

# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 5, n° 3 / octobre/novembre 2006

**Le plus important changement des 50 dernières années**

## Réforme du fédéralisme en Allemagne



**La chancelière, Mme Angela Merkel, et ses partenaires de la coalition, MM. Edmund Stoiber et Kurt Beck, concluent une entente historique**

Canada ..... 9,00 \$ CA  
Suisse ..... 11,50 CHF  
G.-B. ..... 5,00 £  
Inde ..... 350,00 Rs  
Mexique ..... 85,00 pesos  
Zone euro ..... 7,25 €  
États-Unis et ailleurs. .... 9,00 \$ US

### Aussi :

- L'Inde s'attaque au problème des castes
- La Suisse et l'Union européenne
- Une nouvelle constitution pour la Serbie



Une publication du Forum des fédérations  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

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

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

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

## Le Forum des fédérations

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

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

Le Forum travaille aussi de manière intensive dans un groupe désigné de pays, en collaboration avec des gouvernements et des institutions partenaires locales. Ces pays sont présentement l'Afrique du Sud, l'Australie, le Brésil, le Canada, l'Espagne, l'Éthiopie, l'Inde, le Mexique et le Nigeria. Le Forum dispose d'un vaste réseau international de spécialistes et de praticiens et, par le biais de ses programmes nationaux ou autres, il mobilise cette expertise autour des défis que doit relever chaque pays.

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

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

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

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

Le Forum s'est encore plus internationalisé à la suite de la conférence qui a eu lieu en 2005. Huit gouvernements ont maintenant signé des ententes avec le Forum. Ces pays apportent leur expertise au Forum et appuient ses activités en siégeant au Conseil stratégique du Forum. Les pays qui ont signé une entente avec le Forum sont l'Australie, l'Autriche, le Canada, l'Éthiopie, l'Inde, le Mexique, le Nigeria et la Suisse. L'Allemagne a également signé une lettre d'intention afin de devenir un pays partenaire 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](mailto:forum@forumfed.org)

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

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



# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf



vol. 5, n° 3 / octobre/novembre 2006

**En couverture :** *La loi sur la réforme du fédéralisme en Allemagne, adoptée le 1<sup>er</sup> septembre 2006, constitue le plus important changement des 50 dernières en ce qui concerne le système fédéral de ce pays. À l'instar d'autres fédérations, l'Allemagne octroie ainsi à ses unités constitutantes, ou länder, d'importantes compétences.*  
Photo : AP Photo / Fritz Reiss

## Sommaire

En Allemagne, un compromis met un terme à l'impasse sur le fédéralisme .....	3
<i>Par Margaret Heckel</i>	
Réponses instantanées d'un système fédéral .....	5
<i>Par Carl Stieren</i>	
Aux Philippines, des modifications constitutionnelles déchaînent les passions .....	7
<i>Par Yvonne T. Chua</i>	
La modification des lois électorales profite au président Poutine .....	9
<i>Par Svetlana Babayeva</i>	
Le Parlement serbe approuve la nouvelle constitution .....	13
<i>Par Nick Hawton</i>	
La Catalogne dit oui à plus d'autonomie au sein de l'Espagne .....	15
<i>Par George Anderson</i>	
Les chemins de la Suisse et de l'Autriche divergent .....	17
<i>Par Barbara Beck</i>	
Élections mexicaines : États riches vs États pauvres .....	21
<i>Par Lisa J. Adams</i>	
Le fédéralisme indien s'attaque au problème des castes .....	23
<i>Par Ash Naraín Roy</i>	
<i>La page du « praticien » : Procédure de recours simplifiée en Australie-Occidentale .....</i>	25
<i>Par Bertus de Villiers</i>	
Les États américains, catalyseurs de l'innovation politique .....	27
<i>Par John Dinan</i>	
<i>Sondage : les lecteurs de Fédérations apprécient la revue, mais souhaitent des articles thématiques .....</i>	31

# Mot de la rédaction

L'Allemagne entreprend la plus importante réforme de son histoire contemporaine.

Voilà pourquoi l'article-vedette du présent numéro de *Fédérations* porte sur la clarification des compétences entre les ordres de gouvernement en Allemagne et sur ses répercussions.

C'est à Mme Margaret Heckel, rédactrice politique de *Welt and Welt am Sonntag* à Berlin, qu'a été confiée la tâche d'expliquer l'émergence du fédéralisme compétitif en Allemagne. Mme Heckel affirme que beaucoup d'Allemands en sont venus à considérer le fédéralisme comme un fardeau plutôt qu'un flambeau.

Le partage du pouvoir sous-tend le concept de fédéralisme. Ce numéro se penche donc sur les luttes de pouvoir aux États-Unis d'Amérique, ainsi que sur la profonde transformation que les imminentes élections en Russie pourraient entraîner.

M. John Dinan, professeur à l'Université de Wake Forest, soutient que l'innovation politique aux États-Unis passe par les États et non par le gouvernement fédéral, ce dernier semblant incapable de proposer des lois d'importance.

La Russie, quant à elle, sera le théâtre de multiples élections au cours des deux prochaines années. Les députés qui solliciteront un mandat à la Douma lors de ces élections devront le faire sous la bannière d'un parti politique. De plus, aux termes de la Constitution, le président actuel, M. Vladimir Poutine, ne pourra pas briguer un autre mandat. Mme Svetlana Babayeva, rédactrice en chef de la revue russe *Profile*, signe cet article.

Les unions ne sont pas toutes éternelles. M. Nick Hawton, de la BBC, nous fait part de la sérénité avec laquelle s'est déroulée la séparation entre la Serbie et le Monténégro, et du contraste qu'offre cette séparation avec celle, imminente, entre la Serbie et le Kosovo qui, selon plusieurs, risque d'être beaucoup plus déchirante.

Le Mexique au sortir d'une élection serrée et controversée remportée par M. Felipe Calderon par moins de 0,6 pour cent des suffrages prend forme sous la plume de Mme Lisa J. Adams, correspondante de l'*Associated Press*.

En Espagne, la fédération se redéfinit. En effet, 77 pour cent des électeurs catalans ont voté pour plus d'autonomie au sein de l'Espagne et se verront donc octroyer plus de compétences en matière de réglementation économique et de culture.

M. George Anderson, président du Forum des fédérations, affirme qu'en juin dernier, alors que le résultat du vote était imminent, la plupart des Catalans semblaient porter davantage d'intérêt à la Coupe du monde.

Voilà pour l'Europe.

Ce numéro s'intéresse également aux initiatives progressistes des gouvernements de l'Inde et du Canada. En Inde, une initiative gouvernementale propose des mesures afin d'améliorer le sort des castes opprimées. Au Canada, une initiative fédérale facilite la vie des entrepreneurs en créant un guichet unique pour connaître les permis requis par les divers gouvernements pour lancer une entreprise.

M. Carl Stieren, rédacteur en chef adjoint de *Fédérations*, signe cet article. Il y décrit le programme PerLE, un site Internet qui indique aux gens d'affaires tous les permis requis par les gouvernements fédéral, provincial et municipal pour lancer leur entreprise. PerLE — un programme qui tire son inspiration de l'Australie — est très apprécié des entrepreneurs puisqu'il leur permet d'utiliser leur temps à meilleur escient.

Dans son article sur l'Inde, M. Ash Narain Roy, prof., fait état des effets concrets des mesures de promotion sociale du gouvernement sur l'accès à l'éducation et les perspectives d'emploi des castes opprimées.

On dit souvent que ça paie d'être membre.

Mais le jeu en vaut-il vraiment la chandelle ? L'Autriche a décidé de se joindre à l'Union européenne tandis que la Suisse, un pays dont l'économie est très intégrée à l'UE, a choisi de ne pas le faire. Les huit millions d'habitants de l'Autriche ont-ils la main plus heureuse que la population de la Suisse ?

Mme Barbara Beck, de la revue *The Economist* soupèse pour nous les avantages et les inconvénients de l'adhésion à l'UE pour ces deux petits pays riches, et examine les raisons pour lesquelles la Suisse et ses sept millions d'habitants resteront probablement en marge de l'Union pour un temps encore.

Mme Yvonne Chua, professeure de journalisme aux Philippines, explore la situation de ce pays qui a mis de côté la question du fédéralisme pour le moment. Cette question reviendra probablement sur le tapis une fois que le pays aura décidé s'il remplace ou non son système de gouvernement présidentiel par un système parlementaire.

La page du « praticien » a été rédigée par M. Bertus de Villiers de l'Australie, et porte sur le Tribunal administratif étatique de l'Australie-Occidentale, lequel offre aux citoyens de cet État une façon peu coûteuse de contester les décisions du gouvernement. M. De Villiers est membre de ce tribunal.

Enfin, un sondage en ligne des lecteurs de *Fédérations* a récemment été effectué. On leur demandait entre autres d'indiquer les changements qu'ils souhaiteraient y voir. Cet article se penchera sur la façon dont ces commentaires nous permettront de mieux répondre aux attentes de nos lecteurs. (6)

**www.forumfed.org**

## Une publication du Forum des fédérations

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

Tél. : (613) 244-3360 • Téléc. : (613) 244-3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

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

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

**Fédérations** paraît trois fois par an sous les auspices du Forum des fédérations. L'abonnement annuel est de 25 \$ CA au Canada et 25 \$ US à l'étranger. Nous recevons avec plaisir les contributions que vous nous soumettez. N'hésitez pas à communiquer avec la rédaction. Le Forum des fédérations se réserve le droit de conserver les manuscrits qu'il n'a pas sollicités.

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 - Что нового в мире федерализма*).



« La plus grande réforme qui soit »

# En Allemagne, un compromis met un terme à l'impasse sur le fédéralisme

PAR MARGARET HECKEL

**Le 1er septembre** 2006 a marqué une date que de nombreux politiciens allemands appelaient de leurs vœux depuis des années.

Ce jour-là, leur réforme du fédéralisme — la plus ambitieuse depuis 1949 — est enfin devenue réalité. Le premier ministre bavarois, M. Edmund Stoiber, a même dit d'elle qu'il s'agissait de « la plus grande réforme qui soit ».

Ayant comme principe directeur la clarification des niveaux décisionnels entre le centre et la périphérie, la réforme cherche notamment à faire en sorte que le citoyen moyen sache plus facilement « qui est responsable de quoi ». L'Allemagne étant une fédération, la majorité des lois adoptées par le *Bundestag*, la Chambre basse du Parlement, doivent également être approuvées par le *Bundesrat*, la Chambre qui représente les 16 États fédérés, ou *länder*. Dans le passé, il est souvent advenu que les majorités politiques des deux Chambres ne coïncident pas, de sorte que les dirigeants des *länder* ont utilisé le *Bundesrat* comme instrument pour s'opposer au gouvernement fédéral. Les impasses politiques ont parfois pris le pas sur la collaboration, ce qui a produit une législation bien loin de la perfection, tant et si bien que même les responsables politiques des *länder* ont fini par admettre que le moment était venu de changer de système. L'occasion d'adopter une réforme fédérale d'envergure s'est offerte lorsque la « grande coalition » réunissant le Parti social-démocrate et le Parti chrétien-démocrate est arrivée au pouvoir en automne 2005 : ses partenaires disposaient d'une écrasante majorité dans les deux Chambres du Parlement.

## Les *länder* endosseront des responsabilités supplémentaires

Grâce à cette réforme, le nombre de lois sur lesquelles le *Bundesrat* dispose d'un droit de veto est moindre — un tiers des lois selon certains, 40 pour cent, voire un peu plus, pour d'autres — contre environ 60 pour cent auparavant. En compensation, les *länder* disposent à présent de compétences exclusives en matière d'éducation, de maintien de l'ordre dans les prisons, de lois relatives aux manifestations, de rémunération des fonctionnaires et même d'horaires d'ouverture des magasins. Ce ne sont bien évidemment pas les seuls changements, mais il s'agit des plus importants. Le

**Margaret Heckel** est rédactrice politique en chef des titres *Die Welt*, *Welt am Sonntag* et *Berliner Morgenpost*, publiés par les Éditions Axel Springer, situé à Berlin, depuis avril 2006. Elle était auparavant rédactrice politique en chef du *Financial Times Deutschland* et chef de son bureau de Berlin.

— AP Photo : REUTERS/Manuela Hartling



Des enfants de six ans lors de leur première journée d'école à Berlin. Les enfants allemands commenceront-ils tous l'école au même âge à présent que l'éducation est de la compétence des *länder* ?

gouvernement fédéral, le *bund*, assume de son côté plus de responsabilités en matière de protection de la nature et de réglementation des eaux.

Les réformes sont le fait de la chancelière Merkel et de ses partenaires de la coalition, MM. Edmund Stoiber et Kurt Berk, mais aussi du ministre de l'Intérieur, M. Wolfgang Schäuble. Tout compte fait, cette réforme confère une plus grande marge de manœuvre aux *länder* et leur permet de passer d'un fédéralisme presque coopératif à un fédéralisme plus compétitif. Le fédéralisme coopératif « à la sauce allemande » s'est révélé fort coûteux : chaque fois que le *bund* et les *länder* n'arrivaient pas à se mettre d'accord sur ce qu'il convenait d'entreprendre, le *bund* tentait d'acheter l'autre partie. Un exemple révélateur date de 1999, lorsque le chancelier Schröder et sa coalition comprenant le Parti social-démocrate et le Parti vert ont présenté une nouvelle réforme fiscale devant le Parlement. À cette époque, le *Bundesrat* se trouvait dominé par l'opposition, notamment les chrétiens-démocrates, qui se sont employés à faire avorter cette tentative. M. Schröder tenta — avec succès — de gagner l'appui de certains leaders chrétiens-démocrates dans les *länder*. Il promit, par exemple, au maire de Berlin des fonds pour sa ville en contrepartie d'un vote favorable à la réforme fiscale (Berlin est un *land* et dispose de sièges au *Bundesrat*). La réforme fut adoptée, mais elle coûta infiniment plus aux contribuables qu'elle ne l'aurait autrement. La récente réforme de la loi sur le marché du travail, appelée loi Hartz, en représente un autre exemple : certains *länder* ne l'approuveront que lorsque le *bund* offrira davantage de fonds.

## L'avènement du fédéralisme compétitif ?

Malgré tout, certains craignent que ce passage à un fédéralisme plus compétitif présente des désavantages. Les domaines qui les inquiètent le plus sont l'éducation, l'environnement et la rémunération des employés locaux et des fonctionnaires des *länder*, y compris les enseignants et les policiers. Bien que certaines de ces craintes semblent légitimes, d'autres ne font que refléter une désaffection générale à l'égard des systèmes compétitifs.

Prenons comme exemple l'échelle des salaires pour les employés locaux et régionaux. Actuellement, deux policiers ayant la même ancienneté et le même grade reçoivent un salaire équivalent, qu'ils travaillent en Bavière au sud ou au Schleswig-Holstein au nord. Il existe des différences entre l'Allemagne de l'Ouest et de l'Est, mais aucune entre les *länder* d'Allemagne de l'Est — la Thuringe et la Saxe, par exemple. En principe, la Bavière pourrait désormais décider d'octroyer à ses nouveaux policiers une augmentation salariale de 10 pour cent, estimant que ses effectifs sont dégarnis et que cela constitue une menace à la sécurité des rues du *land*. Il serait alors concevable que des policiers de la Thuringe ou même du Schleswig-Holstein, attirés par le salaire plus élevé, viennent travailler en Bavière. Bien entendu, les ministres des Finances de la Thuringe et du Schleswig-Holstein seraient contrariés s'ils ne pouvaient égaler le salaire offert par la Bavière et se retrouvaient par conséquent avec un manque de personnel. Dans une économie de marché, ce sont là les règles du jeu, mais il s'agit d'une expérience toute nouvelle pour l'Allemagne — d'où les réticences. De leur côté, les syndicats avancent des arguments diamétralement opposés : ils craignent que les conditions de travail et les salaires ne connaissent un nivellement par le bas si tôt que les *länder* seront aux commandes.

Dans le domaine de l'éducation, on craint surtout que les normes communes soient supprimées et remplacées par 16 réglementations régionales différentes. Le pays ne s'est pourtant jamais doté d'un programme d'études national et, contrairement à la Grande-Bretagne et aux États-Unis, impose bien peu d'épreuves standardisées.

Quoiqu'il en soit, les *länder* disposent désormais d'une liberté presque totale en matière d'éducation primaire, secondaire et supérieure. Le Bade-Wurtemberg, par exemple, pourrait décider que tous les enfants ayant atteint l'âge de cinq ans doivent commencer la première année, alors que la Bavière voisine pourrait statuer que la scolarité obligatoire commence à l'âge de sept ans. Les désavantages sont évidents. Par exemple, une famille dont les enfants sont d'âge préscolaire qui quitte la Bavière pour s'installer au Bade-Wurtemberg se trouverait en difficulté. En pratique, aucun ministre régional de l'Éducation le moindrement raisonnable n'agirait de la sorte. Mais les points de friction potentiels sont nombreux — et ils devront être résolus par des négociations complexes entre les 16 ministres de l'Éducation des *länder*, sans oublier leur homologue fédéral. Il est également évident qu'une telle autonomie devra être accompagnée par une surveillance plus rigoureuse sur le plan national afin de s'assurer que tous les *länder* respectent des normes éducatives minimales. De fait, cela existe déjà en raison de l'étude sur l'éducation menée par le programme PISA de l'Organisation pour la coopération et le développement



M. Wolfgang Schäuble, ministre de l'Intérieur de l'Allemagne

économiques (OCDE). Cette étude a dépeint une Allemagne largement à la traîne en ce qui concerne la réussite scolaire, loin derrière la plupart des nations industrialisées.

Dans le domaine de l'environnement, le *bund* peut désormais légiférer au plan national sur la protection de la nature. Il existe cependant certains domaines dans lesquels les *länder* peuvent choisir de se soustraire à une loi fédérale et donc de ne pas l'observer. La raison de cette curieuse exception tient à la nécessité du compromis : ni le *bund* ni les *länder* n'étaient prêts à abandonner leurs prérogatives de sorte que, dans certains domaines, la nouvelle réforme souffre des mêmes compromis boiteux qui ont tant desservi le fédéralisme par le passé. En principe, une grande entreprise de recyclage présente dans les 16 *länder* peut aujourd'hui espérer une loi commune réglementant ses activités partout au pays. Si un problème survient cependant, l'entreprise pourrait se voir confrontée à 16 réglementations différentes. Le bon sens prévaudra-t-il sur les intérêts particuliers des *länder* ? Cela reste à vérifier...

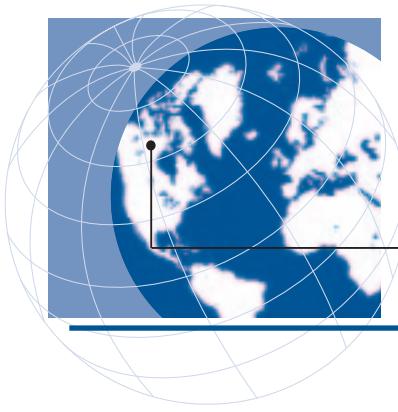
La réforme des finances représente un autre dossier sur lequel la « plus grande réforme qui soit » laisse à désirer. Elle avait été exclue des négociations parce que tous les politiciens concernés craignaient que même les majorités détenues par la « grande coalition » ne soient en mesure de trouver un compromis sur un sujet aussi controversé. Des discussions à ce propos sont prévues dans le contexte de ce que l'on a baptisé la Réforme fédérale II, mais la plupart considèrent qu'elles ne résulteront pas à grand-chose.

