu'une ou deux fois par mois dans des villages de la région, exposée aux catastrophes, de Kalhandi-Bolangir-Keonjhar (Orissa). Les détenteurs de cartes de ration qui ne viennent pas chercher leur ration de riz ou de blé lorsque les postes de vente de produits subventionnés sont ouverts se trouvent sans approvisionnement pour le reste du mois.

Même la décision du gouvernement central en avril 2002 de hausser de 20 à 35 kg par mois les rations de riz et de blé distribuées à toutes les familles nécessiteuses par le système public n'a pas augmenté la quantité de céréales vivrières

Plutôt que des repas chauds, ces états [récalcitrants] distribuent des céréales non cuites aux élèves des écoles primaires – même si cela ne coûte qu'une roupie par enfant par jour pour faire cuire les repas, les 200 jours de l'année scolaire.

collectée par les gouvernements des états auprès de la Food Corporation of India.

La nourriture comme incitatif

Selon un reportage de l'*Indian Express* de novembre 2000, un sondage effectué dans 10 états par le Groupe de recherche opérationnelle, en collaboration avec l'UNICEF, a constaté que le programme des repas chauds à la mi-journée avait incité des enfants à s'inscrire à l'école, à s'y présenter régulièrement et à y rester, surtout chez les filles des secteurs ruraux. En janvier 2003, *The Tribune* a révélé que ce programme avait également contribué à augmenter de 30 pour cent la participation des élèves dans les écoles primaires publiques du district de Ludhiana au Punjab où il a commencé en octobre 2002. Jean Drèze, qui travaille en collaboration avec Geeta Gandhi Kingdon, de l'université d'Oxford, a constaté que la distribution de repas constitue un important incitatif à la présence à l'école à Himachal Pradesh. Le pourcentage des filles qui mènent à bien leurs études primaires est de 30 pour cent plus élevé lorsqu'elles bénéficient de repas à l'école.

Les programmes de repas à la mi-journée ont été mis en œuvre par CARE dans des états comme l'Andhra Pradesh, le Gujarat, l'Haryana, le Karnataka, le Kerala, le Madhya Pradesh, l'Orissa, le Punjab, le Rajasthan, le Tamil Nadu, l'Uttar Pradesh et le Bengale occidental. CARE voudrait que le programme cherche davantage à attirer une première génération d'apprenants à l'école et à les inciter à rester.

La voix du peuple?

Le 11 janvier 2003, la Right to Food Campaign, un réseau informel d'ONG dirigé par Jean Drèze, Colin Gonsalves, Kavita Srivastava et Harsh Mander (bureaucrate devenu activiste social), a constaté que les directives de la Cour suprême ne donnaient que des résultats limités et que seules les protestations et les exigences venant de la base seraient efficaces, selon le magazine *Humanscape* en février. Quand la vision et la volonté politiques font défaut, la diffusion de l'information et l'habilitation des groupes de la base sont les moyens auxquels il faut avoir recours pour nourrir les enfants affamés.

Cependant, P. Chidambaram, ancien ministre des Finances de l'Union, est convaincu que les états réellement intéressés au modèle de fédéralisme coopératif sont peu nombreux et que les capitales des états continuent de résister à la décentralisation des pouvoirs et des ressources. C'est particulièrement vrai dans des cas comme celui du Bengale occidental où le gouvernement de gauche, monopolisé par le Parti communiste de l'Inde-marxiste, est idéologiquement en désaccord avec le gouvernement de l'Alliance démocratique nationale (NDA), à New Delhi, dirigé par le parti Bharatiya Janata (BJP), parti nationaliste hindou. Si le fédéralisme coopératif ne réussit pas à procurer des repas chauds aux élèves pauvres des écoles élémentaires, des groupes de la base auront probablement recours à d'autres méthodes pour forcer les gouvernements à le faire. ☺



la page du « praticien »

Anne Twomey, de l'Australie

La prudence s'impose pour modifier la Constitution en Australie

Anne Twomey, avocate australienne de droit

constitutionnel, a travaillé à la Haute Cour de justice de l'Australie en tant qu'agente principale de recherche, ainsi qu'au Parlement fédéral en tant que secrétaire d'un comité du Sénat sur les affaires légales et constitutionnelles. Elle a aussi travaillé au gouvernement de la Nouvelle-Galles du Sud, au sein duquel elle dirigeait la direction des services juridiques du secrétariat du Cabinet, et conseillait le premier ministre en matière de questions légales et constitutionnelles. En mars 2003, elle a prononcé une allocution lors d'une conférence du Dialogue mondial sur les constitutions organisée par le Forum des fédérations et l'Association internationale des centres d'études du fédéralisme (IACFS), à Philadelphie. C'est là que Carl Stieren, du Forum des fédérations, s'est entretenu avec elle.