La raison de la complexité des flux financiers qui s'est développée entre les États depuis 1945 tient au fait que la plupart des impôts, à quelques exceptions près, relèvent encore et toujours des lois fédérales. L'impôt sur le revenu, par exemple, est réparti entre le *bund* (42,5 pour cent), les *länder* (42,5 pour cent) et les collectivités locales (15 pour cent). La moitié de l'impôt sur les sociétés va dans les caisses fédérales et l'autre moitié dans celles des *länder*. La TVA est elle aussi

*Suite à la page 12*

## Survol de l'Allemagne

Nom :	République fédérale d'Allemagne (Bundesrepublik Deutschland)
Capitale :	Berlin
Unités constitutantes :	16 <i>länder</i>
<b>Gouvernement central :</b>	
Chef d'État :	Président (Bundespräsident)
Désigné par :	Les membres du <i>Bundesrat</i> et un nombre équivalent de députés des Parlements des <i>länder</i>
Chef du gouvernement :	Chancelier (Bundeskanzler / Bundeskanzlerin)
Désigné par :	Le <i>Bundestag</i>
Chambre basse :	<i>Bundestag</i> de 614 membres
Élus par :	Suffrage universel avec représentation proportionnelle mixte
Chambre haute :	<i>Bundesrat</i> de 69 membres
Désignés par :	Parlements des <i>länder</i>



*Le programme canadien PerLE renseigne les gens d'affaires sur les permis requis*

# Réponses instantanées d'un système fédéral

PAR **CARL STIEREN**

**U**n site Internet renseigne les entrepreneurs de certaines parties du Canada sur tous les permis requis pour lancer leur nouvelle entreprise — une sorte de supermarché des services de la fédération pour entrepreneurs.

La plupart des demandes de permis peuvent être téléchargées et certaines peuvent être remplies et déposées en ligne.

Le site se nomme PerLE. Il s'agit d'un projet d'Industrie Canada lancé en 2003. Dans les provinces et les villes qui ont adhéré au programme, les gens d'affaires n'ont plus à passer une semaine ou plus à s'enquérir de tous les permis requis par les agences gouvernementales fédérales, provinciales et municipales.

« Whitehorse, au Yukon, a été la première entité à participer au programme PerLE. Les renseignements pour ce territoire étaient disponibles en ligne à partir de décembre 2005 » affirme Mme Myriam Monrat d'Industrie Canada.

Industrie Canada s'est donné pour objectif que tous les entrepreneurs canadiens puissent bénéficier du programme, et donc que toutes les provinces et tous les territoires aient leur propre site PerLE conçu sur mesure.

PerLE offre présentement des renseignements sur les permis nécessaires aux petites et moyennes entreprises. Celles-ci représentent en effet le plus important segment d'utilisateurs potentiels du programme. Dans le domaine de la restauration, par exemple, des milliers d'entreprises sont lancées chaque année, et cette industrie dégage un chiffre d'affaires annuel de 38 milliards.

PerLE permet aux utilisateurs de générer une liste détaillée et exhaustive de tous les permis nécessaires à un entrepreneur, le tout classé par priorité. Cette liste comprend également des liens vers des formulaires téléchargeables et indique les coûts, les délais d'attente prévus, les inspections requises et les autres conditions.

Il n'est pas nécessaire d'être constitué en personne morale ou d'être une société en nom collectif enregistrée pour utiliser ce service.

Les fonctionnaires canadiens se sont inspirés d'une autre fédération pour créer PerLE. Le *Business Licence Information System (BLIS)*, une initiative du ministère de l'Industrie, du Tourisme et des Ressources naturelles de l'Australie qui est en place dans les États et territoires du pays depuis octobre 2006.

Jusqu'à présent, les adhérents au programme sont surtout de petites villes, mais Mme Monrat se prépare à vanter les mérites de PerLE aux grandes villes canadiennes. Ottawa, la cinquième ville en importance au pays (850 000 habitants), est la plus importante participante au programme. (Veuillez consulter l'encadré à propos du *Chicago Carl's Café*.)

Les entreprises considèrent que PerLE leur permet de gagner du temps. Prenons, par exemple, William et Susan Chung. Ils désiraient lancer leur entreprise, *Alpine Comforts Hearth and BBQ Products*, à Kamloops, en Colombie-Britannique. Ils avaient déterminé que les maisons de campagne et les chalets situés dans la montagne avoisinante, ainsi que les ranchs touristiques éloignés des gazoducs municipaux, constituaient un marché pour des réfrigérateurs, cuisinières et autres appareils électroménagers actionnés au gaz propane.

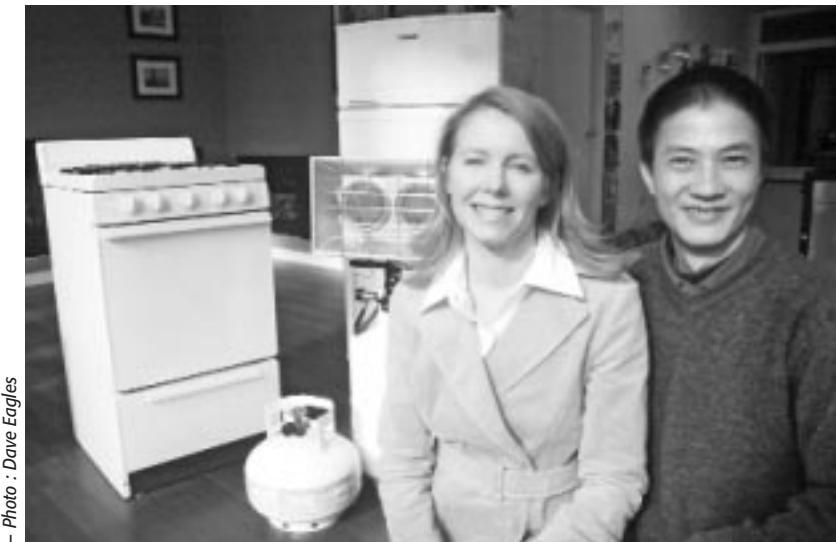
M. Chung a appris l'existence du programme PerLE à l'hôtel de ville de Kamloops. Il a ainsi pu prendre connaissance de permis dont il n'avait même jamais entendu parler.

« Nous connaissons ainsi les permis dont nous devons nous munir et nous ne nous verrons pas infliger une amende plus tard. » a-t-il déclaré. Depuis lors, il vante les mérites du programme à ses amis qui désirent démarquer une entreprise.

Kim Solonick, agente de soutien aux entreprises pour *Daina Nâye Ventures* à Whitehorse, au Yukon, fait également l'éloge du programme. Il s'agit d'un organisme autochtone sans but lucratif qui conseille les personnes en démarrage d'entreprise.

Mme Solonick dirige des ateliers destinés aux entreprises en démarrage qui portent sur la préparation d'études de faisabilité.

« Avant de connaître l'existence de PerLE, je leur donnais une longue liste d'endroits à consulter, comprenant notamment la Direction générale de la



- Photo : Dave Eagles

*Susan et William Chung ont utilisé PerLE lors du démarrage de leur entreprise Alpine Conforts à Kamloops, en Colombie-Britannique.*

**Carl Stieren** est rédacteur en chef adjoint de la revue Fédérations.

Santé environnementale du Canada et les organismes territoriaux responsables de la délivrance des permis. »

« On leur répondait une chose dans un bureau (à propos des permis) et une chose tout à fait différente dans un autre bureau. »

Le programme PerLE ne donne pas de réponses contradictoires.

« Nous consacrons auparavant toute une semaine à la recherche des permis et licences nécessaires. Ils peuvent maintenant obtenir ces renseignements d'un seul clic », soutient-elle.

Au Canada, l'obtention de permis d'affaires peut se révéler complexe. La délivrance de permis est régie par l'article 91 de la Constitution canadienne, lequel octroie la compétence en matière de commerce au gouvernement fédéral. Toutefois, depuis un jugement de principe en 1880, cette compétence est interprétée dans son sens le plus strict.

Plusieurs décisions judiciaires ont fait prévaloir les compétences des provinces en matière de propriété et de droits civils en vertu de l'article 92 de la Constitution. Par conséquent, l'octroi de permis aux entreprises d'une province est de compétence provinciale.

Au Canada, les municipalités sont également habilitées à adopter des règlements relatifs aux activités commerciales se déroulant dans la ville, et ce, en matière de santé et sécurité, contrôle des nuisances, et protection des consommateurs. Les administrations locales, comme les gouvernements provinciaux et fédéral, disposent donc aussi de compétences liées à la délivrance de permis et de licences.

Avant d'encourager l'utilisation de PerLE, il fallait d'abord s'assurer de la participation de gouvernements provinciaux et municipaux, dresser des listes de permis et créer des mécanismes permettant de mettre ces renseignements à jour.

Le gouvernement du Yukon fut le premier membre de PerLE et six de ses villes, dont Whitehorse et Dawson, participent actuellement au programme. La ville d'Ottawa, en Ontario, dispose d'un site PerLE depuis le 25 septembre 2006. La Saskatchewan a un site provincial depuis juin, tout comme Saskatoon, la plus importante ville de la province. En Colombie-Britannique, c'est la ville de Kamloops qui fut la première à

*Suite à la page 12*



*Le site Internet PerLE de la ville d'Ottawa renseigne les gens d'affaires sur les permis dont ils ont besoin.*

## ***Les permis requis pour ouvrir un café selon PerLE***

J'ai toujours rêvé d'ouvrir un restaurant – le *Chicago Carl's Café* – un endroit à **Ottawa** où on peut se rencontrer entre amis et où des chanteurs de folk peuvent se produire.

J'ai en main l'argent nécessaire à l'achat des tables, des chaises, de la vaisselle, de la coutellerie et de tout l'équipement de cuisine. Cependant, avant de me laisser emporter par ce rêve, je dois m'informer des licences et permis requis par la ville, le gouvernement provincial et le gouvernement fédéral.

Je décide donc de mettre PerLE à l'épreuve.

Je me rends d'abord sur le site <http://www.bizpal.ca/>, puis je navigue jusqu'à ce que j'arrive à [http://www.ottawa.ca/business/starting/bizpal/index\\_fr.html](http://www.ottawa.ca/business/starting/bizpal/index_fr.html) .

Quelques autres clics et je me retrouve devant une page dressant la liste d'une foule de champs d'activité dont « réparation et entretien d'appareils ménagers, marchands d'œuvres d'art, marchands de motocyclettes, de bateaux et d'autres véhicules automobiles, construction d'oléoducs et de gazoducs et structures connexes, restaurants, etc. ».

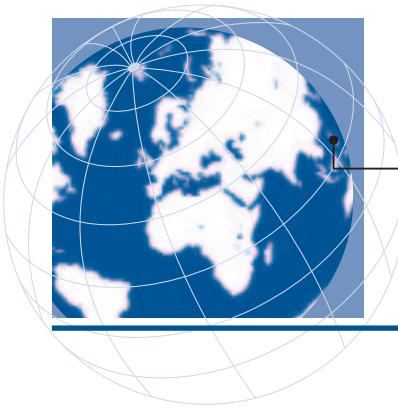
Je choisis « restaurants ».

J'ai alors devant les yeux plusieurs questions. Je réponds que « oui » je vais effectuer des rénovations, servir de l'alcool, offrir des activités en direct, avoir une terrasse extérieure, jouer de la musique en direct ou enregistrée, mais que « non » je n'aurai pas cinq tables de billard ou plus. Un sommaire de mes réponses m'apparaît alors et on me demande si je désire modifier quelque chose. Je réponds « oui » et mes choix précédents s'effacent. Je dois donc de nouveau répondre à chacune des 20 questions plutôt que d'en modifier une seule. Il s'agit toutefois de la seule anomalie de fonctionnement que j'ai répertoriée sur ce site. De par mes réponses, PerLE m'a indiqué que j'aurai besoin des permis suivants :

1. Permis de vente (Ontario)
  2. Permis de construction d'entrée (Ontario)
  3. Permis d'empietement (Ontario)
  4. Approbation du plan d'implantation (Ottawa)
  5. Permis de construction immobilière et d'aménagement du territoire (Ontario)
  6. Permis de vente d'alcool (Ontario)
  7. Permis de services d'alimentation (Ottawa)
  8. Permis de construction (Ottawa)
  9. Permis d'empietement temporaire (Ottawa)
  10. Permis d'afficher (Ontario)
  11. Permis d'enseigne permanente (Ottawa)
  12. Permis d'enseigne temporaire (Ottawa)
  13. Licence de droits d'exécution (Canada)

La licence requise par le gouvernement fédéral est la seule qui m'aît surprise. J'ai trouvé une explication sur le site de SOCAN : il s'agit d'un organisme qui gère toute la musique protégée par les droits d'auteurs à l'échelle mondiale. Pour offrir de la musique en direct, je dois donc donner à SOCAN trois pour cent du montant qui sera remis aux musiciens.

PerLE m'a fourni toutes les réponses sans hésitation et en un rien de temps, et m'a épargné de longues files d'attente dans les bureaux des gouvernements ou à l'hôtel de ville. Je devrai débourser environ 2 500 \$ pour 12 des 13 permis requis. Le plan d'implantation, lui, coûtera entre 1 400 \$ et 10 000 \$ (si je construis une terrasse extérieure). À bien y penser, je devrais peut-être laisser tomber le patio... et conserver mon emploi, du moins pour quelque temps encore.



*Le fédéralisme mis en veilleuse*

# Aux Philippines, des modifications constitutionnelles déchaînent les passions

PAR YVONNE T. CHUA

**Les** Philippines se sont lancées dans une bataille juridique et politique touchant divers projets de modifications constitutionnelles. Les ardents débats portent tant sur la manière dont des changements devraient être entrepris que sur la nécessité de remplacer le système actuel (présidentiel, unitaire et bicaméral) par un système parlementaire unicaméral. Les échanges cinglants entre ceux qui adhèrent au projet de changement de charte (surnommée *cha-cha*) et ceux qui s'y opposent ont fait quelque peu oublier l'initiative proposant de doter le pays d'un système fédéral. Mais cela n'inquiète pas outre mesure l'un des plus ardents défenseurs du fédéralisme, M. Jose V. Abueva, président de la commission consultative composée de 55 membres qui a présenté des propositions d'amendements constitutionnels à la présidente, Mme Gloria Macapagal-Arroyo, en décembre dernier.

Les déplacements de M. Abueva à travers le pays, en sa qualité de conseiller de la Commission pour la modification de la Charte — créée par Mme Arroyo — l'ont convaincu que les Philippines souhaitent la modification de la Constitution et l'établissement d'un système de gouvernance régionale. Il considère que les frictions entre le gouvernement national de Manille et les politiciens locaux démontrent que les Philippines en ont assez des politiciens qui ne s'intéressent qu'à la capitale et qui se croient seuls capables de gérer le pays.

Plusieurs sondages d'opinion indiquent que la majorité des Philippines souhaitent conserver le droit d'élire directement leur président, ce dont ils seraient privés dans un système parlementaire. L'un des sondages révèle cependant qu'un nombre considérable de Philippines sont favorables à la formation de gouvernements régionaux — les précurseurs d'un État fédéral.

## **D'abord le parlementarisme, ensuite le fédéralisme**

Si les partisans du *cha-cha* ne font pas campagne aussi ardemment pour le fédéralisme que pour le parlementarisme, c'est à dessein, explique M. Abueva : « La transition vers un système parlementaire est déjà contestée. Si vous y ajoutez le fédéralisme, cela ne passera pas. L'effet cumulatif entraînerait un changement trop radical. Nous n'avons cependant pas abandonné l'idée du fédéralisme ».

À l'heure actuelle, deux organisations — le mouvement citoyen *Sigaw ng Bayan* [l'Appel de la nation] et l'Union des autorités locales des Philippines (ULAP) — font campagne pour le parlementarisme, par le biais de ce que l'on appelle une initiative populaire pour des modifications constitutionnelles. Le lancement d'une initiative populaire requiert la signature de

**Yvonne T. Chua** enseigne le journalisme à l'Université des Philippines. Elle était directrice de la formation au Centre de journalisme d'enquête des Philippines de 1995 à 2006.

- AP Photo : Bullit Marquez



À Manille, des manifestants s'élèvent contre les changements à la charte (*cha-cha*).

douze pour cent de tous les électeurs inscrits et de trois pour cent au moins des électeurs de chaque circonscription, soit un total de cinq millions de signatures. Les deux groupes prétendent qu'ils en ont recueilli près de 6,3 millions. Une fois la validité des signatures vérifiée, les modifications constitutionnelles pourront être soumises à un référendum.

M. Abueva a expliqué que la question du fédéralisme s'est trouvée délibérément exclue de la procédure pour des raisons d'ordre technique. En effet, les deux groupes ne savaient pas si l'initiative populaire pour des changements constitutionnels pouvait également demander une révision de la Constitution. Ils se sont donc limités au parlementarisme. Le terme révision fait référence à la refonte de la Charte, alors que changements fait référence à des modifications ponctuelles.

## **Des groupes opposés au changement s'organisent**

La pétition de *Sigaw ng Bayan* et de l'ULAP est présentement entre les mains de la Cour suprême, et on attend une décision qui doit préciser si une nouvelle loi habilitante est nécessaire pour qu'une initiative populaire soit mise en application. En 1997, le haut tribunal avait statué que la loi en vigueur était inadéquate. Entre-temps, les groupes opposés à la révision de la Charte ont contesté la pétition, faisant valoir des signatures invalides et des défauts formels et fatals. En effet, seules deux personnes auraient apposé leur signature sur la pétition même, les signatures des électeurs se trouvant sur des pages jointes. Autre élément remis en cause, la participation de fonctionnaires pro-Arroyo à la pétition, ce qui en ferait une initiative plus gouvernementale que populaire.

Les partisans du *cha-cha*, dont M. Abueva, placent leurs espoirs dans une seconde voie bien plus rapide vers une réforme constitutionnelle : la convocation par le Congrès d'une assemblée

constituante, composée de la Chambre et du Sénat, qui aurait pour objectif de réviser la Constitution. « Si une assemblée constituante est convoquée, nous pourrons proposer toutes les modifications, y compris le fédéralisme », explique M. Abueva.

En vertu de la Constitution des Philippines, la convocation d'une assemblée constituante dans le but de réviser la Charte fondamentale doit être approuvée par une majorité qualifiée des trois-quarts de tous les membres du Congrès. Au début du mois de septembre, M. Jose de Venecia, président de la Chambre des représentants, a déclaré qu'il avait réussi à convaincre 204 des 236 députés de convoquer une telle assemblée. Peu après, la commission de la Chambre responsable des modifications constitutionnelles a adopté une résolution en ce sens. Les discussions en séance plénière débuteront sous peu.

La position des 24 membres du Sénat sur cette question est diamétralement opposée. En effet, une majorité sénatoriale a récemment adopté une résolution afin que le Sénat et la Chambre votent séparément en ce qui concerne la convocation d'une assemblée constituante ayant pour but de modifier la Constitution. Le blocage semble inévitable et devra probablement être tranché par les tribunaux.

Pour faire front tant à l'initiative populaire qu'à l'assemblée constituante, les opposants au *cha-cha* ont intensifié leur campagne destinée à contrecarrer les tentatives de révision de la Constitution. Au premier rang des opposants figure « STOP cha-cha », une coalition émanant de la société civile, de l'industrie, du milieu universitaire, de l'Église et du Parlement, menée par nulle autre que l'ancienne présidente, Mme Corazon Aquino. *One Voice* [Une voix] représente un autre groupe de citoyens, conduit celui-là par un ancien président de la commission électorale. L'épiscopat du pays a lui aussi tenté d'influencer le débat en rédigeant une lettre pastorale soutenant que le meilleur moyen de réviser la Charte, tout en garantissant une transparence totale ainsi qu'une discussion et une participation généralisées, consistait à réunir une convention constitutionnelle composée de délégués élus.

**La transition vers un système parlementaire est déjà contestée.  
Si vous y ajoutez le fédéralisme, cela ne passera pas.**  
- José V. Abueva

La plupart des groupes réfractaires à la révision de la Constitution s'opposent à ce que des modifications soient effectuées tant et aussi longtemps que les problèmes de légitimité et de corruption frappant la présidente Macapagal-Arroyo ne seront pas résolus. Même le sénateur Aquilino Pimentel, partisan inconditionnel du fédéralisme et auteur de la loi qui a délégué plus de compétences aux collectivités locales, demeure fermement décidé à opposer le *cha-cha* jusqu'à la démission de la présidente.

### **Le scandale des enregistrements mine la présidence**

La légitimité de la présidence de Mme Arroyo a été mise en doute lorsque des enregistrements de conversations qu'elle a tenues avec un commissaire aux élections durant la campagne de 2004 furent rendus publics en juin 2005. Au cours de ces entretiens, la présidente aurait tenté d'user de pratiques déloyales au détriment de son adversaire le plus sérieux, la vedette de cinéma, M. Fernando Poe fils, en influençant le commissaire aux élections. La présidence de Mme Arroyo a cependant survécu deux procédures de destitution, la dernière en août 2006. M. Abueva considère l'échec de la seconde tentative comme un signe que le pays souhaite tourner la page, et il souligne que de moins en moins de législateurs y sont favorables.

Quo qu'il en soit, la Chambre sera bientôt saisie d'autres dossiers, parmi lesquels un projet de Constitution que sa Commission sur les modifications constitutionnelles doit débattre en séance plénière. Cette version diffère de celle à laquelle la commission consultative menée par M. Abueva avait mis la dernière main en décembre 2005. Le document de travail de la Commission prévoit expressément l'instauration d'un système fédéral compatible avec un système parlementaire unicaméral au plus 10 ans après l'approbation des modifications constitutionnelles. Il prévoit en outre la division des Philippines en un certain nombre d'« États indépendants » dotés de compétences en matière de défense nationale, de relations extérieures et de politique monétaire.

De son côté, la version élaborée par M. Abueva propose l'instauration de « territoires autonomes » permettant de compter au nombre des précurseurs d'un gouvernement fédéral non seulement des régions, mais également des provinces et des zones hautement urbanisées. Le processus de création d'un territoire autonome doit se dérouler en trois étapes : 1) une requête adressée au Parlement lui demandant de former un territoire autonome ; 2) l'adoption par le Parlement d'une loi fondamentale instaurant ce territoire, et 3) la validation de cette loi fondamentale par référendum. « Nous souhaitons procéder selon le principe du fédéralisme qui veut que l'autodétermination soit à la base de la formation d'une union », explique M. Abueva.

### **Les territoires autonomes proposés**

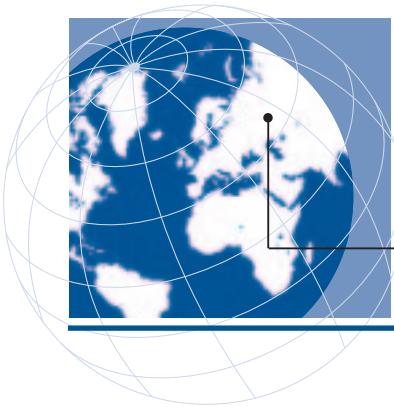
À l'instar du Parlement monocaméral envisagé au plan national, un territoire

*Suite à la page 19*



- Forum Photo : Carl Stierer

Le sénateur Pimentel (à droite) n'appuiera pas les changements à la charte tant que la présidente, Mme Macapagal-Arroyo, n'aura pas démissionné.



*Certains partis politiques devront fusionner sous peine de disparaître*

# La modification des lois électorales profite au président Poutine

PAR **SVETLANA BABAYEVA**

**Les** élections législatives d'octobre 2006 dans neuf des unités constitutives de la Fédération de Russie ont donné le coup d'envoi d'un vaste processus électoral dans tout le pays, lequel s'achèvera avec la présidentielle qui aura lieu au printemps 2008.

Dans ces neuf régions, les électeurs ont accordé leurs votes, que ce soit à la majorité ou à la pluralité des voix, à un parti proche du Kremlin, soit Russie unie. Il appartient maintenant à chaque Parlement régional d'approuver ou de rejeter le candidat désigné par le président russe au poste de gouverneur.

La loi relative à l'élection présidentielle n'a pas été modifiée depuis 2004, date de la réélection de M. Vladimir Poutine pour un second mandat. Ainsi, la campagne qui s'annonce ne laisse plus subsister que deux inconnues.

Tout d'abord, qui sera le successeur de M. Poutine ? À l'heure actuelle, les deux postulants les plus souvent cités sont le ministre de la Défense, M. Sergei Ivanov, et l'ancien chef de Cabinet du président, M. Dmitry Medvedev. Tous deux ont accédé au poste de vice premier ministre en novembre 2005, et tous deux sillonnent le pays, bénéficiant d'une importante couverture médiatique. Mais comme le président Poutine n'aime rien tant que l'inattendu, on ne saurait exclure la possibilité qu'un nouveau candidat se manifeste.

## **Un troisième mandat pour Vladimir Poutine ?**

La seconde inconnue tient à la possibilité que M. Poutine brigue un troisième mandat, bien qu'il maintienne le contraire (aux termes de la Constitution, il ne peut solliciter plus de deux mandats à la présidence). En effet, à mesure qu'approchent les élections, on le presse avec de plus en plus d'insistance de prolonger sa présidence. L'argument principal des partisans d'un troisième mandat repose sur le fait que le président sortant bénéficie d'un large soutien auprès de la population et qu'aucun candidat ne paraît à sa hauteur. Selon des sondages récents, le taux de satisfaction à son égard est de plus de 50 pour cent.

En Russie, l'âge de la retraite est fixé à 60 ans pour les hommes, et M. Poutine n'aura que 55 ans en 2008. Il est donc probable qu'il souhaite continuer à participer à la gestion du pays d'une façon ou d'une autre. Il n'aura cependant pas la partie facile, car la tradition byzantine veut que tout nouveau dirigeant fasse table rase de ce qui a été accompli par son prédécesseur, ainsi que de ses collaborateurs.

---

**Svetlana Babayeva** est rédactrice en chef de la revue russe Profil. Elle habite Moscou.



-AP Photo : Michael Japaridze

*Le président de la Russie, M. Vladimir Poutine, et le président de la Douma, M. Boris Gryzlov (à l'arrière).*

Deux possibilités s'offrent cependant à M. Poutine pour conserver le pouvoir. La première consisterait à instaurer une « union » avec le Belarus voisin et à procéder à l'élection d'un président pour cette nouvelle confédération. Le président du Belarus, M. Alexander Lukashenko, n'est toutefois pas prêt à partager le pouvoir avec qui que ce soit. En outre, M. Poutine s'oppose à cette option, car elle isolerait la Russie sur la scène internationale et le reléguerait au rang de « second Lukashenko ». Le maintien de bonnes relations avec l'Occident est très important pour M. Poutine.

## **Théories, spéculations et élections**

Une autre façon pour M. Poutine de conserver le pouvoir consisterait à déclarer l'état d'urgence dans toute la Russie ou dans certaines de ses unités constitutantes. Selon la

Constitution, une telle situation autoriserait le président à imposer « des limites partielles aux droits et libertés des citoyens », dont l'ajournement des élections. Ce dernier scénario est considéré comme plausible par certains experts. Dans le cadre d'une tribune téléphonique, M. Poutine a exclu la possibilité de briguer un troisième mandat, mais a laissé entendre qu'il demeurerait tout de même sur la scène politique.

Tout cela est cependant pure spéulation, et ce qui se passera lors des législatives, soit à peine quatre mois avant les présidentielles, mérite sans doute davantage qu'on s'y attarde. Au cours des 15 dernières années, les élections à la Douma d'État, la Chambre basse du Parlement russe, ont toujours fidèlement reflété l'éventail politique de la Russie. Elles se tiendront en décembre 2007.

Les dernières élections à cette Chambre remontent à décembre 2003, là aussi moins de quatre mois avant les présidentielles. Leur résultat le plus marquant a été la victoire de Russie unie, un parti proche du président Poutine. Le parti a obtenu quelque 37 pour cent de tous les suffrages, ce qui, ajouté à ses gains dans de nombreuses circonscriptions uninominales, lui a permis de remporter plus de 220 sièges sur 450.

Au cours des années suivant la victoire de Russie unie, plusieurs députés indépendants et transfuges d'autres formations se sont joint au parti, ce qui lui a permis d'éventuellement dégager une « majorité constitutionnelle » de 300 voix au Parlement.

Il s'agit précisément là de la majorité qui a tant modifié la loi sur les élections qu'il semble que ce soit un système électoral fondamentalement différent qui sera mis à l'épreuve lors des élections de décembre 2007. Voici donc les modifications apportées à la loi :

- **L'abolition du « modèle proportionnel ».** Selon ce système, 50 pour cent des sièges au Parlement étaient réservés à des députés élus en fonction de listes de parti, les autres 50 pour cent revenant à des candidats qui se disputaient un siège dans des circonscriptions uninominales, ce qui permettait à des représentants de partis d'opposition de remporter des sièges à la Douma. Les plus importants partis d'opposition sont deux partis de droite — représentée par les libéraux en Russie —, soit *Yabloko* et *Soyuz Pravykh Sil* ou *SPS* (Union des forces de droite). Au cours des dernières élections, ni l'un ni l'autre n'a obtenu assez de suffrages pour dépasser le seuil fixé pour siéger à la Douma, soit au moins cinq pour cent du total. De leurs membres ayant remporté des sièges dans les circonscriptions uninominales, certains ont rejoint les rangs de Russie unie, les autres y sont députés indépendants.

Les élections de 2007 se feront uniquement en fonction de listes de partis. Les 450 sièges de la Douma seront tous réservés à des candidats élus selon la représentation proportionnelle en fonction de listes fournies par les partis. Cela signifie que les candidats indépendants devront soit rejoindre un des partis en lice, soit se trouver une nouvelle occupation.

**[Le gouvernement fédéral] a tant modifié la loi sur les élections qu'il semble que ce soit un système électoral fondamentalement différent...**

- **Des exigences plus contraignantes envers les partis en lice.** Tout parti souhaitant participer à la campagne électorale doit notamment exister depuis une année au moins, comporter au minimum 50 000 membres et disposer de sections comptant 500 membres à travers tout le pays. Les députés ont justifié l'adoption de ces conditions et des modifications de la loi sur les partis politiques par le fait qu'il est fréquent en Russie que des partis éphémères — à la réputation et aux sources de financement douteuses — se forment à la veille des élections. À l'heure actuelle, on ne sait pas

encore combien de partis se présenteront aux élections. La Commission électorale centrale de la Fédération de Russie (l'organe chargé de la tenue des élections) estime qu'il y en aura entre sept et dix.

Les principaux d'entre eux sont le Parti Russie unie (centre droit), le Parti communiste et le Parti libéral-démocrate de Russie (électorats conservateur et marginal). Une coalition libérale est également

envisageable, de même que la participation de la seconde coalition progouvernementale récemment formée à la gauche de l'échiquier politique. Cette coalition réunit trois partis : le Parti mère-patrie, le Parti de la vie et le Parti des retraités. La Chambre basse du Parlement est présidée par M. Boris Grizlov, un des dirigeants de Russie unie, tandis que la Chambre haute du Parlement est présidée par M. Sergey Mironov, un des dirigeants de la nouvelle coalition.

- **Le seuil pour qu'un parti soit représenté au Parlement passe de cinq à sept pour cent.** On considère que cette augmentation diminue sensiblement les chances qu'ont les libéraux — *SPS* et *Yabloko* — de remporter des sièges au Parlement. L'opinion publique associe les libéraux aux douloureuses réformes des années 1990, raison pour laquelle ils ne bénéficient pas d'un large appui. Le Kremlin ne les apprécie pas trop non plus, de sorte qu'ils ne peuvent compter sur les ressources logistiques de ce dernier, comme du temps d'antenne pour leurs dirigeants ou la participation à des réunions avec le président. Lors des dernières élections, ils n'ont pas obtenu assez de voix pour dépasser le seuil fixé à cinq pour cent. Les représentants des partis progouvernementaux ont soutenu cette hausse en suivant le raisonnement suivant : la barrière encouragera la création de plusieurs grands partis en lieu et place de centaines de petits partis souvent inconnus des électeurs.

Selon les projections de représentants du gouvernement, ce nouveau seuil fera en sorte que quatre partis, cinq tout au plus, seront représentés au nouveau Parlement. Le grand favori demeure Russie unie, suivi du Parti libéral-démocrate de Russie (LDPR), du Parti communiste et de la nouvelle coalition regroupant le Parti mère patrie et le Parti de la vie.

- **Suppression de la rubrique « aucun des candidats susmentionnés » sur les bulletins de vote.** Les députés ont justifié l'adoption de cet amendement par le fait que cette rubrique ne se retrouve généralement pas sur les bulletins de vote en Europe. Leurs adversaires ont fait

valoir qu'en cochant la rubrique « aucun des candidats susmentionnés », les électeurs exprimaient leur opinion des élections et des partis. Les Russes ont d'ailleurs adopté une nouvelle expression : « les élections ont été remportées par monsieur "aucun des candidats susmentionnés" ». Certaines élections régionales et municipales ont en effet vu ces pseudo-candidats remporter jusqu'à 20 ou 30 pour cent des suffrages, soit bien davantage que n'importe quel candidat ou parti « réel ».

La tendance à voter pour « aucun des candidats susmentionnés » n'a cessé de prendre de l'ampleur au cours des cinq ou six dernières années. Avec l'accession de M. Poutine au pouvoir en l'an 2000, le poids et l'influence de l'État se sont accrus dans tous les secteurs de la vie quotidienne, tandis que la crédibilité des institutions gouvernementales n'a cessé de se détériorer. Cette tendance est encore plus prononcée dans les unités constituantes. En général, les Russes aiment à croire qu'il existe un président qui veillera sur le pays tel un tsar magnanime, ce qui explique que le taux de participation soit beaucoup plus élevé pour les présidentielles que pour les élections municipales.

Pourtant, selon de récents sondages effectués par le Centre Levada, seul 1 pour cent des personnes interrogées estiment pouvoir influencer personnellement la situation de leur pays, alors que 87 pour cent sont convaincus d'être exclus du processus décisionnel. Au surplus, lorsque le Parlement a discuté de la possibilité de supprimer la rubrique « aucun des candidats susmentionnés », certains experts ont laissé entendre que les députés avaient à l'esprit les prochaines élections fédérales : les électeurs pourraient décider qu'aucun des candidats ne répond à leurs attentes et exprimer leur mécontentement en choisissant « aucun des candidats susmentionnés ».

- **Les observateurs dans les bureaux de vote.** Désormais, le déroulement du scrutin et le décompte des voix seront surveillés uniquement par les représentants des candidats enregistrés. Dans le contexte d'élections parlementaires, cela signifie que les observateurs représenteront uniquement les partis en lice. Quant aux experts internationaux, ils pourront être invités par le président, le gouvernement fédéral, la Commission électorale centrale ou une des Chambres du Parlement.

### **Une loi sur l'« extrémisme »**

Il est probable que les députés décident de modifier de nouveau la loi électorale. De nouvelles modifications au projet de loi sur l'extrémisme ont d'ailleurs été vivement débattues l'été dernier. La définition proposée de l'extrémisme est tellement vague qu'elle pourrait s'appliquer à presque n'importe quelle activité pré-électorale. Ainsi, un appel à la discorde, une entrave aux activités d'un organe du gouvernement, un acte de diffamation, etc. pourraient être interprétés comme de « l'extrémisme ». En pratique, cela signifie que le gouvernement pourrait suspendre n'importe quel parti et exercer d'importantes pressions sur les médias, voire les interdire, en faisant de toute critique, un acte de diffamation. Ce débat a été repris par le grand public et les médias, et le projet de loi en est sorti quelque peu édulcoré.

Même les députés et les sénateurs admettent que le terme « extrémisme » doit être plus clairement défini.

Tout cela indique que les prochaines élections parlementaires en Russie se dérouleront sous un jour radicalement différent. De nombreux experts, parmi lesquels des membres de la Commission électorale centrale, estiment qu'il est déjà possible de prédire la composition du nouveau Parlement. Selon ces initiés, quelque 30 à 35 pour cent des suffrages iront à Russie unie, le Parti communiste en remportera environ 10 pour cent, le LDPR, entre 10 et 12 pour cent, la coalition regroupant le Parti mère patrie et le Parti de la vie, entre 12 et 15 pour cent, et les plus petits partis se partageront le reste.

### **Méfiance à l'égard du gouvernement**

En dépit de la stabilité économique, politique et sociale de la Russie, et des bénéfices que retire le pays des prix élevés du baril de pétrole, diverses couches de la société manifestent une certaine déception, et cela, pour plusieurs raisons. La première est due aux piétres performances de certaines institutions, notamment celles qui sont chargées d'appliquer la loi, les tribunaux et les administrations locales. Une autre tient au fait que le peuple russe a soif de justice sociale, ce qui se traduit notamment par sa haine des nouveaux riches. On note enfin une augmentation de la xénophobie. En effet, à l'été 2006, 53 pour cent des répondants à un sondage du Centre Levada se sont dits

## **Survol de la Russie**

Nom :	Fédération de Russie
Capitale :	Moscou
Unités constituantes :	89 unités constituantes, soit 21 républiques, 6 territoires (« krays »), 49 régions (« oblasts »), 2 villes d'importance fédérale, 1 région autonome et 10 districts autonomes (« okrugs »)

### **Gouvernement central :**

Chef d'État :	Président
Mode d'élection :	Suffrage universel
Chef du gouvernement :	Premier ministre
Mode de désignation :	Nommé par le président avec le consentement de la Douma d'État
Chambre basse :	<i>Douma d'État</i> de 450 membres
Mode d'élection :	À partir de 2007, élections générales selon un système de représentation proportionnelle pour tous les sièges
Chambre haute :	<i>Conseil fédéral</i> de 178 membres – deux pour chacune des 89 unités constituantes
Mode d'élection :	L'un est désigné par le gouverneur ou le président de l'unité constituante, l'autre est élu par le Parlement régional

## La modification des lois électorales profite au président Poutine

persuadés que le nombre de fascistes en Russie avait augmenté (47 pour cent partageaient cette opinion en août 2004 et 37 pour cent en octobre 2005). De plus, 34 pour cent des répondants sont d'avis que « des gens de nationalité autre que russe sont responsables de nombreux événements malheureux en Russie » (58 pour cent ne partagent pas cet avis).