Forum :

Parlez-nous des élections aux parlements des états en Australie. Avez-vous un régime de circonscription uninominale ou une représentation proportionnelle?

Twomey :

Il existe des différences entre les divers parlements des états. Il faut donc d'abord savoir de quelle juridiction nous parlons. En général, à la chambre basse, il s'agit d'une représentation de l'électorat : chaque député représente une circonscription électorale en fonction de la population. Il y a davantage de diversité dans les chambres hautes. Les parlements des états sont tous bicaméraux, à l'exception de celui du Queensland. Les chambres hautes sont plutôt élues selon une forme de représentation proportionnelle. Ainsi, en Nouvelle-Galles du Sud, l'électorat, c'est l'ensemble de l'état. Par contre, la situation est totalement différente au Victoria où des électeurs plus grands élisent un certain nombre de membres.

Forum :

Qu'est-ce que l'on appelait le « tablecloth ballot » (bulletin de vote de la grandeur d'une nappe) en Nouvelle-Galles du Sud?

Twomey :

En Nouvelle-Galles du Sud, la chambre haute a en fait été pendant très longtemps une chambre nommée. Nous n'avons commencé à l'élire directement que dans les années 1970. Et à l'époque, le système électoral en était un de représentation proportionnelle avec quota très bas. De plus, les électeurs pouvaient voter pour un parti en particulier, mais c'est le parti qui choisissait comment répartir les préférences. Ça signifiait que les négociations entre partis mineurs pouvaient faire en

sorte que des représentants de ces partis étaient élus. Être élu pour un mandat de huit ans représente certains avantages, comme celui d'avoir droit à une pension à vie. Les postes à la chambre haute sont donc devenus très convoités, ce qui a créé une prolifération de petits partis présentant des candidats. Aux élections de 1999, il y avait tant de partis que le bulletin de vote avait atteint les dimensions d'une nappe : il mesurait deux pieds (0,6 mètre) de largeur et deux de hauteur, si bien qu'il était presque impossible de le remplir dans l'isoloir. Après ces élections, il y a eu un grand mouvement de réforme pour tenter d'éliminer ce bulletin hypertrophié, et c'est alors que j'ai participé à l'élaboration d'une loi à cet égard.

Forum :

Comment cette loi était-elle formulée? A-t-on augmenté le pourcentage de voix qu'un parti doit obtenir pour élire un membre?

Twomey :

Diverses mesures ont été proposées. On proposait entre autres que les partis paient des droits d'inscription pour se présenter aux élections, de façon à décourager les partis qui n'étaient pas sérieux. Une autre proposition voulait que les partis soient pourvus d'un certain nombre de membres avant de pouvoir paraître sur la liste. On proposait également des mesures qui modifiaient la méthode électorale. Ce qu'on a aujourd'hui, c'est un système préférentiel optionnel basé sur la représentation proportionnelle. C'est un peu complexe, mais ça signifie que vous pouvez donner votre première préférence au Parti A, et que votre voix est transférée à tous les candidats du parti. Cependant, si vous avez d'autres priorités, vous devez l'indiquer par une seconde voix au Parti B (ou C ou D, etc), qui est alors transférée à tous ces candidats respectifs. Auparavant, si vous votiez pour un parti, c'est ce parti qui déterminait vos préférences.

Forum :

Autrement dit, c'était un scrutin de liste?

Twomey :

En effet, mais maintenant le scrutin de liste est tel que vous pouvez voter pour un parti en particulier, et que ce n'est plus ce parti qui détermine vos préférences. C'est ce qui a mis fin aux négociations entre partis qui conduisaient à la prolifération de petits partis qui tentaient d'être élus sur la base d'ententes préférentielles. Nous avons également proposé une réforme de

la Constitution plus importante afin d'éliminer les impasses entre les deux chambres. Mais ça aurait nécessité un référendum car certaines parties de la Constitution de l'état sont enchaînées. Certaines parties peuvent être modifiées par une loi ordinaire, mais d'autres ont besoin d'un référendum. Malheureusement, nous cherchions un soutien bipartite pour le référendum car il nous semblait que c'était le moyen le plus probable d'y arriver. Plus tard, les partis de l'opposition ont renoncé à leur soutien, et il a fallu abandonner le référendum.

Forum :

Quand la proposition référendaire a-t-elle échoué?

Twomey :

En 1999 je crois, juste après les élections. Nous avons alors dû nous contenter d'un type de réforme limitée. Cela a engendré un système quelque peu étrange et dénaturé car il y avait certaines dispositions mineures dans la Constitution que nous ne pouvions pas changer et que nous avons dû incorporer. Le résultat, c'est un système électoral qui ne viendrait à l'esprit de personne si on partait à zéro. Mais étant donné que certaines parties de la Constitution sont enchaînées, il faut composer avec si on n'est pas prêt à tenir un référendum; c'est ainsi qu'on obtient des distorsions surprenantes dans le système électoral.