Il ne serait pas étonnant de voir ces opinions se refléter sur le scrutin, que ce soit par un nombre inhabituellement élevé de voix pour certains partis, un grand nombre de bulletins nuls, ou un taux de participation peu élevé.

Les élections ne seront pas perturbées pour autant. Toutefois, les législatives tissent le canevas du prochain cycle politique et reflètent les opinions de la société. Si ces opinions ne se révèlent pas aussi favorables que de nombreux politiciens et conseillers en communication le souhaitent, le prochain Parlement et le prochain président, quels qu'ils soient, en auront plein les bras. Et si on prend les élections du 8 octobre comme baromètre, les changements au sein du gouvernement fédéral — et les changements effectués par ce dernier — entraîneront des effets considérables dans les 89 unités constitutives de la Russie. ☈

## En Allemagne, un compromis met un terme à l'impasse sur le fédéralisme

répartie entre les trois ordres de gouvernement — sans compter qu'elle ne cesse de fluctuer. Ce qui rend le système encore plus opaque, c'est que la plupart des impôts sont au surplus répartis entre les *länder* « riches » et « pauvres » — les premiers se trouvant obligés de subventionner les seconds. Si ces derniers accumulent trop de dettes, ils doivent être renfloués — comme l'ont été le Brême et la Sarre, par exemple. Beaucoup prétendent que ce système conduit à une forme d'irresponsabilité collective, parce que les *länder* en mauvaise posture savent que quelqu'un viendra régler la note de leurs « extravagances ».

Pourtant, le 19 octobre 2006, un arrêt de la Cour constitutionnelle de Karlsruhe a statué que la ville de Berlin ne méritait pas d'être renflouée. La ville avait accumulé des dettes de quelque 60 milliards d'euros et plaidé qu'elle ne pourrait s'en sortir sans une contribution du gouvernement fédéral et des autres *länder*. L'un des juges a fait mention du slogan de Berlin « pauvre, mais envoûtante », suggérant que la ville était peut-être envoûtante précisément parce qu'elle n'était pas pauvre. Cette jurisprudence ne manquera pas d'influencer l'ampleur de la future réforme des finances fédérales.

La réforme du fédéralisme en Allemagne est loin d'être terminée. Au cours de ses premières années d'existence, le système fédéral a relativement bien servi le pays. Pourtant, à mesure que les lois sont devenues plus complexes, seuls quelques experts pouvaient se vanter de savoir « qui était responsable de quoi » et, surtout, « qui devait payer la facture ». Cette situation n'a pas profité à l'État fédéral, dans la mesure où ses citoyens en sont venus à considérer le fédéralisme comme un fardeau plutôt qu'un flambeau. Le fait que l'Allemagne se soit finalement lancée dans une refonte de son fédéralisme après tant d'années est encourageant, mais ce le serait encore davantage si le pays trouvait le courage de s'attaquer aussi à ses finances. ☈

## Réponses instantanées d'un système fédéral

adhérer au programme. Le gouvernement de la province du Manitoba, ainsi que plusieurs administrations locales, devraient également prendre part au programme sous peu.

Les provinces et territoires sont responsables des données les concernant, et Industrie Canada leur rappelle régulièrement de les mettre à jour.

Mme Montrat soutient que la prochaine étape d'importance pour PerLE sera d'atteindre la masse critique : « Nous souhaitons offrir ce service à 60 pour cent des entreprises en démarrage d'ici deux ans ».

Selon Statistiques Canada, environ 135 000 entreprises sont lancées au Canada chaque année, ce qui signifie que PerLE devra offrir ce service à 80 000 entreprises par an. Le programme a trouvé un important allié en la Fédération canadienne de l'entreprise indépendante. « Elle nous appuie parce que la réduction des lourdeurs bureaucratiques pour ses membres est une de ses plus importantes préoccupations », affirme Mme Montrat.

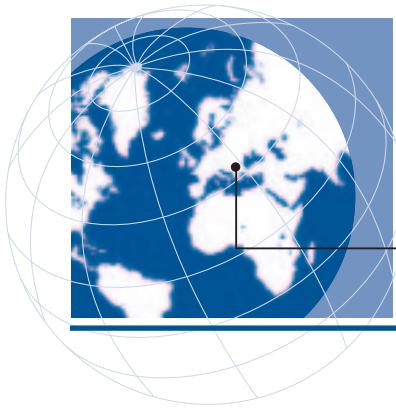
Convaincre d'autres provinces d'adhérer au programme a été de plus en plus facile à mesure que de nouveaux joueurs s'ajoutaient.

« La Saskatchewan a étudié la façon dont l'Ontario a mis le programme sur pied par région et s'en est inspiré. De même, la Colombie-Britannique a aimé la façon dont la Saskatchewan s'y est prise et s'en est inspiré. Les partenaires du programme s'entraident.

Le programme est donc sur la bonne voie. Le fait que l'équipe de PerLE s'est vue décerner le prix d'excellence de la fonction publique du Canada en juin 2006 témoigne du succès initial du programme. Le prix leur a été décerné pour leur initiative d'aide aux entreprises et pour leur excellence dans la prestation de services axés sur les citoyens et les entreprises.

L'épreuve déterminante pour le programme sera de s'assurer de la participation de toutes les provinces et de tous les territoires, et ce, alors qu'ils devront défrayer une partie des coûts liés aux activités de PerLE à partir d'avril 2007, un service qui est présentement offert gratuitement aux gouvernements participants. « Nous voulons en faire un programme durable » a déclaré Mme Montrat.

C'est certainement un objectif louable. ☈



La sécession du Monténégro s'est déroulée dans le calme

# Le Parlement serbe approuve la nouvelle constitution

PAR **NICK HAWTON**

**Au** Parlement serbe, les députés se lèvent pour applaudir, tandis que le président et le premier ministre se congratulent. La scène se déroule dans la nuit du samedi 30 septembre 2006, et la session extraordinaire de la Chambre vient d'approuver à l'unanimité un nouveau projet de constitution. Selon le président Boris Tadic, c'est la première fois en 50 ans qu'un large consensus est obtenu sur un sujet d'une telle portée politique. Les électeurs serbes ont approuvé la nouvelle constitution lors d'un référendum tenu le 29 octobre.

La nouvelle constitution garantit les droits politiques, la liberté religieuse et la protection des minorités, de même que la séparation de l'Église et de l'État. Elle augure cependant mal pour les futures négociations avec l'ONU au sujet du Kosovo : elle stipule que ce dernier forme « une partie intégrante du territoire de la Serbie ».

Néanmoins, il s'agit là incontestablement d'un moment historique. Pendant sept ans, la Serbie s'est trouvée dans un véritable maelström politique, cumulant la guerre, les sanctions, la révolution, l'assassinat de son premier ministre, un gouvernement de coalition, la traque des criminels de guerre et l'implosion définitive de l'ex-Yougoslavie. La nouvelle constitution approuvée par le Parlement et par un référendum national permet d'enfin moderniser le cadre institutionnel et politique hérité de l'époque de Slobodan Milošević, et représente un tournant dans l'histoire moderne de la Serbie.

- Photo : Vlado Marinković



L'ancien parlement fédéral de la Yougoslavie à Belgrade est devenu le parlement de la République de Serbie.

**Nick Hawton** est le correspondant de la BBC à Belgrade. De 2002 à 2005, il a été le correspondant du réseau à Sarajevo. Il a couvert de nombreux événements dans la région, parmi lesquels la disparition de Slobodan Milošević, la marche du Monténégro vers l'indépendance et les développements politiques au Kosovo. Il écrit également pour le journal The Times de Londres.

Le bouleversement politique n'est cependant pas forcément terminé, et d'importantes questions demeurent en suspens. Comment la Serbie et le Monténégro se partageront-ils l'avoir commun ? Que restera-t-il de l'ex-Union fédérale ? Comment la question du Kosovo sera-t-elle résolue à brève échéance ? Aura-t-il droit à cette indépendance qu'une large majorité de sa population réclame ou restera-t-il sous la souveraineté de la Serbie ? Et quelles seront les implications de ces changements pour d'autres zones de la région, comme la *Republika Srpska*, cette moitié de la Bosnie qui est gouvernée par les Serbes ?

## Le Monténégro vote son indépendance

Il s'en est fallu de peu, mais la campagne pour l'indépendance du Monténégro s'est terminée par une victoire : lors du référendum qui s'est déroulé le 21 mai 2006 dans la République, à peine plus de 55 % des électeurs ont soutenu l'indépendance et la séparation d'avec la Serbie, résultat qui n'a d'ailleurs guère surpris la plupart des observateurs. Aux termes de la loi, une majorité d'au moins 55 % était requise pour que le Monténégro puisse faire sécession.

C'est la dissolution de la Yougoslavie qui est à l'origine de l'union entre la Serbie et le Monténégro. Conséquence politique de l'opportunisme et du compromis, cette union a été contractée faute de mieux et non en raison d'un grand idéal politique.

Fin 1995, quatre des six républiques qui composaient l'ancienne Yougoslavie s'étaient constituées en États indépendants (la Slovénie, la Macédoine, la Croatie et la Bosnie), abandonnant la Serbie et le Monténégro. Au cours des années qui suivirent, le leader politique du Monténégro, M. Milo Djukanovic, se rapprocha de plus en plus des partisans de l'indépendance complète et l'Union européenne (UE) commença à se préoccuper des risques d'un nouvel embrasement des Balkans. M. Javier Solana, le Haut représentant de l'UE pour la politique étrangère, déploya des trésors de diplomatie pour inciter Belgrade et Podgorica à signer, en mars 2002, ce que l'on a baptisé l'Accord de Belgrade, constituant ainsi l'Union de la Serbie et du Monténégro et désamorçant du même coup tout conflit potentiel.

L'Union disposait des compétences en matière d'affaires étrangères, de défense, de relations économiques intérieures et extérieures, et de protection des droits de la personne et des minorités. Dans les faits, cependant, on ne constatait de signes tangibles de cette « union » que lorsque les équipes sportives nationales participaient à des compétitions, que l'armée partait en manœuvres ou que le drapeau national était hissé. Quant au dénommé « Parlement fédéral », il ne siégeait que rarement.

En réalité, lorsque le Monténégro proclama son indépendance au printemps dernier, il restait bien peu du lien fédéral. Les deux

républiques suivaient leur propre chemin depuis longtemps déjà. Toutes deux disposaient de monnaies distinctes, l'euro pour le Monténégro et le dinar pour la Serbie ; utilisaient différents systèmes fiscaux et douaniers ; et possédaient leurs propres forces policières.

Le partage de l'avoir commun se déroula plutôt à l'amiable suivant le principe que ce qui se trouvait en Serbie appartenait à la Serbie, et ce qui se trouvait au Monténégro appartenait au Monténégro. Les bâtiments de l'Union et les autres biens immobiliers furent répartis de manière égale, en fonction de leur emplacement. Du point de vue militaire, le Monténégro, situé sur les rives de l'Adriatique, hérita de l'essentiel de la marine (à l'exception des quelques bateaux patrouilleurs amarrés sur le Danube qui sont revenus à la Serbie). Les terres et les autres biens furent également divisés en fonction du même principe : ce qui se trouve sur un territoire appartient à celui-ci.

Trois facteurs principaux ont facilité ce processus de séparation à l'amiable. Premièrement, les structures centrales des institutions de l'Union étant plutôt récentes et relativement faibles, elles n'étaient tout simplement pas assez solides pour opposer une réelle résistance. Deuxièmement, l'Union n'avait pas été instaurée sur la base d'un désir largement partagé par les politiciens locaux, mais plutôt pour répondre aux pressions de l'Union européenne. Et troisièmement, les liens entre les peuples du Monténégro et de la Serbie demeurent très étroits en termes de langue, de religion et de famille. La seule dissolution de cette union créée de toutes pièces n'entraînerait donc pas la rupture des liens entre les deux peuples.

### **Le Kosovo : de facto un protectorat de l'ONU**

La séparation pacifique du Monténégro et de la Serbie offre un contraste frappant avec la rupture probable, imminente même, entre le Kosovo et le reste de la Serbie. Depuis la guerre de 1998-1999, dont le point culminant fut le bombardement de la Serbie par les forces de l'OTAN, les relations entre les Serbes et les



- Photo : Alan Grant

*Les bouches de Kotor sur les côtes du Monténégro : la Serbie n'a plus d'accès à la mer.*

Albanais n'ont cessé d'être tendues et difficiles. Il y a même eu des explosions de violence, les émeutes de mars 2004, par exemple : des bandes armées albanaises ont attaqué des communautés serbes dans toute la province, faisant 19 victimes.

Bien que le Kosovo soit une province de la Serbie, il est de fait gouverné depuis juin 1999 par la Mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK) en vertu de la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU. Sa population, estimée à 2 millions d'habitants, se compose en majorité d'Albanais du Kosovo favorables à l'indépendance. Les Serbes restés dans la province, dont le nombre avoisine les 100 000, préfèrent quant à eux que le Kosovo demeure partie intégrante de la Serbie.

Des négociations épisodiques se sont déroulées cette année sur l'avenir à long terme de la province, mais aucun progrès significatif n'a été enregistré. Le Groupe de contact, qui réunit les grandes puissances — dont les États-Unis et la Russie — et qui supervise les opérations au Kosovo, a expliqué qu'il souhaitait que les deux parties se mettent d'accord sur une solution durable d'ici la fin de l'année. Les tensions au Kosovo se sont d'ailleurs accrues au cours des derniers mois, à mesure que s'approche le moment de la décision sur son statut définitif.

Le préambule de la nouvelle constitution de Serbie décrit le Kosovo comme une « partie intégrante du territoire de la Serbie ». Le gouvernement de Belgrade insiste sur le fait qu'il n'acceptera jamais un Kosovo indépendant, mais qu'en revanche il se montre prêt à négocier l'octroi d'une « autonomie substantielle ». On ne sait pas comment cela se traduirait dans la réalité et c'est probablement sans importance, car la direction politique des Albanais du Kosovo prévient qu'elle n'acceptera rien de moins que l'indépendance complète. Il ne pourra donc y avoir qu'un gagnant ici, et la communauté internationale devra sans doute trancher.

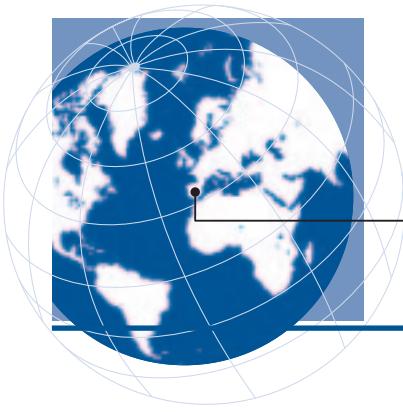
### **Des garanties pour les Serbes du Kosovo ?**

M. Martti Ahtisaari, l'émissaire des Nations unies qui a présidé les pourparlers sur le statut définitif, soumettra ses recommandations au Conseil de sécurité au cours des prochains mois. Il appartiendra alors au Conseil de prendre une décision. Bien que personne ne le dise encore ouvertement, il semble bien que l'on s'achemine vers l'indépendance du Kosovo, assortie d'une stricte supervision internationale et de fortes garanties pour la minorité serbe. La probabilité d'élections générales en Serbie vers la fin de l'année pourrait cependant retarder le moment de la décision définitive.

Un point demeure fort curieux : bien que le Kosovo soit considéré par la Serbie comme une partie intégrante de son territoire aux termes du projet de nouvelle constitution, les Albanais du Kosovo n'ont pas pu voter lors du référendum sur cette constitution. Un peu plus de 53 % électeurs admissibles se sont prévalués de leur droit de vote lors de ce référendum qui fut approuvée par 51,4 % des voix le 29 octobre dernier. La question référendaire comprenait un préambule à caractère non-obligatoire stipulant que le Kosovo continuerait à faire partie de la Serbie. La Serbie estime que les habitants du Kosovo, des Albanais de par leur origine ethnique, sont néanmoins toujours des citoyens de la Serbie ; et la nouvelle Constitution affirme que le Kosovo doit être considéré comme une partie de la Serbie. Pourtant, la vaste majorité de la population du Kosovo n'a pas eu la possibilité de s'exprimer lors de ce référendum.

Un autre danger potentiel menace : la possibilité que le Kosovo lui-même soit divisé, ce qui rendrait le paysage politique de la région encore plus inextricable. Le Nord du Kosovo, aux alentours de la ville de Mitrovica, est en effet majoritairement serbe. Son électricité, son approvisionnement en eau, son

*Suite à la page 32*



*Le premier ministre Zapatero était partisan du plan*

# **La Catalogne dit oui à plus d'autonomie au sein de l'Espagne**

**PAR GEORGE ANDERSON**

**L'évolution** du système politique espagnol a connu une brusque accélération avec le référendum du 18 juin 2006 qui a vu 77 pour cent des électeurs de la Catalogne approuver un nouvel accord entre Barcelone et Madrid. Cet accord entend réconcilier la Catalogne avec le « fédéralisme » évolutif de l'Espagne et a entraîné des remous au sein de la classe politique. En effet, M. Mariano Rajoy, leader du Parti populaire (parti national), a prétendu qu'il signifierait la fin de l'Espagne, et s'est rendu à six reprises à Barcelone pour y faire campagne contre son adoption. De même, M. Josep-Lluís Carod-Rovira, leader du parti nationaliste catalan *Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC), a dressé ses membres contre l'accord, ce qui a valu au parti d'être écarté de la coalition gouvernementale. Le premier ministre Zapatero à Madrid et le président Pasqual Maragall à Barcelone, tous deux socialistes, étaient les grands partisans de l'accord.

Le public catalan est demeuré imperturbable au milieu de toute cette agitation. Un touriste visitant Barcelone n'aurait croisé que quelques affiches électorales dans cette ville qui semblait davantage s'intéresser à la Coupe du monde. De plus, la participation au scrutin n'a pas dépassé 48 pour cent, ce qui fait perdre un peu de son lustre à la victoire du OUI.

## **Les Catalans négocient avec Madrid**

Il avait été décidé d'éviter l'écueil d'une modification à la Constitution espagnole, ce qui aurait nécessité un référendum national. L'accord entre Madrid et Barcelone a donc été négocié en fonction des limites inhérentes à cette décision. De la sorte, il a été jugé préférable d'aborder certaines questions délicates par le biais d'une réforme du Statut d'Autonomie de la Catalogne, approuvé par les *Cortes* (le Parlement espagnol), le Parlement catalan et un référendum en Catalogne. Certaines clauses de ce nouveau Statut pourraient bien se voir contestées devant la Cour constitutionnelle.

L'arrangement comprend des éléments touchant les questions désormais classiques de l'identité, des compétences et des finances. Inévitablement, les éléments qui ont le plus retenu l'attention du public sont ceux qui abordent des domaines hautement symboliques comme l'identité, le vocabulaire et les langues officielles.

Le gouvernement catalan avait proposé d'emblée un texte qui reconnaissait explicitement la « nation catalane », et affirmait le caractère unique de la Catalogne et la primauté de ses lois. Bien que populaire sur place, ce vocabulaire n'était pas acceptable dans le reste de l'Espagne. Barcelone s'est rabattue sur une clause préambulaire non justiciable à présent négociée qui fait simplement mention de deux visions antagonistes : le Parlement catalan définit la Catalogne comme une « nation » alors que la Constitution espagnole « reconnaît la réalité nationale de la Catalogne comme une nationalité ». La version définitive du texte inscrit fermement le gouvernement autonome de la Catalogne dans la Constitution espagnole, maintient la formulation actuelle



- AP Photo : Manu Fernandez

*Des nationalistes catalans manifestent à Barcelone en faveur d'une nouvelle charte pour la Catalogne.*

de « nationalité » dans ses clauses justiciables, et ne reconnaît pas de primauté générale aux lois catalanes.

L'accord précise que « le catalan est la langue officielle de la Catalogne », alors que celle de l'Espagne est le l'espagnol (castillan). Il va de soi que chaque individu en Catalogne a « le droit d'utiliser les langues officielles, et le droit et le devoir de les connaître ». Les Catalans sont divisés en parts égales entre ceux qui, à la maison, utilisent le catalan et ceux qui y parlent l'espagnol. Pratiquement tous les locuteurs catalans maîtrisent également l'espagnol, de sorte qu'un statut officiel pour le catalan hors de la Catalogne n'a jamais véritablement représenté un enjeu. Certains hispanophones monolingues de la communauté autonome et d'ailleurs au pays considèrent que le nouveau statut officiel du catalan est inéquitable — surtout en tant que condition posée à l'obtention d'un poste au sein des tribunaux et de la fonction publique de la Catalogne — et ce, même si on leur fournit de l'aide pour apprendre la langue. Les immigrants peuvent en effet profiter gratuitement de leçons de catalan offertes par le gouvernement de la communauté autonome, alors qu'ils doivent débourser pour des leçons d'espagnol. Le système linguistique scolaire exige que tous les étudiants soient scolarisés en catalan pendant au moins quatre ans. Cela mis à part, le choix entre l'espagnol et le catalan leur appartient.

Du côté des politiciens, la signification pratique la plus visible de ce nouvel arrangement touche aux changements dans les compétences des deux ordres de gouvernement. Une des grandes doléances exprimées par les communautés autonomes espagnoles tient au fait que le gouvernement central dispose de pouvoirs très larges lui permettant de faire adopter des lois fondamentales qui instaurent un cadre national dans tel ou tel

**George Anderson** est président et chef de la direction du Forum des fédérations.

domaine politique. À cet égard, le fédéralisme espagnol s'apparente à celui de l'Allemagne, où le gouvernement fédéral adopte de nombreuses réglementations de base qui ont ensuite force de loi. Cependant, à l'inverse de l'Allemagne, l'Espagne ne dispose pas d'une Chambre haute conférant aux régions un droit de veto sur les lois centralisatrices du Parlement national. Pour cette raison, l'idée de modifier la Chambre haute espagnole en s'inspirant du modèle allemand a fait l'objet de longs débats. Par le passé, Madrid a adopté certaines lois extrêmement détaillées que les communautés autonomes n'avaient plus qu'à mettre en pratique, leur marge de manœuvre se réduisant pour ainsi dire à néant. La Cour constitutionnelle a mis fin aux abus les plus criants en la matière.

### Dévolution ou « fédéralisme administratif » ?

Selon un ministre catalan, la façon de faire qui prévaut dans nombre de ministères nationaux consiste à traiter les communautés autonomes comme des subordonnées, et non comme des partenaires, illustrant un système que d'aucuns baptisent « fédéralisme administratif ». Ces propos pourraient relever de l'exagération, dans la mesure où des transferts de compétences non négligeables ont été opérés dans bon nombre de domaines comme l'aide au revenu, la santé et l'éducation, sans oublier un transfert significatif en faveur des communautés autonomes en ce qui a trait aux dépenses et à la taxation. Cela dit, le système espagnol se caractérise toujours par le fait que les leviers politiques demeurent fermement aux mains de Madrid.

Une grande partie du nouvel accord consiste à définir les compétences respectives du gouvernement central et des communautés autonomes. La répartition est généralement effectuée au sein des champs de compétence — par exemple, l'agriculture, l'eau, la chasse et la pêche, les banques, les corporations et professions, la culture, les relations extérieures — de telle sorte que les dispositions tendent à être très détaillées. Chose un peu surprenante, certains pouvoirs sont attribués à la Catalogne en matière de réglementation économique, un secteur dans lequel l'UE préconise une harmonisation toujours croissante. Elle se voit en outre accorder un rôle plus important dans le dossier très délicat de la culture.

*[...] les identités régionales les plus affirmées de l'Espagne continentale sont celles des Catalans, des Basques et des Galiciens.*

Comme dans la plupart des fédérations, la répartition équitable des ressources est également un enjeu important. De manière générale, la Catalogne est plus prospère que l'Espagne, et son gouvernement reste persuadé qu'elle contribue de manière excessive au financement du reste du pays. Les accords fiscaux ne sont guère transparents et comprennent de nombreuses distorsions et inégalités. Au surplus, cet aménagement est rendu encore plus complexe par les contributions de l'UE aux régions plus pauvres, contributions qui sont actuellement réévaluées. Pendant longtemps, la

Catalogne a espéré bénéficier d'un arrangement financier comparable à celui du Pays basque ou de la Navarre. Pour des raisons historiques, ces deux communautés autonomes perçoivent elles-mêmes tous les impôts sur le revenu et sur les sociétés au sein de leur territoire, de même que les taxes de vente, avant d'en transférer une partie vers Madrid. Permettre à d'autres régions d'utiliser un modèle pouvant rendre la capitale dépendante des communautés en matière de fiscalité était toutefois trop en demander à M. Zapatero. Le nouvel accord modifie quelque peu le système fiscal, mais les principaux revenus et impôts demeurent une prérogative du centre, et une loi nationale est nécessaire pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions. La constitutionnalité de cette partie de l'arrangement pourrait être remise en cause. Quoi qu'il en soit, le système financier de l'Espagne devra être revu, peut-être après l'actuel cycle de négociations avec l'UE à propos des fonds d'assistance pour la période 2007-2011.

### Éviter le terme « fédéral »

Alors que la plupart des experts seraient d'accord pour affirmer que le système politique de l'Espagne se révèle dans ses grandes lignes « fédéral », ceux qui se situent sur la droite de l'échiquier politique demeurent profondément opposés à l'idée du fédéralisme et au symbolisme qu'il véhicule, le considérant comme une menace pour l'unité espagnole. De la sorte, le terme « fédéralisme » est généralement évité dans les discours officiels du pays. De plus, comme dans bon nombre d'autres fédérations, les aménagements espagnols sont parfois atypiques — et même non fédéraux. Par exemple, la Constitution prévoit des

communautés autonomes, mais ne dresse nulle part la liste de ces 17 communautés. Au surplus, les compétences de ces dernières ont été largement définies non par des dispositions constitutionnelles, mais par des lois appelées statuts et négociées par Madrid avec chaque communauté. L'accord signé avec Barcelone en est l'exemple le plus récent. L'« asymétrie » du fédéralisme espagnol s'est amorcée avec les nationalités dites historiques — soit les Basques, les Catalans et les Galiciens — qui se sont vues accorder de plus grandes compétences.

D'autres régions se sont ensuite opposées à cette situation, l'Andalousie en tête, de sorte qu'il a fallu adopter le principe selon lequel toutes pouvaient bénéficier des priviléges accordés à certains (à l'exception notable de certaines compétences financières fondamentales accordées aux communautés historiques, ou *foral*, du Pays basque et de la Navarre). Peu à peu, toutes les communautés autonomes vont d'une manière ou d'une autre se mettre à réclamer tous les pouvoirs d'importance attribués à la Catalogne ou à d'autres. De la sorte, l'asymétrie demeure largement instable et, à long terme, tend à la symétrie. D'ailleurs, les autres communautés autonomes — à commencer par la Valence, l'Aragon et l'Andalousie — cherchent présentement à réviser leurs statuts dans le



Photo : Stuart Mudio

Sur une affiche à Barcelone : « Nous sommes une nation ».

Suite à la page 20



*L'une adhère à l'UE, l'autre non*

# Les chemins de la Suisse et de l'Autriche divergent

PAR **BARBARA BECK**

**L'Autriche** et la Suisse partagent de nombreux points communs. Toutes deux forment de petites démocraties fédératives dont les populations représentent respectivement 8 et 7 millions d'habitants ; toutes deux occupent un territoire montagneux un peu hostile au cœur de l'Europe et ont une frontière commune. Leurs histoires se sont pourtant révélées fort différentes, et au cours des dernières décennies, chacune a trouvé une manière bien à elle d'interagir avec ses voisins européens. L'Autriche a choisi de rejoindre l'Union européenne (UE), tandis que la Suisse a préféré préserver son indépendance, au prix de plusieurs compromis sectoriels laborieusement négociés lui permettant de quand même faire affaire avec l'UE.

L'Autriche est arrivée relativement tard au sein de la famille européenne, longtemps après que les six membres fondateurs (l'Allemagne de l'Ouest, la Belgique, la France, l'Italie, le Luxembourg et les Pays-Bas) eurent signé le Traité de Rome instaurant la Communauté économique européenne en 1957. En fait, en vertu du Traité d'État de 1955 qui restaura l'indépendance du pays après la Deuxième Guerre mondiale, l'Autriche devait non seulement respecter une stricte neutralité, mais également s'abstenir de toute union politique ou économique, directe ou indirecte, avec l'Allemagne. En 1960,

l'Autriche est devenue l'un des membres fondateurs de l'Association européenne de libre-échange (AELE) regroupant la Grande-Bretagne, le Danemark, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse, et permettant de supprimer les barrières commerciales tout en évitant les contraintes politiques liées à l'adhésion à la CEE.

## **L'Autriche dans « l'autre union économique »**

Cet arrangement a donné satisfaction jusqu'en 1986, date à laquelle la Communauté Européenne (CE, son nom depuis 1965) s'est lancée dans une entreprise de renforcement de son intégration. L'Acte unique européen avait pour but d'instaurer au sein de la CE un marché intérieur globalisé qui permettrait la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux entre tous les pays membres. Dans l'espoir de profiter de certains des avantages du marché unique, les pays de l'AELE entreprirent alors des négociations visant à instaurer un Espace économique européen. L'Autriche, déçue par les termes de l'accord qui lui était proposé, décida toutefois de se retirer.

En 1989, les changements politiques en Europe centrale et orientale encouragèrent l'Autriche à présenter une demande d'adhésion à la CE. À la suite de négociations couronnées de succès, un référendum portant sur l'adhésion à l'UE fut tenu en avril 1994, et approuvé par plus de 66 pour cent des électeurs. Le pays est devenu membre à part entière de l'UE au début de l'année 1995, s'est joint à l'Union monétaire en 1999 et a adopté l'euro en 2002.

Le pays dépend de l'Union européenne pour quelque 70 pour cent de son commerce, il était donc logique d'y adhérer. Pour l'Autriche, cette adhésion permet non seulement de tirer pleinement avantage du marché unique européen, mais également d'influencer tout changement ultérieur depuis l'intérieur. À l'évidence, un pays d'environ 8 millions d'habitants ne peut pas se prévaloir d'une énorme emprise au sein d'une union comptant au total 450 millions d'habitants (et bientôt plus encore), mais il exerce tout de même plus d'influence qu'un pays non membre.

## **L'expansion de l'UE vers l'Est touche l'Autriche**

L'Autriche est arrivée juste à temps pour participer aux négociations conduisant à l'élargissement de l'UE vers l'Est, une question qui lui tient à cœur, mais lui inspire des sentiments pour le moins mitigés. D'un côté, avec l'adhésion de huit pays de l'Est en 2004, l'Autriche se retrouve pour la première fois entièrement entourée de pays membres de l'Union,

- AP Photo : Donald Stumpf



*Une femme a en main 50 euros et 100 francs suisses. Les guichets automatiques de Genève, en Suisse, proposent les deux monnaies.*

**Barbara Beck** est rédactrice en chef des sondages de la revue *The Economist*. Elle vit à Londres. Elle est l'auteur de « E-trends : what the future holds in the e-world (2002, *Economist Books*) », et de l'édition spéciale 2004 parue dans *The Economist*, « Is Switzerland still a special case? » [La Suisse est-elle toujours un cas à part ?]

de sorte qu'elle n'a plus de frontières avec des pays non membres à surveiller. Par ailleurs, l'arrivée de tous ces nouveaux acteurs entraîne de nouvelles occasions d'affaires et permet la création d'emploi en Autriche. D'un autre côté, on considère que les salaires et le niveau de vie beaucoup plus bas des nouveaux venus entraînent une plus grande concurrence et un afflux de travailleurs étrangers pouvant couper l'herbe sous le pied de la main-d'œuvre nationale.

Le scepticisme de l'Autriche à propos de l'élargissement s'est manifesté par un déclin très marqué de la popularité de l'UE sitôt après l'adhésion du pays. La situation a été rendue encore plus difficile par une politique fiscale restrictive mise en place afin de rendre le pays conforme aux réglementations européennes, et par des pertes d'emplois en Autriche causées par les rachats étrangers. C'est cependant la réponse collective de l'Europe aux élections autrichiennes de 1999 qui a cristallisé toutes les critiques. Ce scrutin a permis au Parti de la liberté, un parti de droite opposé à l'immigration, de récolter un nombre de suffrages considérables, au point d'être invité à faire partie d'une coalition conduite par le Parti populaire, un parti du centre-droit. Craignant que l'Autriche ne glisse vers l'extrémisme de droite, tous les autres pays de l'Union ont rompu leurs contacts bilatéraux au début de l'an 2000. Cette manœuvre a précipité la démission du leader charismatique du Parti de la liberté, le pittoresque Joerg Haider, bien que le parti lui-même soit resté dans la coalition. Les relations avec les autres États de l'UE sont revenues à la normale par la suite, mais cette situation a laissé les Autrichiens offensés par ce qu'ils considèrent comme une intrusion dans leurs affaires intérieures. Lors des dernières élections autrichiennes, au mois d'octobre 2006, les sociaux-démocrates ont obtenu une avance de deux sièges sur les conservateurs du Parti populaire et, à la mi-octobre, les deux partis négociaient les termes d'une coalition. Il se pourrait bien que le Parti de la liberté soit exclu de cette coalition, éliminant par le fait même cette pomme de discorde.

En tout état de cause, les relations avec l'UE sont un peu plus cordiales ces derniers temps. Au printemps 2005, l'Autriche a ratifié le projet de nouvelle Constitution européenne (bien que son rejet par les Français et les Néerlandais peu après l'ait fait avorter). L'Autriche a assuré la présidence de l'UE au cours des six premiers mois de l'année 2006. Cette présidence est généralement considérée comme un succès, et elle a tout à la fois amélioré l'image de l'Autriche en Europe et celle de l'Europe auprès des Autrichiens. Ces derniers se plaignent toutefois encore et toujours qu'en leur qualité de membre de l'UE, ils doivent supporter tout ce qui est décidé à Bruxelles, alors que la Suisse voisine évite les contraintes liées à l'adhésion tout en bénéficiant de beaucoup de ses avantages. D'autres problèmes se profilent également à l'horizon. Par exemple, l'Autriche a clairement signifié son opposition à l'entrée de la Turquie dans l'Union, et elle pourrait organiser un référendum en cas d'approbation par l'UE. Si le peuple autrichien devait dire non, cela créerait une situation inextricable.

### **La particularité suisse**

L'enthousiasme de l'Autriche en ce qui concerne l'UE a connu des hauts et des bas, mais, au moins, le pays faisait partie de l'Union. La Suisse, elle, a préféré la voie solitaire. Ce n'est pas vraiment surprenant, compte tenu du fait que le pays a toujours été réticent à rejoindre des organisations internationales. Néanmoins, le pays signa une demande d'adhésion à l'UE en 1992, après avoir conclu avec succès une ronde de négociations concernant l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE).



*Le chancelier de l'Autriche, M. Wolfgang Schüssel (à gauche) inaugure l'exposition « L'Autriche au sein de l'Europe ».*

Cependant, cet accord de l'EEE si soigneusement négocié fut rejeté par les citoyens suisses, bien qu'à une faible majorité, lors d'un référendum tenu un peu plus tard dans l'année. Le gouvernement suisse s'est alors vu contraint de mettre sa demande d'adhésion à l'UE en veilleuse, et en veilleuse elle devrait demeurer pour un bon moment encore.

L'économie de la Suisse se trouvant considérablement intégrée à celle de l'UE, il fallait cependant trouver une manière de maintenir les relations commerciales. Bien que la Suisse ait pris l'habitude d'aligner ses lois sur celles de ses voisins européens dans des domaines comme les opérations bancaires, les assurances, la concurrence et la responsabilité de produits, et ce, afin d'accélérer le flux des biens et des services, il fallait encore renforcer la coopération. En 1994, la Suisse et l'UE ont entrepris des négociations intitulées « Bilatérales I » portant sur toute une série de dossiers sectoriels. Quatre ans plus tard, un accord portant sur sept domaines était signé : la libre circulation des personnes, les transports terrestres et aériens, l'agriculture, les entraves techniques au commerce, les marchés publics et la recherche. En l'an 2000, deux tiers des citoyens suisses ont approuvé cet accord par référendum.

### **La Suisse signe les « Bilatérales II » avec l'UE**

Il a pourtant vite fallu se rendre à l'évidence qu'une nouvelle ronde de négociations (les « Bilatérales II ») devenait indispensable, non seulement parce que toutes les questions de la première ronde n'avaient pas encore été résolues, mais surtout parce que de nouveaux problèmes avaient surgi. Cette fois, la participation de la Suisse aux dispositifs européens de lutte contre le crime organisé et en matière de politique d'asile (accords de Schengen/Dublin) figurait à l'ordre du jour, de même que la lutte contre les fraudes et la taxation de l'épargne. Ce dernier point s'est révélé particulièrement disputé parce que les Suisses ont craint qu'il ne menace leur secret bancaire, lequel constitue un important avantage concurrentiel pour l'industrie des services financiers du pays. Un compromis a fini par être trouvé, de sorte que les Bilatérales II ont été signées et ratifiées. Les cantons ont pu prendre part aux négociations puisque la grande révision constitutionnelle adoptée en Suisse en 1999 leur a donné la compétence de participer à la politique extérieure du pays, en particulier aux négociations internationales touchant leurs compétences exclusives. Cette modification visait à compenser la perte graduelle d'autonomie des cantons entraînée par la croissance de la coopération internationale au sein d'instances comme l'UE.