Forum :

Ainsi le résultat final était-il un bulletin de vote de la grandeur d'un napperon?

Twomey :

Oui, presque. Hier (22 mars) nous avons tenu les plus récentes élections de l'état, et le bulletin de vote était beaucoup plus pratique. Il y avait encore un nombre raisonnable de partis - le problème, c'est qu'il ne faut pas décourager la démocratie, ni les gens d'exercer leur droit de vote et de se présenter.

Forum :

Sur ce bulletin y avait-il des partis autres que les deux grands partis australiens?

Twomey :

Oui, on en comptait entre 10 et 15. Il y avait un certain nombre de partis déjà représentés à la chambre haute à cause du système de représentation proportionnelle selon lequel aucun parti majeur n'obtient une majorité. Il y a ce que l'on appelle un « cross bench » (partis d'équilibre), c'est-à-dire un certain nombre de petits partis indépendants qui détiennent l'équilibre. Ainsi, à l'heure actuelle, nous avons un parti majeur, et une coalition de deux partis qui forment l'opposition principale. On trouve également dans ce « cross bench » quelques partis mineurs et des micro-partis, constitués des gens élus en 1999. Je pense par exemple à cet homme du parti Outdoor Recreation dont la principale politique est que toute personne soit autorisée à circuler en quatre roues motrices dans les parcs nationaux. Il a été élu en 1999 pour un mandat de huit ans.

Forum :

Dites-nous comment l'on modifie les constitutions - fédéral et étatiques - en Australie. Un référendum est-il nécessaire?

Twomey :

Oui, car la Constitution fédérale est totalement enchaînée et ne peut être modifiée que par référendum. Il existe également des conditions supplémentaires : il faut une majorité d'électeurs dans l'ensemble du pays, et en plus, dans une majorité d'états. Ça signifie qu'il faut des majorités dans quatre des six états pour qu'un référendum fédéral soit approuvé, et qu'un changement soit apporté à la Constitution fédérale. Les constitutions des états sont plus souples; dans la plupart des cas, on peut modifier les dispositions par une loi ordinaire.

Forum :

Racontez-nous un peu ce fameux référendum australien sur la république, celui dont le monde a entendu parler. Si je ne m'abuse, on avait proposé trois options. Un référendum sur l'adoption d'une forme de gouvernement républicain est-il encore probable?

Twomey :

Le référendum sur la république a eu lieu en 1999. Les choix offerts ont fait l'objet de certaines controverses. Les principaux liens unissant l'Australie au Royaume-Uni avaient déjà été coupés; il s'agissait donc plutôt d'un changement symbolique, mais dans la Constitution, on trouve encore beaucoup de références importantes à la Reine. La Reine nomme le gouverneur général, par exemple. Afin de se départir de ces références, on a proposé une république, et il a donc fallu organiser un référendum. Les sondages d'opinion indiquaient qu'une majorité d'Australiens soutenaient l'idée d'une république pour écarter du système toute référence à la Reine. Le problème était : comment la remplacer? Comment le gouverneur général - qui serait alors nommé président - serait-il choisi? Dans le système actuel, la Reine nomme le gouverneur général après consultation avec le premier ministre. En réalité, c'est donc le premier ministre qui choisit le gouverneur général; il peut aussi s'en défaire en conseillant à la Reine de le faire. Bien évidemment, lorsque la population doit se prononcer sur une telle proposition, elle n'est pas portée à vouloir donner ce pouvoir au premier ministre seulement. Si la nation en tant qu'entité élisait le président, il pourrait alors estimer avoir le mandat d'agir de manière opposée aux conseils du premier ministre, ce qui troublerait toutes les conventions qui soutiennent le système constitutionnel. D'un côté, on avait donc les avocats de droit constitutionnel et les personnes désireuses de maintenir le système de gouvernement actuel, qui soutenaient qu'il n'était pas approprié d'élire directement le président. De l'autre, la population disait : « Bien, nous voulons avoir notre mot à dire sur la façon dont le président est choisi ». Conséquence : le référendum s'est avéré un échec puisqu'il n'y a eu aucun accord dans l'ensemble du pays.