Le problème c'est que l'UE ne cesse d'évoluer, de telle sorte que tous ces accords devront constamment être réajustés. Pour la Suisse, cela signifie des négociations sans fin. De plus, l'UE pourrait un jour se montrer moins disposée à s'engager dans de telles discussions et moins ouverte à des concessions. Enfin, la Suisse ne dispose pas de la moindre influence sur les décisions prises à Bruxelles.

De nombreux Suisses sont d'avis qu'en dépit de ces inconvénients le pays a bien fait de ne pas adhérer à l'UE. En qualité de membre, la Suisse devrait verser une cotisation annuelle vertigineuse (elle verse présentement une contribution financière pour accéder au marché européen). Si le pays devait rejoindre la zone euro, elle devrait abandonner son franc suisse bien-aimé, ce qui pourrait faire augmenter les taux d'intérêt d'un ou deux points. Son secret bancaire deviendrait en outre de plus en plus difficile à préserver, son système de TVA devrait être adapté, et ses agriculteurs seraient bien moins choyés.

Accéder directement au gigantesque marché qui se trouve pratiquement dans sa cour pourrait cependant se révéler très profitable pour la Suisse, tout comme l'occasion de contribuer à la définition des politiques européennes depuis l'intérieur. Les europhiles suisses croient également que l'entrée dans l'UE pourrait administrer un choc salutaire à leur pays, l'arrachant à son autosatisfaction, accroissant la concurrence et faisant diminuer ses prix, lesquels sont incroyablement élevés. Au cours des dernières décennies, la croissance économique en Suisse est demeurée nettement en retrait par rapport aux pays qui l'entourent, y compris l'Autriche, de sorte que les Suisses ne sont plus, comme autrefois, nettement plus riches que tous leurs voisins. Cette situation est toutefois causée par de multiples

facteurs, dont seuls certains sont liés au fait de ne pas être membre de l'UE. En effet, la majorité des analystes estiment qu'en termes économiques, la Suisse a autant d'avantages que d'inconvénients à adhérer à l'UE. Au bout du compte, la décision sera politique. Les récents succès électoraux de l'Union démocratique du centre (UDC), un parti qui oppose l'adhésion à l'UE, ont cependant rendu plus qu'improbable l'entrée prochaine du pays dans l'Union.

La principale raison pour laquelle la Suisse restera probablement encore un certain temps à la porte de l'Europe tient à son système fédéral et de démocratie directe. Si elle voulait adhérer, elle devrait accepter l'intégralité de la législation sur laquelle l'Union est actuellement fondée, ce que l'on appelle « l'acquis communautaire », sans pouvoir y apporter le moindre changement. De plus, une fois membre, elle devrait se conformer à toutes les politiques de l'UE, qu'elle les trouve à son goût ou non. Cela risque d'être difficile à accepter pour un pays qui consulte invariablement sa population pour chaque décision importante de tous les ordres de gouvernement. Les autorités suisses ont commandé une étude qui doit examiner diverses possibilités en ce qui concerne les futures relations du pays avec l'Union. Elle doit paraître cette année, mais personne ne s'attend à ce qu'elle produise rapidement des résultats.

Les deux républiques alpines ont trouvé des moyens fort différents de coexister avec l'Union européenne, l'une en s'intégrant, l'autre en restant en marge. Chacune d'elles a choisi ce qui convenait le mieux à son système politique. Les deux choix comportent des risques, mais étant donné que les deux pays connaissent aisance et réussite, il serait mal aisément de prétendre que l'un est meilleur que l'autre. (6)

---

*Suite de la page 8*

### **Aux Philippines, des modifications constitutionnelles déchaînent les passions**

autonome devrait disposer de sa propre assemblée législative unicamérale dotée de compétences de base dans plus d'une douzaine de domaines :

- organisation administrative, planification, budget et gestion
- création de sources de revenus et finances
- agriculture et pêche
- ressources naturelles, énergie, environnement, questions autochtones, technologies appropriées et brevets
- commerce, industrie et tourisme
- marché du travail et emploi
- travaux publics, transports (à l'exception des chemins de fer), marine marchande et aviation
- santé et aide sociale
- éducation et développement de la langue, de la culture et des beaux-arts comme autant d'éléments de l'héritage culturel
- terres ancestrales et ressources naturelles
- logement, utilisation et développement du territoire
- aménagement et développement urbain et rural

Les dernières étapes menant au fédéralisme sont inscrites dans les dispositions transitoires de la Constitution, lesquelles ont été minutieusement élaborées par la Commission Abueva. Ainsi, lorsqu'au moins 60 pour cent des provinces philippines, des zones hautement urbanisées et des villes qui les composent auront entamé le processus de création de « territoires autonomes », le Parlement, donnant suite à une requête déposée par les assemblées régionales d'une majorité de ceux-ci, aura un an pour adopter une loi fondamentale instaurant la République fédérale des Philippines et faire des territoires autonomes des États fédérés.

M. Abueva reconnaît que la proposition de la commission consultative en ce qui concerne un système fédéral est très éloignée de ce que son Mouvement des citoyens pour des Philippines fédérales (CMPF) avait proposé à l'origine, soit la création de 12 États fédérés au cours d'une période transitoire de dix ans. « Il s'agissait d'un projet visionnaire. Pour se faire le champion du changement, il faut proposer une solution idéale. Bien entendu, dès qu'elle est confrontée aux politiciens, tout est remis en question. Nous nous y étions préparés, et ce qui s'est passé résulte d'un compromis », soutient M. Abueva. De toute évidence, il s'agit d'un compromis acceptable pour ce fédéraliste convaincu. (6)

# Courrier du lecteur

## L'Inde en quête de paix

Dans l'édition de Fédérations vol. 5, n° 2, j'ai lu que le gouvernement fédéral indien a réalisé quelque chose qui ne se voit présentement que dans peu d'autres fédérations. Il est parvenu à négocier avec des militants séparatistes qui combattaient l'armée indienne et à trouver une façon de résoudre leur contentieux dans le contexte d'un système fédéral.

Rupak Chattopadhyay, l'auteur de cet article intitulé *Le défi de la paix au Nagaland* écrit : « Le fait que le cessez-le-feu avec les Nagas ait été en gros respecté pendant huit ans montre que les parties ont l'intention de trouver une solution, mais aussi qu'il est difficile d'en trouver une qui contente les aspirations des deux parties. L'implication de la société civile — surtout les étudiants, les groupes religieux et les conseils tribaux — dans le processus de paix a grandement participé au processus de paix et on peut voir là le symbole d'une profonde aspiration à la paix. »

Bien des années auparavant, une quaker britannique, citoyenne indienne de longue date et disciple de Gandhi, avait mis son courage et ses compétences au service de la paix entre des unités de l'armée indienne et des insurgés du Nagaland. À l'heure actuelle, de nombreux dirigeants de la communauté internationale semblent peu pressés de considérer la négociation comme une solution de rechange à la guerre totale. Mais il existe des exemples couronnés de succès où des pays ont procédé de la sorte sans pour autant capituler devant leurs adversaires.

Pourquoi les gouvernements d'autres pays fédéraux confrontés à des guerres civiles haineuses et ruineuses ne s'inspireraient-ils pas de l'approche indienne pour faire de la diplomatie et de la négociation leurs priorités ? Cela permettrait à de nombreuses communautés de coexister pacifiquement.

Murray Thomson  
Ottawa (Ontario) Canada

Suite de la page 16

## La Catalogne dit oui à plus d'autonomie au sein de l'Espagne

même sens que le récent accord avec la Catalogne, comme elles l'ont fait en 1979. L'Espagne progresse vers un système largement symétrique, mais il reste que la plupart des aménagements fédéraux d'importance relatifs aux différentes communautés autonomes présentent de légères différences, ce qui en fait une situation des plus hasardeuse sur le plan juridique.

Les sondages d'opinion indiquent que les identités régionales les plus affirmées de l'Espagne continentale sont celles des Catalans, des Basques et des Galiciens. Leurs populations s'identifient toutes plus fortement à leur région qu'à leur pays. Ces nationalités extrêmement marquées à l'intérieur de l'Espagne sont généralement réticentes à ce que d'autres communautés autonomes acquièrent les mêmes compétences qu'elles, car cela risque d'affaiblir la reconnaissance symbolique de leur caractère national distinct. Il s'est pourtant révélé difficile de maintenir une telle asymétrie, si ce n'est dans quelques domaines marginaux et de portée hautement symbolique.

Sur le plan national, l'opposition au nouveau statut de la Catalogne a été conduite par le Parti populaire, un parti antifédéraliste, et en Catalogne, par les indépendantistes de

# VIDÉOS DU FORUM

## Le défi de la diversité

Comment cinq pays gèrent leur diversité ethnique et culturelle par le biais de leur système fédéral.

DVD\* pour visionnement privé

20,00 CAD

DVD\* pour visionnement public

60,00 CAD



## Parlons de fédéralisme

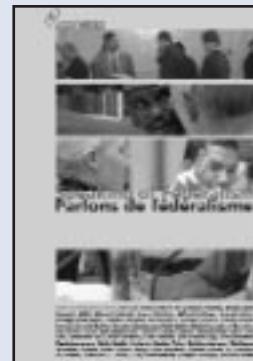
Un tour d'horizon des idées émanant de la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002 tenue à Saint-Gall, en Suisse.

DVD\* pour visionnement privé

20,00 CAD

DVD\* pour visionnement public

60,00 CAD



\*format VHS aussi disponible (NTS ou PAL)

## Pour commander :

Forum des fédérations, information publique

325, rue Dalhousie, bureau 700

Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

Téléc. : (613) 244-3372 • Courriel : [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

l'ERC. En effet, bien que le gouvernement fédéral ne dispose pas du pouvoir d'approuver le Statut d'Autonomie de chaque région, les partis nationaux peuvent en faire des questions nationales, ce dont ils ne se privent pas. Dans ce cas-ci, les deux partis en sont sortis perdants. Le Parti populaire n'en a pas retiré les bénéfices qu'il espérait sur le plan national et, selon les sondages, plus de la moitié des sympathisants de l'ERC sont en faveur du nouveau système en dépit de l'opposition farouche des dirigeants du parti. Les élections de novembre en Catalogne constitueront le prochain test pour l'ERC.

Cet accord représente un succès important pour le premier ministre Zapatero, lequel doit à présent aborder le dossier encore plus ardu des relations avec les Basques. La partie de loin la plus délicate de ce processus tient au fait qu'il a entrepris de négocier directement avec la direction de l'ETA. Cette organisation a accepté de renoncer à la violence de façon « permanente » après une interminable insurrection qui a fait plus de 800 victimes. Ces discussions devront aborder la manière de garantir la paix et de traiter les activités criminelles passées. Il a également entrepris des pourparlers avec le gouvernement basque légitimement élu, lequel est partisan d'un accord de « libre-association » avec l'Espagne qui lui permettrait de prendre en mains des questions aussi épineuses que les cartes d'identité et le contrôle des frontières.

Après avoir négocié avec la Catalogne un accord particulièrement difficile à mettre au point, le premier ministre Zapatero aura peine à accorder plus de concessions au Pays basque. ☺



*Le président Calderon aux prises avec un pays divisé*

# Élections mexicaines : États riches vs États pauvres

PAR **LISA J. ADAMS**

**Les** élections dont le résultat demeure le plus serré de toute l'histoire du Mexique — sans compter le refus du perdant d'accepter sa défaite — ont marqué le début d'une période de chaos politique, susceptible de menacer l'unité de la fédération et la stabilité de ses jeunes institutions démocratiques.

Lors de l'élection du 2 juillet dernier, M. Felipe Calderon, représentant le Parti de l'action nationale (PAN) du président Vicente Fox, un parti conservateur, a battu le candidat de gauche, M. Andres Manuel López Obrador, avec une avance de quelque 230 000 voix, soit moins de 0,6 pour cent des suffrages exprimés.

La campagne ne s'est pas seulement révélée l'une des plus disputées au Mexique, mais également l'une des plus virulentes.

M. Calderon a dépeint M. López Obrador, ancien maire de Mexico, comme un homme présentant des tendances dictatoriales qui risquait de conduire le pays à la faillite en raison de ses programmes populistes irréalistes. De son côté, M. López Obrador a laissé entendre que M. Calderon ne se préoccupait que des riches et refusait d'admettre que près de la moitié des 107 millions d'habitants du pays vivaient en dessous du seuil de la pauvreté.

## ***M. López Obrador exige un recomptage des voix***

M. López Obrador prétend que d'importantes fraudes orchestrées par M. Calderon et le gouvernement de M. Fox lui ont coûté la victoire, et il a exigé le recomptage des 41 millions de bulletins de vote. La plus haute instance du pays en matière électorale a refusé, ordonnant en lieu et place qu'un recomptage soit effectué dans

neuf pour cent des 130 000 bureaux de vote, soit les bureaux où il semblait à la Cour que des irrégularités s'étaient produites.

Le 5 septembre, une journée avant la date-butoir légale, le tribunal électoral fédéral a proclamé M. Calderon président élu.

Refusant de reconnaître sa défaite, M. López Obrador a demandé à ses partisans de bloquer la principale rue de Mexico, l'*Avenida de la Reforma*, de même que le *Zocalo*, la place centrale, en y installant d'immenses campements et en organisant des défilés et des occupations symboliques d'édifices gouvernementaux, en guise de protestation contre les fraudes à large échelle qui, à son avis, lui ont coûté la victoire. Les barrages ont duré sept semaines, conduisant au bord du désespoir les automobilistes de cette mégapole de 20 millions d'habitants et causant aux hôtels, aux restaurants et aux magasins locaux des pertes se chiffrant en millions de dollars.

Des centaines de milliers de partisans de M. López Obrador l'ont massivement « élu » à main levée comme leur président « légitime » au cours d'une manifestation organisée par l'ex-candidat le 16 septembre, jour de l'Indépendance. Ses partisans ont promis de ne reconnaître ni la victoire de M. Calderon, ni les institutions de la république « illégitime », et ils se sont engagés à commettre des actes de résistance passive tout au long des six années de présidence de « l'usurpateur » Calderon.

M. López Obrador ne sera cependant pas reconnu comme le nouveau président du Mexique aux termes de la Constitution actuelle, que ce soit par les institutions démocratiques en place, ou par la grande majorité des dirigeants de la communauté internationale, lesquels ont fait parvenir leurs lettres de félicitations à M. Calderon.

M. López Obrador s'est lancé dans une tournée nationale pour diffuser son message révolutionnaire, mais seuls deux choix s'offrent à lui quant à la suite des événements : se comporter comme un acteur de l'opposition assurant l'équilibre et faisant pression sur le législateur de manière à modifier et à renforcer toutes les institutions qu'il critique, ou se comporter comme un empêcheur de tourner en rond dont le seul but consiste à dresser des obstacles sur la route du président Calderon.

Le premier choix « permettrait de renforcer le fédéralisme et la société [du Mexique] », explique M. Ulises Corona Ramirez, un politologue de l'Université autonome nationale du Mexique et expert en matière de fédéralisme. « Le second choix affaiblirait le fédéralisme, car il diviserait en deux camps antagonistes la société, le pays, les États de la république et les villes, soit "ceux qui sont avec moi et ceux qui sont contre moi" ».

- Photo : [www.felipe-calderon.org](http://www.felipe-calderon.org)



*Le président Felipe Calderon, vainqueur des élections, au cours de la campagne électorale.*

**Lisa J. Adams** est correspondante de l'Associated Press à Mexico. Au cours des sept dernières années, elle a effectué de nombreux reportages touchant le Mexique et l'Amérique centrale.

M. López Obrador, leader du Parti de la révolution démocratique (PRD), a jusqu'à présent pris des positions intransigeantes, ce qui place les députés de son parti élus lors du dernier scrutin — qu'il dépeint comme frauduleux — devant un sérieux dilemme. Le PRD, auparavant toujours bon troisième derrière le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), soit le parti précédemment au pouvoir, et le Parti de l'action nationale (PAN), occupe maintenant la deuxième place. Il s'agit d'une position charnière qu'il pourrait utiliser pour promouvoir plusieurs des changements institutionnels que M. López Obrador appelle de ses vœux.

D'autre part, les membres du PRD pourraient apporter à M. Calderon un appui décisif pour faire avancer de nombreuses réformes touchant la fiscalité, le travail, l'énergie et la justice. L'adoption de ces réformes est considérée par plusieurs comme indispensable au renforcement des institutions du pays et de la fédération mexicaine dans sa globalité. L'ancien président, M. Vicente Fox, avait bien essayé de gagner à sa cause un Congrès dominé par l'opposition, mais en vain. Au cours des dernières années, le gouvernement fédéral a réduit ses dépenses sur les plans subnationaux, ce qui fait en sorte que plus de 60 pour cent du total des dépenses est actuellement le fait des États et des collectivités locales, lesquels demeurent cependant toujours largement dépendants des transferts en provenance du centre.

### **M. Calderon doit établir des ponts**

M. Calderon ne pourrait avoir la main plus heureuse puisque le PAN détient désormais la majorité des sièges dans les deux Chambres de l'Assemblée législative et que les députés du PRI ont annoncé leur volonté d'appuyer plusieurs de ses propositions. De son côté, M. López Obrador a récemment enjoint les parlementaires du PRD et des deux petits partis qui se sont joint au nouveau front politique militant en sa faveur, soit le Parti travailliste et le Parti *convergencia*, de rejeter tout contact avec M. Calderon.

Dans quelle mesure se plieront-ils à ces directives ? Cela n'est pas encore très clair. Certains élus du PRD, et notamment le fondateur du parti, M. Cuauhtemoc Cárdenas, ont publiquement exprimé leurs réserves quant au plan d'action de M. López Obrador, qu'ils estiment nuisible tant au pays qu'au parti.



Photo : [www.amlo.org.mx](http://www.amlo.org.mx)

*Le candidat défait à la présidence, M. López Obrador, serre la main de ses partisans.*

***La campagne ne s'est pas seulement révélée l'une des plus disputées au Mexique, mais également l'une des plus virulentes.***

Mais d'autres députés lui demeurent fidèles, sourds aux appels de M. Calderon en faveur d'une collaboration harmonieuse et multipartite pour le bien des 31 États du pays et du district fédéral de Mexico.

Avec d'autres responsables du parti, ils ont tout au contraire opté pour la « résistance civile ». Leurs dernières actions consistaient notamment à lancer des œufs sur la voiture de M. Calderon, à parodier la fermeture de son quartier général, et à épargiller de la marchandise dans des magasins Wal-Mart dans le but de dénoncer ce qu'ils prétendent être l'influence déloyale exercée par de puissantes entreprises afin d'aider M. Calderon à remporter les élections.

La campagne de M. López Obrador, intitulée « Pour le bien de tous, mais surtout des pauvres » — qui a donné lieu à de virulentes diatribes contre les riches et les industriels du Mexique — a révélé les divisions séculaires qui opposent races et classes, ainsi que le fossé séparant les États plus opulents du Nord, qui soutiennent en général M. Calderon, et ceux du Sud, plus démunis, qui sont acquis à M. López Obrador. Au Mexique, les revenus des familles les plus riches (10 pour cent de la population) comptent pour 42,1 pour cent du revenu national total, tandis que les revenus des familles les plus pauvres (60 pour cent de la population) ne comptent que pour 23,4 pour cent du revenu national.