NDLR :

Suite aux élections du 22 mars en Nouvelle-Galles du Sud, cinq partis se sont mérité un des 42 sièges de la chambre haute : les démocrates australiens, le parti Shooters, le parti Unity, le parti One Nation et le parti Reform the Legal System. Le représentant élu du parti Outdoor Recreation a démissionné après avoir été convaincu de corruption; selon toute probabilité, un autre membre du parti le remplacera bientôt. De plus, les Verts ont obtenu trois sièges, et les démocrates-chrétiens, deux. À la chambre basse, avec 93 circonscriptions uninominales, les seuls partis représentés sont le Parti travailliste australien, le Parti libéral, le Parti national et six indépendants. ☺



la page du « praticien »

Sir Fred Phillips, de Saint-Kitts-et-Nevis Les États des Caraïbes orientales pourraient-ils tirer profit d'un gouvernement fédéral?

Sir Fred Phillips, ancien gouverneur de Saint-Kitts-et-Nevis, dirige une commission d'étude sur la Constitution de Saint-Kitts-et-Nevis, et préside une commission de réforme constitutionnelle à Antigua-et-Barbuda. Karl Nerenberg, rédacteur en chef de Fédérations, l'a rencontré à Ottawa.

Forum :

Quel est votre intérêt personnel face au fédéralisme dans les Caraïbes orientales?

Phillips :

Je suis un ancien gouverneur de Saint-Kitts-et-Nevis. Lorsque j'étais gouverneur, le nom était Saint-Kitts-Nevis-Anguilla. Mais en 1967, Anguilla a fait sécession de cet État unitaire. Et en 1983, lors de l'indépendance, les deux unités constituantes qui formaient cet État indépendant étaient Saint-Kitts et Nevis. Dans la Constitution, on les décrit comme étant une fédération mais en réalité, ce n'est pas une vraie fédération. Et l'un des problèmes lié à l'État vient du fait ce n'est pas vraiment une fédération – seul l'un de ces états (Nevis) a une assemblée législative et un gouvernement. L'autre, Saint-Kitts, n'a pas d'assemblée législative locale ni de gouvernement. Et dans une vraie fédération, tout état devrait avoir une assemblée législative et un gouvernement.

Au cours des six dernières années environ, j'ai travaillé au sein d'une commission nommée en 1997 afin de recommander des changements à apporter à la Constitution. Et en 1998, la commission, dont j'étais le président, a fait des recommandations spécifiques selon lesquelles il devrait y avoir deux gouvernements distincts pour chaque île : le gouvernement de Nevis et celui de Saint-Kitts.

Forum :

Quel intérêt porte-t-on au fédéralisme dans toute la région des Caraïbes? De quelle façon caractériseriez-vous l'intérêt porté au fédéralisme et y en-a-t-il seulement?

Phillips :

Vos questions sont très intéressantes puisque j'étais secrétaire du Cabinet de ce qui était autrefois connu sous le nom de Fédération des Antilles (Federation of the West Indies). Cette fédération a été formée en 1958 et dissoute en 1962. Elle comprenait la Jamaïque, Trinité, la Barbade, Grenade, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, la Dominique, Saint-Kitts, Antigua et Montserrat. Il existait donc un intérêt pour le fédéralisme à cette époque. Néanmoins, plusieurs

personnes persistent à croire que de nombreux problèmes auxquels font face les Caraïbes en ce moment découlent de la rupture de la fédération. Vous comprenez ce que je veux dire? Lorsque la fédération existait, il y avait un gouvernement, un gouvernement fédéral et tous ces autres gouvernements ou gouvernements des îles. En d'autres termes, lorsqu'on organise, par exemple, une représentation diplomatique dans des capitales à l'étranger, il y a un ambassadeur fédéral ou un haut-commissaire. Maintenant, il y a des haut-commissaires et des ambassadeurs pour chaque pays indépendant. Cette façon de faire coûte alors extrêmement cher. Il y a donc eu une augmentation et je crois que de nombreuses personnes persistent à croire que nous devrions encore former une fédération.

Forum :

Si cette fédération prenait forme, sur quoi pourrait-elle être bâtie? Qu'existe-t-il présentement qui pourrait servir de base à une future fédération?

Phillips :

D'une chose, nous avons ce qui est connu sous le nom d'Organisation des États des Caraïbes orientales, constituée des plus petites îles qui ont déjà été des États associés tels que Grenade, Saint-Vincent, Sainte-Lucie, la Dominique, Antigua et Saint-Kitts. Ceci représente une sous-région qui pourrait former le noyau de cette nouvelle fédération. Cette organisation, avec la Barbade, Trinité, et peut-être les îles vierges britanniques au moment opportun, de même que Montserrat, pourrait devenir une nouvelle fédération.

Forum :

Parlant de l'Organisation des États des Caraïbes orientales, quelles fonctions occupe-t-elle maintenant qui ressemblent à celles d'un gouvernement fédéral?

Phillips :

Bien, en termes économiques, il y en a plusieurs. Il existe une Banque centrale des Caraïbes orientales, qui est une organisation très importante. Elle contrôle les politiques monétaires et ce genre de choses. Nous avons une monnaie unique dans ces îles, et cette dernière est administrée par la Banque centrale des Caraïbes orientales, qui est située à Saint-Kitts. La Banque exécute aussi nombre d'autres fonctions économiques. Il existe un certain nombre d'octrois administrés par l'Organisation des États des Caraïbes orientales basée à Sainte-Lucie. Elle suit donc les façons de faire d'une organisation fédérale.

Forum :

Quel est le niveau de compréhension de ce qu'est une fédération ou du concept de fédéralisme au sein de la population en général? De quelle façon est-ce perçu par les personnes de la masse populaire?

Phillips :

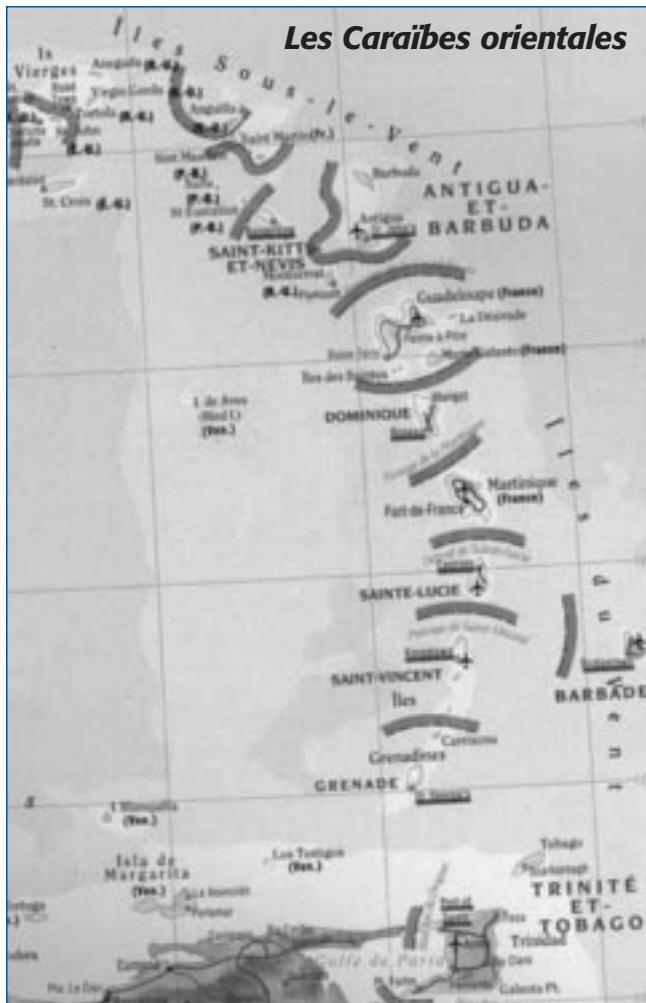
C'est une question très intéressante. Au temps de la fédération, plusieurs personnes de la masse populaire ne saisissaient pas totalement ce que signifiait une fédération ou ce que cela supposait. Je crois qu'il y a eu un manque de communication, en ce sens qu'on n'a pas fait ce qui était suffisant, à mon avis, pour faire prendre conscience à l'homme de la rue, et ce, dans tous les territoires, de la valeur et de l'objectif profond d'une fédération.

Forum :

Et quels genres de choses peuvent être effectuées maintenant afin d'éviter de répéter les erreurs commises lors de la fédération de 1958?

Phillips :

Bien, beaucoup de choses sont faites. Plusieurs premiers ministres et gouvernements informent la population de façon active sur la valeur que représente le fait de se rassembler, et les gens comprennent que le monde évolue. Je veux dire, il est certain que la fédération a existé en 1958, c'était il y a presque 50 ans. Les gens ont plus tendance à se rassembler, que ce soit l'Union européenne ou l'ALENA. Et tout l'idée d'union est en train de devenir quelque chose que les gens peuvent comprendre. Les politiciens tentent d'amener la population à comprendre cette idée. Mais il est difficile pour les gens de ne pas devenir insulaires s'ils ne voyagent pas. Les voyages par avion ont fait une différence pour plusieurs, mais nous espérons qu'au fil du temps, tout le monde aura une meilleure compréhension des idées que comporte le fédéralisme.



Forum :

Vous parlez de rassembler les pays des Caraïbes pour former une quasi-fédération, un pays ayant certaines caractéristiques fédérales. Mais, à Saint-Kitts-et-Nevis, c'est une menace de séparation qu'on observe. Que peut-on faire?