### **Les partis se partagent les Parlements des États**

Le PRD contrôle six États : la Basse-Californie du Sud, le Chiapas qui est l'État le plus austral, les États de Guerrero et de Michoacan sur la côte pacifique, l'État de Zacatecas au Nord, de même que Mexico, la capitale, dont M. López Obrador fut le maire de décembre 2000 à juillet 2005. Il était d'ailleurs très populaire alors qu'il occupait cette fonction, notamment en raison de la mise en place de subventions gouvernementales pour le transport à prix réduit et les programmes de retraites pour les aînés. Depuis lors, les huit partis représentés à la Chambre basse du Congrès se sont dits favorables à l'élargissement de ce programme de retraite à l'ensemble du pays.

Le parti de M. Calderon, le PAN, contrôle neuf États, de la Basse-Californie et San Luis Potosi au Nord, jusqu'au Yucatan au Sud. M. Calderon — afin de légitimer son mandat et de gagner le soutien des millions d'électeurs qui n'ont pas voté pour lui — a

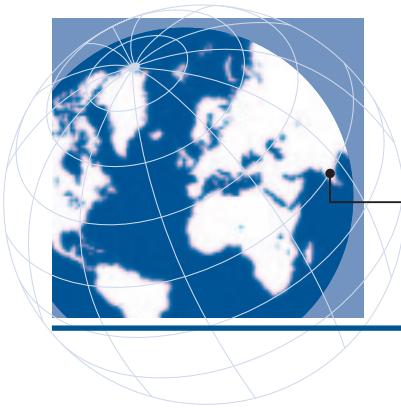
promis de mettre en œuvre des politiques visant à combler le fossé qui sépare les Mexicains, affirmant que la réduction de la pauvreté fait partie de ses trois objectifs prioritaires.

Il a également promis de former un cabinet d'union nationale tenant compte la globalité des points de vue, et il a organisé des réunions avec plusieurs gouverneurs.

« Je souhaite entretenir des relations empreintes de compréhension et d'un profond respect avec les gouverneurs et les maires de tous les partis, en tenant compte de la diversité non seulement politique, mais également sociale des États », a-t-il précisé.

La position adoptée par M. Calderon se révèle très habile. Les gouverneurs — qui n'étaient autrefois que de simples exécutants au service de l'appareil tentaculaire d'un parti resté à la tête du pays pendant des décennies — sont

*Suite à la page 30*



*Des quotas pour les classes marginalisées*

# Le fédéralisme indien s'attaque au problème des castes

PAR ASH NARAIN ROY

**L**e monde né de la fin de la guerre froide a vu des États-nations comme l'Inde s'éroder graduellement et a été témoin de l'émergence de ce que M. Kenichi Ohmae, le célèbre gourou de la gestion, appelle l'« État-région ». L'émergence d'un État-région suppose au minimum un aéroport international, peu de barrières commerciales, une excellente infrastructure logistique, des universités de pointe et une bonne qualité de vie. Plusieurs États de l'Inde bénéficient de telles conditions, à l'instar d'États ou de provinces d'autres pays fédéraux.

Le fédéralisme a en outre atteint sa pleine maturité en Inde. La dominance d'un seul parti au sein des gouvernements du centre et des États, comme ce fut le cas dans les années 1950 et 1960, est chose du passé. En conséquence, le fédéralisme indien n'est plus aussi superficiel qu'autrefois. Les États du Sud et certains de l'Ouest, comme le Maharashtra et le Gujarat, ont progressé à grands pas, ce qui leur a donné d'importants outils pour négocier avec le gouvernement fédéral.

L'Inde représente aujourd'hui le nouvel eldorado, deuxième superpuissance économique émergente du xx<sup>e</sup> siècle, devancée uniquement par la Chine. Depuis des années, le PIB du pays augmente à des taux impressionnantes de 7 à 8 pour cent, et le fossé entre riches et pauvres se creuse. Il est une évidence dont on est en train de prendre conscience : si l'Inde veut émerger comme un géant économique, elle doit disposer d'un cadre politique permettant de réhabiliter les castes « inférieures » et les autres groupes défavorisés de sa population qui ont souffert pendant des siècles d'oppression liée aux castes.

Lorsque l'Inde est devenue une république en 1950, sa Constitution prévoyait des sièges réservés au sein du Parlement et des assemblées législatives régionales pour les « intouchables » et les autres victimes d'oppression liée aux castes. Des postes dans la fonction publique et des places dans les universités leur étaient également réservés. Une autre catégorie de castes intermédiaires, connues sous le nom « autres classes défavorisées », a maintenant demandé à pouvoir bénéficier des mêmes avantages. De fait, ils bénéficient déjà de certains avantages, mais ils demandent à présent des places et des postes réservés tant dans les établissements d'enseignement que dans le secteur privé. Ces revendications ont déclenché une tempête de protestations et de manifestations anti-quotas au pays.

## **Les quotas n'enthousiasment pas l'Inde du Nord**

L'Inde du Sud fait exception puisqu'elle n'a pas pris part aux manifestations qui se sont multipliées dans le Nord pour protester contre la décision du gouvernement fédéral de réservé des places dans les meilleurs établissements d'enseignement aux « autres classes défavorisées ». Il semble que les craintes relatives aux postes réservés — qu'ils sacrifient le mérite,

*Ash Narain Roy est un maître de recherches à l'Institute of Social Sciences de New Delhi.*



*De meilleures perspectives pour les jeunes dalits en Inde.*

promouvoient l'inefficacité et encouragent la politique axée sur les castes — n'ont pas trouvé d'écho dans le Sud. En fait, les États du Sud ont instauré des quotas pour les communautés « défavorisées » il y a de cela des dizaines d'années.

Le Tamil Nadu leur réserve 69 pour cent des postes et des places dans tous les cours, y compris en médecine et en ingénierie, ce qui surpasse largement les directives de la Cour Suprême selon lesquelles les quotas ne sauraient dépasser 50 pour cent de tous les postes et de toutes les places dans les universités.

Si une telle pratique mène à l'inefficacité, pourquoi le Tamil Nadu semble-t-il mieux gouverné que les autres États ? Les exemples fournis par les États du Sud prouvent sans l'ombre d'un doute qu'il est possible d'atteindre l'idéal d'une société ouverte à tous à l'aide de quotas, sans pour autant transiger sur la qualité et le mérite. En dépit de ses quotas élevés, le Tamil Nadu dispose d'un système de santé absolument remarquable. Il a reçu des félicitations de la part d'économistes et de sociologues, au premier rang desquels le prix Nobel d'économie, M. Amartya Sen.

De leur côté, les États du Nord prétendent que les quotas n'ont rien à voir avec la justice sociale et qu'ils conduisent à la fragmentation de la société. À leurs yeux, les classes traditionnellement opprimées ont plutôt besoin de meilleures écoles et de développement professionnel. On remarque un taux de décrochage élevé, une faible participation à la formation professionnelle et un faible taux d'inscription à l'éducation supérieure chez les étudiants provenant de classes défavorisées. Plutôt que de places réservées dans les universités, il faudrait à ces étudiants une politique les préparant aux établissements d'enseignement médical, technique et technologique. Cela ne peut se faire qu'à l'aide d'un système de soutien financier.

Les États indiens n'ont jamais manifesté autant d'assurance qu'à l'heure actuelle. Cette situation résulte en premier lieu de l'avènement de gouvernements de coalition sur la scène fédérale. Récemment, des ministres centraux provenant de partis politiques minoritaires du Tamil Nadu se sont farouchement opposés à la privatisation que le gouvernement voulait opérer dans certains secteurs, et l'ont obligé à faire marche arrière. New Delhi ne peut plus limoger le gouvernement d'un État et convoquer de nouvelles élections — une manœuvre souvent utilisée au cours des dernières décennies. Un gouvernement régional fort est en mesure de défier le gouvernement central et d'avoir gain de cause. Il est clair que l'autorité de ce dernier s'effrite puisqu'il doit aujourd'hui négocier avec des gouvernements régionaux, là où jadis il leur aurait forcé la main.

### Mise en place de quotas

Le fédéralisme indien a transcendé les simples formules livresques. De nos jours, deux ordres de gouvernement s'affrontent pour être les premiers à intervenir sur les dossiers importants ou pour imposer leur vision de la question. Ainsi, en instaurant des quotas pour les « autres classes défavorisées », le gouvernement de Manmohan Singh à New Delhi espère bien gagner le soutien de ces communautés. Il a d'ailleurs repris le slogan d'Indira Gandhi *Garibi Hatao* (supprimons la pauvreté) avant tout pour s'attirer les sympathies des pauvres et des classes marginalisées. Les États font de même à la veille des élections : Si le Parti du Congrès ne jure que par les « autres classes défavorisées », le parti *Bharatiya Janata* s'empresse d'en faire autant ; si l'un propose des quotas pour ces dernières, l'autre propose un quota plus élevé.

Les partis régionaux, particulièrement ceux qui sont basés au Tamil Nadu, comme le *Dravida Munnetra Kazhagam* et son allié, le *Pattali Makkal Katchi*, se sont activement engagés pour faire aboutir la décision fédérale d'offrir aux « autres classes défavorisées » des places réservées dans les établissements d'éducation supérieure. On considère que le Tamil Nadu a enregistré un important développement social et éducatif grâce à sa politique des quotas dans les établissements d'enseignement. Le Parti du Congrès au pouvoir a ses propres raisons de promouvoir la question des quotas : il tente de mettre un terme à son déclin en les instaurant. L'une des deux lois en la matière a d'ailleurs déjà été soumise au Parlement. Cette loi propose la mise en place d'un quota de 27 pour cent pour les étudiants provenant des « autres classes défavorisées » dans les institutions d'éducation supérieure subventionnées par le gouvernement.

### Mettre un terme à la marginalisation des castes inférieures

L'Inde est dotée d'un système social basé sur les castes depuis des siècles. La croissance de sa population se poursuit au taux de 1,3 pour cent par an, et à l'heure actuelle 50 pour cent de ses habitants sont âgés de moins de 25 ans. Dans ce contexte, exclure un quelconque segment de la société de l'économie de marché pourrait avoir un sérieux impact sur la compétitivité et les perspectives économiques de l'Inde.

Les musulmans ont à leur tour réclamé des quotas. Le gouvernement fédéral a toutefois rejeté leur demande pour que des postes leur soient réservés, car cela violerait le droit fondamental à l'égalité inscrit dans la Constitution. Cependant, l'Alliance progressive unie, une coalition conduite par le Parti du Congrès, a décidé d'allouer aux minorités 15 pour cent des fonds consacrés au développement et aux régimes d'assistance sociale. Toutes les nationalités considérées comme des minorités pourront profiter de ces fonds, notamment les musulmans, les chrétiens, les bouddhistes, les sikhs et les parsis. Le gouvernement national s'est également doté d'un ministère des Questions minoritaires, ce que beaucoup au sein de l'opposition considèrent comme un stratagème du Parti du Congrès pour recueillir davantage de suffrages lors des élections.

En Inde, les partis politiques se sont mis à porter une attention particulière à certaines castes et à certaines formations communales ou régionales en mettant de l'avant leurs revendications afin de s'assurer de leur appui lors des élections.

Au fil des ans, cette pratique baptisée « politique du vote en poche » a poussé au rang des priorités des préoccupations minoritaires, voire sectaires. Ceux que l'on appelait « intouchables », de même que les classes socialement et économiquement défavorisées, sont devenus des acteurs importants sur la scène politique nationale. Les sièges réservés aux femmes, aux castes inférieures et aux groupes tribaux au sein des *panchayats* — conseils de village — ont conféré à ces groupes plus de pouvoir politique. Des lois portant sur des quotas pour de plus en plus de castes, et même une demande d'indépendance de la part d'une région, ont été approuvées, et ce, alors que de telles exigences étaient difficiles à justifier d'un point de vue économique ou administratif. Dans la plupart des États indiens, le pouvoir est passé des castes dites supérieures aux castes moyennes et inférieures. L'émergence des castes inférieures et l'influence considérable qu'elles ont acquise ont changé jusqu'au vocabulaire politique de l'Inde.

### Avancées des femmes et des castes inférieures au sein des administrations locales

Il existe un autre fait incontestable : les États ont davantage de pouvoir qu'auparavant. Un véritable régionalisme se développe à présent, par opposition au régionalisme « de clocher » des années 1960. L'autogouvernance des villages, que l'on appelle souvent *panchayati raj*, est aujourd'hui inscrite dans la Constitution et dispose de certaines caractéristiques pan-indiennes. Dans la mesure où la création et la réglementation des *panchayats* est une compétence réservée aux États, chacun d'eux a adopté une législation en la matière conforme à celle du gouvernement fédéral. Toutefois, de nombreux États prévoient déjà des quotas pour les « autres classes



L'économie du Tamil Nadu s'est épanouie en dépit des quotas.

Suite à la page 32

## Le Tribunal administratif d'Australie-Occidentale : Procédure de recours simplifiée

PAR **BERTUS DE VILLIERS**

**E**n janvier 2005, l'Australie-Occidentale a instauré son Tribunal administratif étatique (*State Administrative Tribunal*). Cette nouvelle instance doit entraîner une plus grande équité administrative et simplifier le contrôle des décisions administratives rendues par les autorités régionales et locales de l'État. Sa création offre un exemple pratique de la manière dont les États d'une fédération peuvent réformer leurs institutions ou en instaurer de nouvelles, et ce, afin de mieux servir les intérêts de leurs citoyens et protéger leurs droits.

Ce Tribunal est la plus récente innovation australienne visant à simplifier le processus de révision des décisions administratives, à mettre en place des procédures sans formalités dans les audiences, à encourager les plaignants à se représenter eux-mêmes, et à rendre le système judiciaire plus accessible. Cela procède d'un sentiment largement répandu en Australie-Occidentale, à savoir que la révision administrative était devenue très complexe, voire opaque, dès lors qu'elle relevait de multiples instances, sans compter qu'il s'agissait d'une procédure longue et coûteuse qui manquait de transparence.

Les écrits sur les avantages et les inconvénients de permettre aux États fédérés d'instaurer des institutions en adéquation avec les besoins de leurs citoyens ne manquent pas, et la présente contribution n'en fera pas état. Notons cependant qu'il est généralement admis que le fédéralisme offre aux États membres une certaine souplesse leur permettant d'éprouver de nouveaux concepts desquels d'autres États peuvent ensuite s'inspirer.

### Caractéristiques

Le Tribunal a été institué sur la base d'une loi de l'État d'Australie-Occidentale datant de 2004, avec le mandat de contrôler les décisions administratives de l'État et des collectivités locales. L'un de ses principaux objectifs consiste à faire en sorte que les décisions administratives soient réexaminées d'une manière à la fois équitable et qui tient compte du bien-fondé de la cause. Le Tribunal s'évertue donc à rendre son jugement aussi rapidement et d'une manière aussi peu formaliste que possible. Par exemple, plus de 90 pour cent des demandes sont traitées en première audience entre deux et trois

---

**Bertus de Villiers** (LL.B, LL.D) est membre du Tribunal administratif de l'État d'Australie-Occidentale, professeur invité à l'Université d'Australie-Occidentale, et membre du Comité de recherche sur la fédération et le fédéralisme comparés de l'Association internationale de science politique.



- Photo : Brian McMorrow

*La Cour suprême de l'Australie-Occidentale à Perth, où on peut en appeler d'une décision du Tribunal administratif.*

semaines après leur dépôt. Cette première audience sert à clarifier les questions et à planifier soit une deuxième audience, soit une médiation. Dans le cadre de ses fonctions de révision, le Tribunal peut confirmer une décision, la modifier, ou encore l'annuler et en rendre une autre. Il peut également renvoyer un jugement à ses auteurs et les inviter à le reconsidérer.

Le Tribunal ne s'intéresse pas seulement à l'impartialité du processus qui a conduit à une décision, mais également à son bien-fondé. Ce dernier élément le distingue de plusieurs autres organes administratifs de révision qui ne s'intéressent qu'à l'équité procédurale.

Le Tribunal administratif étatique tire sa compétence de plus de 140 lois du Parlement, sans compter les règlements d'application, ce qui en fait l'organe de contrôle administratif le plus polyvalent d'Australie. De par ses fonctions de révision des décisions administratives, il dispose de compétences qui relevaient précédemment de la Cour suprême, des cours de district, des tribunaux locaux et de la Cour des causes mineures (*Court of Petty Sessions*). Les fonctions de contrôle qui étaient précédemment aux mains des ministres et de divers autres fonctionnaires ont également été transférées au Tribunal.

### Dans la pratique

Dans la pratique, les citoyens d'Australie-Occidentale ont pu constater une amélioration du contrôle des décisions administratives depuis la création du Tribunal.

Il a permis, par exemple, de regrouper la révision administrative des décisions, et donc de réduire la complexité et les coûts résultant de la coexistence de toute une série d'instances ad hoc chargées de ce travail et d'autres tâches encore. En effet, le contrôle des décisions administratives était auparavant extrêmement compliqué, pour ne pas dire opaque, et ventilé entre une multitude d'organes. Au contraire, le Tribunal propose une seule et unique instance dotée de magistrats à plein temps qui mettent en commun leur expertise et leur savoir.

De plus, puisque le Tribunal n'est pas une cour de justice, il n'est pas lié par les règles relatives à la validité de la preuve ou aux procédures judiciaires. Selon un expert, les tribunaux de cette nature fonctionnent « d'une manière un peu floue, en marge du système judiciaire administré par les cours traditionnelles ». Le Tribunal est cependant lié par les règles de la justice naturelle et cherche à résoudre les litiges selon les principes de l'équité, de la bonne foi et du bien-fondé d'une cause. Le Tribunal fait fi des formalités, mais prend tout de même les apparences d'une cour de justice. Les parties qui s'y présentent ont donc l'impression de se trouver devant une cour de justice, mais, la procédure demeurant peu formaliste, ils s'y sentent plus à l'aise.

En outre, les décisions du Tribunal ne se contredisent pas, ce qui entraîne moins d'incertitudes sur le plan juridique et les rend plus transparentes au public. Le Tribunal revêt donc une grande valeur éducative. Dans le passé, de nombreuses instances de contrôle ne publiaient pas leur jurisprudence, la rendant ainsi inaccessible au public. Les décisions du Tribunal, au contraire, sont publiées et accessibles par le biais de son site Internet et, quelquefois, par les médias. Il participe de façon directe et constante à l'amélioration des procédures administratives des ministères et des collectivités locales, pour le plus grand bénéfice des administrés.