Phillips :

Je ne connais pas la réponse à votre question. Malheureusement, il existe une disposition sur la séparation dans la Constitution de Saint-Kitts-et-Nevis. L'article 1.13 prévoit que l'île de Nevis a le droit de faire sécession. Donc, tout ce qu'on peut faire est de tenter de persuader les autorités de Nevis qu'il n'est pas dans leur intérêt de se séparer. Mais il arrive que les gens se rassemblent au lieu de s'entredéchirer. Donc, à part tenter de les persuader que ce n'est pas dans l'intérêt des Caraïbes ou du pays élargi, je ne crois pas qu'on peut faire quoi que ce soit de plus.

Forum :

En venant dans un pays fédéral tel le Canada, un pays ami avec les Caraïbes, qu'espérez-vous accomplir en termes de développer la notion de fédéralisme dans votre région?

Phillips :

Bien, vous posez une question bien difficile. J'ai été un fédéraliste depuis le début et je continue d'être un fédéraliste et je serai toujours un fédéraliste. Dans les Caraïbes, je crois que nous n'irons nulle part en continuant en tant qu'États indépendants.

Dans un livre sur le droit constitutionnel que j'ai publié il y a près d'un an j'ai écrit : « ...les forces de la division sont encore plus au travail aujourd'hui qu'à toute autre période de l'histoire et le chemin le plus court vers la pauvreté persistante et la déterioration économique et la catastrophe est de poursuivre la multiplicité actuelle des juridictions en tant qu'États indépendants sur la scène internationale. Il est incontestable que nos politiciens sont assez avertis pour bien examiner les États-Unis et le Canada, de qui ils demandent si souvent de l'assistance et de l'aide technique, et d'observer de quelle façon ces deux grands pays se sont rassemblés comme une grande nation afin de mieux servir les intérêts supplémentaires de leurs citoyens. Les dirigeants des Caraïbes sont réputés pour avoir, depuis 1962, soit depuis 38 ans, mis en place trois présidents, neuf gouverneurs généraux, six gouverneurs, de même que 12 premiers ministres, un premier ministre d'état, quatre ministres en chef et de 150 à 200 ministres au gouvernement comme haute machine administrative pour une population de près de 5 millions d'habitants. Ce chiffre représente moins de la moitié de la population de la ville de Shanghai en Chine. Cette machine administrative est ce que l'auteur s'apprêtait à observer lors de ses visites en 1983, 1986 et 1988. La duplication de cet effectif d'ambassadeurs dans des capitales telles que Londres, Bruxelles, Ottawa, New York et Washington confond l'imagination, et ne peut que résulter en une dépossession future de ces États démunis de ressources financières déjà peu abondantes ». (6)



Actualités en bref

Création du G3 à défaut d'une réponse du G8

Trois pays (fédéraux) nouvellement industrialisés ont formé un bloc commercial; leurs dirigeants espèrent ainsi accroître leur influence politique. L'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde ont formé le « G3 » car suite à une réunion, le G8 n'a pas consenti de coupures de subventions pour aider l'Afrique et n'a pas avalisé un projet brésilien pour mettre fin à la famine, selon la South African Broadcasting Corporation, le 7 juin. « Quand des pays comme l'Inde, l'Afrique du Sud et le Brésil s'exprimeront d'une seule voix, cette voix sera entendue », a affirmé Yashwant Sinha, ministre des Affaires étrangères de l'Inde, encadré de ses homologues brésiliens et sud-africain, à l'issue de leur première rencontre tripartite. Leur premier objectif politique est de créer des sièges permanents au Conseil de sécurité de l'ONU pour les nations en voie de développement.

Les états américains face à un autre déficit l'an prochain : compressions budgétaires à prévoir

Les gouvernements des états américains prévoient un déficit de 32 milliards de dollars US l'an prochain. Bien que ce montant ne représente que la moitié du déficit de l'an dernier, le Center on Budget and Policy Priorities, un organisme à but non lucratif situé à Washington, D.C., prévoit que ces chiffres vont augmenter; il souligne que ce sera la « quatrième année consécutive de coupures dans les programmes, d'augmentations des impôts et des frais, et autres manœuvres d'équilibre budgétaire ». La Californie en est un excellent exemple : Arnold Schwarzenegger, gouverneur républicain élu, aura à faire face à un déficit de 8 milliards de dollars US l'an prochain, environ 11 pour cent du budget de l'état.

Le Parti de Haider perd du terrain lors de scrutins en Autriche

Le Parti de la liberté (FPÖ), dirigé par Jörg Haider, un politicien d'extrême droite, est sorti grand perdant de deux élections provinciales en Autriche, le 28 septembre. En Haute-Autriche, sa part des suffrages a dégringolé de 20 pour cent (aux élections de 1997) à tout juste 8 pour cent. Les socialistes ont été les grands gagnants, augmentant leur part des voix de 11 à 38 pour cent, et se classant en deuxième place derrière le Parti du peuple (ÖVP, les conservateurs) qui, eux, en récoltèrent 43 pour cent. Dans le Tyrol aussi, le FPÖ a chuté de 20 à 8 pour cent des voix, les socialistes augmentant leur part de quatre points, et les conservateurs, de deux points.

La Somalie évolue lentement vers la paix

Malgré l'entente conclue en juillet à Nairobi lors d'une conférence nationale de réconciliation et de paix en Somalie, plusieurs dirigeants somaliens importants ont refusé de coopérer. Abdiqassim Salad Hassan, président du Gouvernement national de transition (GNT), et Muse Sudi Yalahow, chef d'une faction basée à Mogadishu, se sont notamment distingués par leur opposition aux accords de Nairobi. Hassan qui, en tant que chef du GNT, ne contrôle que certaines parties de Mogadishu et deux petits secteurs dans le Sud, a accusé les délégués d'avoir approuvé le « démembrément » de la Somalie. Les délégués à Nairobi ont avalisé une charte fédérale de transition et ont convenu qu'un gouvernement fédéral de transition gouvernerait pendant les quatre premières années, mais ils n'ont pas réussi à s'entendre sur

une méthode pour résoudre certains problèmes comme le statut des administrations régionales existantes, le rôle de la religion et les langues officielles du pays.

Début de réforme électorale dans les provinces du Canada

À la fin de 2004, une assemblée de citoyens de la province de Colombie-Britannique recommandera une nouvelle méthode pour la sélection des membres du parlement provincial, à temps pour l'élection provinciale prévue le 17 mai 2005. On est en train de choisir au hasard deux membres de l'assemblée pour chaque district représentatif dans la province. Dans l'Île-du-Prince-Édouard, la plus petite province du Canada, une commission sur la réforme électorale a tenu des auditions et publié un rapport intérimaire en septembre, évoquant quatre systèmes à prendre en compte, chacun comprenant un élément de représentation proportionnelle. Au Québec, les trois principaux partis – Parti libéral, Parti québécois et Action démocratique du Québec – ont convenu en principe d'adopter une certaine forme de représentation proportionnelle. Le premier ministre du Nouveau-Brunswick, Bernard Lord, a ordonné la création d'une commission sur la démocratie législative pour examiner le concept de représentation proportionnelle et d'élections à date fixe pour sa province. En Ontario, le Parti libéral a demandé, en mai, un référendum exécutoire sur un nouveau régime de vote mais, après avoir balayé les élections du 2 octobre – 72 des 103 sièges de la législature ontarienne – il n'a pas évoqué de nouveau son engagement.

Des avocats pakistanais manifestent pour le rétablissement de la Constitution

Des avocats pakistanais, opposés aux modifications constitutionnelles imposées par le décret servant de cadre juridique du président Musharaf, ont inauguré, le 13 octobre, ce que la presse pakistanaise appelle « une longue marche ». Pour manifester leur opposition, ils se rendront de Lahore à Rawalpindi (275 kilomètres) à pied. Le 3 octobre, Hamid Kahn, président de l'Association du Barreau de la Cour suprême, affirmait au *Dawn*, journal de Lahore, que les avocats du pays avaient rejeté les « prétdentes modifications à la Constitution » imposées par le décret.

La crise constitutionnelle persiste aux Comores

Malgré l'entente signée le 16 août à Pretoria (Afrique du Sud) par les parties en conflit, la médiation de l'Union africaine n'avait pas encore réalisé de progrès à la mi-septembre au sujet du partage des compétences entre les unités constituantes et le gouvernement fédéral des Comores. En septembre, la crise s'est aggravée suite à une poussée de mécontentement populaire, imputable à une majoration des prix, tout particulièrement celui du riz, en raison d'une taxe réservée à la création d'une université.

Un « Conseil de la fédération » au Canada?

Le 24 octobre, les premiers ministres des provinces canadiennes devaient se réunir pour mettre au point le mandat et la structure d'un nouveau « Conseil de la fédération ». Le Conseil proposé, que toutes les 10 provinces et les 3 territoires ont avalisé, serait un nouvel organisme permanent des provinces pour « améliorer les relations intergouvernementales au Canada ». (6)



Activités à venir

Les activités suivantes sont organisées par le Forum des fédérations, souvent en collaboration avec un ou plusieurs organismes partenaires.

2003 et 2004

Activités d'éducation publique au Sri Lanka – Le Forum des fédérations et le Centre for Policy Alternatives, organisme partenaire du Forum à Colombo, au Sri Lanka, organisent ces activités en mettant l'accent sur le fédéralisme et les arrangements fiscaux au sein des régimes fédéraux. Par ailleurs, des spécialistes du Forum agissent à titre de conseillers auprès des équipes de négociations de paix en matière de fédéralisme et de gouvernance à paliers multiples.

sept. 2003-fév. 2004

Programme de stages internationaux pour les jeunes 2003-2004 – Le Forum des fédérations coordonne des stages à l'intention des Canadiens et des immigrants reçus au Canada pour aller au Sri Lanka, en Afrique du Sud, au Nigeria et aux Philippines, par le biais de ses organismes partenaires dans ces pays.

5 novembre 2003

Journée du fédéralisme, au Collège Édouard-Montpetit (Canada) – Séance d'information sur la simulation de négociations intergouvernementales. Présentation sur le fédéralisme et échanges avec des professeurs de l'Université de Montréal.

15-16 nov. 2003

Dialogue mondial – Conférence internationale de développement de thème : Partage des compétences (New Delhi, Inde) – La conférence, dont l'hôte est le Centre for Federal Studies de l'université Hamdard (Delhi), étudiera le partage des compétences dans les régimes fédéraux. Il y aura des présentations d'universitaires et de représentants du gouvernement de chaque pays sur des questions comme les arrangements fiscaux et les affaires culturelles. Les pays suivants participent à la conférence : les États-Unis, le Nigeria, l'Australie, l'Inde, le Canada, le Brésil, l'Allemagne, la Belgique, la Suisse et l'Espagne.

19 novembre 2003

L'art de la négociation – Des étudiants du Collège Édouard-Montpetit (Canada) prendront part à une simulation de négociations intergouvernementales pour régler les conflits dans les pays fédéraux.

19 novembre 2003

Décentralisation des soins de santé (Ahmedabad, Inde) – Le Forum organise un atelier international auquel vont

participer des représentants des gouvernements national et étaïques de l'Inde pour mettre en commun les expériences internationales en matière de décentralisation des soins de santé dans le contexte de la mondialisation.

jan.-mars 2004

Dialogue mondial – Tables rondes de pays dans 11 pays sur le thème « Gouvernance législative et exécutive dans les démocraties fédérales ».

janvier 2004

Atelier sur les soins de santé (Morelos, Mexique)

4 et 5 février 2004

Atelier sur les soins de santé dans les pays fédéraux (New Delhi, Inde)

mars 2004

Fédéralisme et politique fiscale au Brésil – Le Forum organisera un atelier en collaboration avec CONFAZ (le conseil national du Brésil en matière de politique fiscale) dans le domaine du fédéralisme fiscal, et plus particulièrement, en matière de réformes de la fiscalité et de la sécurité sociale au Brésil.

16 et 17 mars 2004

Défis de la gestion des régions métropolitaines (Brésil) – Le Forum organisera cette activité en collaboration avec le Secrétariat pour les Affaires fédératives de la Présidence brésilienne, le ministère des Villes du Brésil, l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), et la Commission du Congrès sur le développement urbain.

mai 2004

Dialogue mondial – Conférence internationale de thème (Melbourne, Australie) sur la « Gouvernance législative et exécutive dans les démocraties fédérales ».

novembre 2004

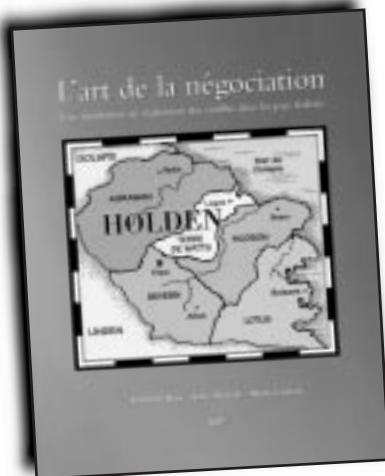
Dialogue mondial – Conférence internationale de thème (Saskatoon, Canada) sur les « Relations étrangères dans les régimes fédéraux ».

QUI PEUT PARTICIPER?

Les activités du Forum sont élaborées à l'intention des praticiens du fédéralisme, c'est-à-dire les personnes dont les tâches quotidiennes touchent directement au régime fédéral. Les activités du Forum n'accueillent qu'un nombre limité de participants. Veuillez communiquer avec le membre approprié du personnel du Forum pour de plus amples renseignements.

L'art de la négociation – 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. Comprend le Guide d'animation.

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

Publié également en anglais et en espagnol.

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés porte sur la coordination intergouvernementale dans huit pays fédérés. Publié également en anglais, en espagnol et en portugais. Pour commander directement auprès du Forum des fédérations, veuillez remplir ce formulaire.

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 espagnol en portugais

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
États-Unis 3,00 \$ US
Ailleurs 10,00 \$ CA