Le Tribunal s'assure que, à quelques exceptions près, les décisions administratives des autorités locales et régionales peuvent être revues par un organe indépendant et impartial. Les fonctionnaires sont donc responsables devant le Tribunal plutôt que devant un organe de contrôle interne propre à chaque ministère, voire devant leur ministre de tutelle. La séparation entre exécutif et judiciaire s'en trouve renforcée. De plus, ses procédures et son fonctionnement sont simples et sans cérémonie ; les plaignants n'ont pas à recourir à un avocat — on estime que près de 70 pour cent des plaignants renoncent à recourir aux services d'un avocat — et le président de l'audience a le devoir d'expliquer aux parties, dans la mesure du possible, la nature de la cause et tous les aspects de la procédure. Qui plus

## Les tribunaux administratifs en Australie

Le gouvernement fédéral à Canberra dispose depuis longtemps d'un tribunal administratif d'appel, et celui-ci servit de modèle à plusieurs tribunaux administratifs étatiques. Le Tribunal des décisions administratives de la Nouvelle-Galles du Sud a été instauré en 1997, et le Tribunal des questions civiles et administratives de l'État de Victoria a été mis en place en 1998.

est, le Tribunal n'est pas tenu par des formalités juridiques, ce qui signifie que les termes utilisés durant les débats sont, en règle générale, plus intelligibles pour les membres du public.

Les frais d'une action intentée devant le Tribunal sont sensiblement moins élevés que si la cause se trouvait devant une cour. Pour ce qui touche les autres dépens, le principe de base est le suivant : si les parties choisissent de se faire représenter par un avocat ou de recourir aux services d'un expert, elles en supportent alors les frais. L'une des plus importantes raisons pour lesquelles les justiciables hésitent à demander la reconsideration d'une décision, soit le coût élevé des litiges, est de la sorte éliminée. Les frais ne sont mis à la charge d'une partie que dans de rares circonstances.

L'un des objectifs principaux du Tribunal consiste à résoudre les contentieux par le biais de la médiation. Les membres du Tribunal sont formés à ses techniques et à ses méthodes. La médiation permet à un plaignant de discuter avec des fonctionnaires et d'autres officiels dans une ambiance favorable à un accord plutôt que dans une atmosphère de confrontation et de conflit. Les séances de médiation se déroulent à huis clos et sous toutes réserves, ce qui encourage la recherche d'un compromis plutôt que d'un jugement entérinant un désaccord. Environ 70 pour cent des médiations menées par le Tribunal sont couronnées de succès.

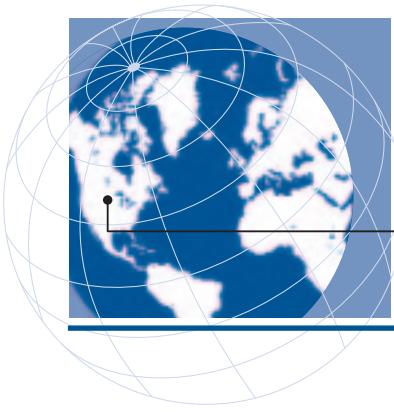
La composition du Tribunal se caractérise par sa multidisciplinarité. La plupart de ses 15 membres sont des avocats de formation, mais le président se doit d'être un juge de la Cour suprême et ses deux vice-présidents, des juges d'une cour de district. Les autres membres proviennent de milieux autres que juridiques, comme la planification, la psychologie, la psychiatrie, la finance, l'environnement ou l'assistance sociale. Cette diversité contribue à préserver l'approche peu formaliste du Tribunal en ce qui concerne le contrôle des décisions administratives. Certaines questions ne peuvent cependant être examinées que par des juristes.

### Quelques exemples concrets

Les quatre cas qui suivent illustrent l'impact du Tribunal administratif étatique sur le processus décisionnel en matière administrative.

Le Tribunal a soutenu une décision prise par un commissaire de police, lequel avait refusé à une personne un permis de travail comme agent de contrôle des foules en raison d'une accusation d'attentat à la pudeur encore en instance. Dans sa décision, le Tribunal a expliqué que bien qu'il ne puisse pas se prononcer sur

*Suite à la page 30*



*Ils bravent Washington*

# Les États américains, catalyseurs de l'innovation politique

PAR JOHN DINAN

**Les États** sont depuis longtemps considérés comme les principaux catalyseurs de l'innovation politique aux États-Unis. Ils l'étaient alors même que, jusqu'à tout récemment, le parti républicain contrôlait à la fois la présidence et le Congrès, et peut-être précisément pour cette raison.

Les importantes difficultés liées à la promulgation de lois fédérales expliquent en partie que les États assument un rôle de premier plan en matière d'élaboration de politiques. Ces difficultés sont liées à la polarisation partisane et à la prolifération des vetos à Washington, des problèmes auxquels la majorité des États n'ont pas à faire face. De plus, un parti minoritaire qui voit ses ambitions politiques freinées au Parlement national est souvent en mesure d'atteindre ses objectifs dans les Parlements des États où il détient la majorité. Enfin, puisque le gouvernement fédéral dispose de compétences déléguées plutôt que de pleins pouvoirs, de nombreux domaines échappent à son contrôle et demeurent de compétence étatique malgré tous ses efforts pour en faire des questions nationales

## Une solution au blocage national

On aurait pu croire que le contrôle que les républicains ont exercé sur la présidence et sur les deux Chambres du Congrès au cours d'une partie de l'année 2001, puis de 2003 à 2006, était un excellent moyen d'accélérer l'adoption de lois fédérales, surtout à la suite de l'élection de 2004. Cette élection avait permis aux républicains d'accroître leur avantage tant à la Chambre des représentants (ils disposaient alors d'une majorité de 232 sièges, alors que les démocrates en avaient 202, et les indépendants, un seul) qu'au Sénat (avec respectivement 55, 44 et 1 sièges). D'une certaine manière, ce postulat s'est vu confirmé par l'adoption d'une loi globale sur l'énergie, d'une réforme de la législation sur les recours collectifs et d'un projet de loi protégeant les fabricants d'armes contre les poursuites en responsabilité civile en 2005-2006 (109<sup>e</sup> Congrès). Il aurait été plus difficile de faire adopter ces textes législatifs par un exécutif plus divisé, comme ce fut le cas de 1969 à 1976, de 1981 à 1992, de 1995 à 2000 et en 2001-2002.

L'adoption de lois fédérales a cependant été contrecarrée dans d'autres domaines, soit parce que les républicains ne partagent pas tous le même avis, soit parce que le parti minoritaire avait de multiples occasions d'y faire obstacle. Dans nombre de ces circonstances, ce sont les États qui ont dû remplir le vide législatif.

**L'immigration illégale** est une question cruciale sur laquelle les États ont dû se pencher en 2006 en raison de divergences au sein de la majorité républicaine à Washington. En décembre 2005, la Chambre des représentants a adopté un projet de loi portant surtout sur la sécurité des frontières et sur l'obligation pour les employeurs de vérifier le statut légal de leurs travailleurs. Toutefois, en mai 2006, avec l'aval du président Bush, le Sénat a approuvé un texte fondamentalement différent, associant la sécurité de la frontière et les dispositions touchant les employeurs (deux éléments plutôt bien accueillis par la population) à deux autres plans extrêmement controversés : un nouveau programme d'envergure concernant les travailleurs invités et des mesures permettant à la plupart des onze millions d'immigrés illégaux vivant dans le pays d'être régularisés, voire d'acquérir la nationalité américaine. Il est d'usage de convoquer une commission mixte permettant d'aplanir de semblables divergences entre les deux Chambres, mais il a fallu attendre si longtemps la réunion de cette commission que les commentateurs en sont arrivés à douter de l'adoption d'une loi

- Photo : Ville d'Albuquerque, Nouveau-Mexique



En juillet 2006, le maire d'Albuquerque, M. Martin Chavez, a inauguré un nouvel autobus offrant un service gratuit.

**John Dinan** est professeur associé de sciences politiques à l'Université de Wake Forest, en Caroline du Nord (États-Unis). Il est notamment auteur de *The American State Constitutional Tradition* et de *Keeping the People's Liberties: Legislators, Citizens, and Judges as Guardians of Rights*.

d'importance en matière d'immigration au cours de cette séance du Congrès. Les États et les collectivités locales ont par conséquent déployé davantage d'efforts pour se doter de leurs propres dispositions restrictives à cet égard. De fait, la *National Conference of State Legislatures* [Conférence nationale des législatures d'États] a indiqué que, depuis juillet 2006, quelque 57 lois avaient été adoptées en matière

d'immigration, surpassant de beaucoup le nombre de lois adoptées au cours des années précédentes. Ces lois (sans compter les règlements locaux) visent, entre autres, à priver de prestations ou de services publics les individus qui ne peuvent apporter la preuve de leur résidence légale ; à pénaliser les employeurs et les propriétaires qui négligent de vérifier le statut légal de leurs travailleurs et de leurs locataires ; et à allourdir les peines pour le trafic de personnes.

**Le salaire minimum** représente une autre question où les blocages à Washington ont incité les législateurs des États à combler les lacunes. Pendant près d'une décennie, le salaire minimum fédéral n'a pas dépassé 5,15 USD l'heure, en dépit des multiples efforts des démocrates du Congrès. En août 2006, il semblait bien que leurs efforts allaient porter fruit puisqu'un projet de la Chambre des représentants proposait de porter le salaire minimum à 7,25 USD (bien vu par les démocrates) et de réduire sensiblement les droits de succession (bien vu par les républicains). Le projet de loi s'est pourtant enlisé au Sénat, et ce, même si une majorité de ses membres l'appuyait.

La cause de cette défaite, les observateurs de la politique américaine ne la connaissent que trop bien : le recours croissant au cours des dernières années à la tactique de l'obstruction systématique — une pratique qui consiste à ralentir le processus législatif par d'interminables débats, et dont le déblocage exige le soutien d'une majorité qualifiée de 60 sénateurs, et ce, pour toutes les mesures non budgétaires. Dans le cas qui nous occupe, le leader de la majorité au Sénat, M. Bill Frist, n'ayant pu réunir que 57 voix en faveur de la clôture des débats, le projet de loi a échoué. Les États ont une fois de plus comblé ce vide législatif, puisque 18 d'entre eux imposent désormais un salaire minimum supérieur à celui qui est prévu au niveau fédéral. Dans ce même ordre d'idées, les électeurs de sept États ont été appelés aux urnes en novembre 2006 pour se prononcer sur des mesures visant à augmenter le salaire minimum. Dans un cas en particulier, soit en Californie, le gouverneur, M. Arnold Schwarzenegger, est parvenu, en août 2006, à trouver un terrain d'entente avec les démocrates. Ainsi, le salaire minimum dans l'État atteindra 8,00 USD l'heure, ce qui en fera le plus élevé de tous les États-Unis.

### **Passer outre le contrôle républicain**

Jusqu'à tout récemment, les républicains contrôlaient la présidence et le Congrès, tandis que les démocrates demeuraient fermement installés dans les Parlements de plusieurs États, détenant 22 mandats de gouverneurs contre 28 pour les républicains. Du côté des assemblées législatives, les démocrates contrôlent à la fois la Chambre de représentants et le Sénat dans 19 États, tandis que les républicains les contrôlent dans 20 États, et que 10 autres Parlements sont partagés entre les deux partis. Le seul des États à demeurer monocaméral, le Nebraska, se veut non partisan.

**[...] douze États du Nord-Est, du Midwest et de l'Ouest américain tentent d'obliger le gouvernement fédéral à réglementer les émissions de dioxyde de carbone aux termes des Clean Air Act Amendements.**

La forte implantation des démocrates dans les Parlements de nombreux États et les confortables majorités dont ils disposent dans plusieurs d'entre eux, particulièrement dans le Nord-Est et l'Ouest américain, leur offrent une excellente occasion de mettre en œuvre des politiques bloquées par les républicains sur le plan fédéral. Et pourtant, à n'en pas douter, les démocrates continuent à représenter en règle générale le parti de la centralisation et du pouvoir fédéral, alors que les républicains ont souvent tendance à favoriser la décentralisation et les compétences des États.

Cependant, tout au long de l'histoire américaine, la position des partis en ce qui a trait au fédéralisme a été déterminée tout autant par des considérations

pragmatiques mûties de calculs politiques que par les principes liés aux vertus de la centralisation ou de la décentralisation. Il n'est dès lors pas surprenant qu'après avoir accédé au pouvoir ces dernières années, les républicains aient épousé la cause de la centralisation dans certains domaines, alors que les démocrates ont de leur côté « redécouvert » les vertus des initiatives politiques des États dans d'autres domaines.

**Le réchauffement climatique** est encore un dossier à propos duquel les démocrates (et certains républicains modérés) se sont montrés plutôt actifs dans les États par opposition aux politiques conservatrices de Washington. Le gouvernement de M. Bush et les députés républicains ont hésité à s'engager fermement, voire à s'engager tout court, à imposer une réduction des gaz à effet de serre, considérés comme responsables du réchauffement de la planète.

Non seulement le président Bush n'a pas soumis le Protocole de Kyoto au Congrès pour ratification, mais son gouvernement a également refusé de classer le dioxyde de carbone au nombre des polluants soumis à la réglementation fixée par les *Clean Air Act Amendements* [loi sur la préservation de la qualité de l'air]. Ces dernières années, les parlementaires démocrates n'ont pas rencontré plus de succès dans leurs tentatives de faire adopter un objectif de réduction obligatoire des émissions de gaz à effet de serre.

En dépit de l'obstruction des républicains au niveau national, les États et les autorités locales ont poursuivi leur combat. Un nombre croissant d'États du Nord-Est sont signataires de la *Regional Greenhouse Gas Initiative, RGGI* [Initiative régionale sur les émissions de gaz à effet de serre], dont le but consiste à réduire la quantité de dioxyde de carbone rejetée par les centrales électriques de la région. De plus, en juin 2006, la Cour suprême des États-Unis a décidé de se saisir du dossier *Massachusetts v. EPA*, un contentieux dans lequel douze États du Nord-Est, du Midwest et de l'Ouest américain tentent d'obliger le gouvernement fédéral à réglementer les émissions de dioxyde de carbone aux termes des *Clean Air Act Amendements*.

Comme si cela ne suffisait pas, en juillet 2006, M. Arnold Schwarzenegger, gouverneur de la Californie et républicain modéré, a rencontré le premier ministre britannique, M. Tony Blair, et tous deux se sont mis d'accord pour que la Californie et la Grande-Bretagne travaillent de concert à la réduction des émissions de gaz à effet de serre. Même les collectivités locales s'y sont mises. En effet, le maire d'Albuquerque (Nouveau-Mexique), M. Martin J. Chavez, a déclaré au journal *Washington*

Post en août 2006 : « Comme la plupart des maires, je suis déçu de constater que le gouvernement fédéral ne mène pas ce dossier. Mais tant pis, nous, nous allons de l'avant. »

**La recherche sur les cellules souches embryonnaires** constitue un autre dossier où les autorités des États ont persévétré en dépit de l'opposition conservatrice à Washington. Le président Bush avait annoncé en août 2001 qu'il autoriserait le financement fédéral de la recherche sur les lignées de cellules souches existantes, mais qu'il ne permettrait pas que des fonds fédéraux soutiennent la recherche portant sur des cellules souches créées après cette date. En juillet 2006, il a recouru à son droit de veto — pour la première fois de sa présidence — pour bloquer une loi visant à autoriser le financement fédéral de recherches sur les nouvelles cellules souches. Les États demeurent cependant parfaitement libres de financer de tels programmes, et certains d'entre eux ne s'en sont pas privés, à commencer par la Californie. En effet, en 2004, les électeurs de cet État ont approuvé une initiative populaire autorisant l'émission de 3 milliards USD en bons du Trésor dans le but de financer ce type de recherches au cours des dix prochaines années. De nombreux autres États ont autorisé le financement de ces recherches, quoique dans une mesure plus modeste, un certain nombre de subventions ayant même été annoncées à la suite et en réponse au veto présidentiel de juillet 2006. En novembre, les citoyens du Missouri se sont prononcés sur une modification constitutionnelle garantissant la poursuite de la recherche sur les cellules souches embryonnaires.

### **Les initiatives dans les domaines qui échappent au contrôle fédéral**

Dans la mesure où le gouvernement fédéral dispose de peu de compétences énumérées, les États conservent des compétences exclusives dans un certain nombre de domaines. Les controverses liées au mariage et à l'utilisation des terres l'ont démontrée en 2006. Voilà deux domaines où des efforts ont été entrepris au cours des 12 derniers mois pour trouver une solution nationale, mais en vain. Les États se sont donc retrouvés avec ces controverses sur les bras, et ils se sont montrés plutôt actifs sur ces deux fronts tout au long de l'année.

**Le mariage homosexuel** est âprement discuté depuis 2003, soit depuis que la Cour suprême du Massachusetts a interprété la Constitution de cet État dans un sens qui lui impose d'accorder des contrats de mariage aux couples de même sexe, faisant ainsi de cet État le seul à légaliser le mariage homosexuel. Plusieurs autres autorisent les unions civiles entre personnes de même sexe. Bien que cette évolution ait incité les partisans du mariage homosexuel à engager des actions en justice devant d'autres cours régionales à travers le pays, elle a également poussé ses détracteurs à réclamer une modification de la Constitution fédérale qui préciserait qu'aux États-Unis le mariage se déroule entre un homme et une femme et interdirait ainsi aux juges de rendre des décisions contrevenant à cette disposition. En 2004, ce projet de modification n'a pas réussi à obtenir la majorité des deux tiers à la Chambre des représentants et au Sénat : il n'a donc pas pu être transmis aux États aux fins de ratification. Une seconde tentative effectuée en juin et juillet 2006 a également échoué. Par conséquent, la décision de légaliser ou non le mariage homosexuel revient aux États. En 2006, cette question a été beaucoup menée devant les tribunaux des États et s'est

## **[...] la décision de légaliser ou non le mariage homosexuel revient aux États.**

glissée dans les priorités de ces derniers tant sur les plans législatif que constitutionnel. Ses partisans continuent de faire pression sur les juges d'autres États pour qu'ils légalisent le mariage homosexuel, bien que sans grand succès jusqu'à présent, surtout si l'on prend en considération le revers majeur qu'ils ont subi en juillet 2006, lorsque leurs arguments ont été balayés par la Cour d'appel de New-York. Ses détracteurs ont en revanche enregistré des succès considérables, en

passant par les Parlements des États pour empêcher la légalisation du mariage entre couples de même sexe, au point qu'ils ont même adoptées des modifications constitutionnelles destinées à consolider cette interdiction. L'Alabama, grâce à un vote qui s'est déroulé en juin 2006, est devenue le 20<sup>e</sup> État à adopter des dispositions constitutionnelles en la matière, 19 autres États l'ayant fait avant 2006.

**Le droit d'exproprier pour cause publique** ne constitue pas le genre de question que l'on s'attendrait à retrouver dans les priorités politiques nationales, et pourtant c'est exactement ce qui s'est produit à la suite de la décision prise en juin 2005 par la Cour suprême dans l'affaire *Kelo v. New London*. La question en jeu était la suivante : la Constitution des États-Unis interdit-elle aux États et aux collectivités locales d'invoquer la notion de cause publique aux fins d'expropriation de certaines propriétés privées pour des motifs de développement économique (moyennant une indemnité équitable) ? Dans ce cas d'espèce, les plaignants, soutenus par des groupes d'intérêts, demandaient à la Cour de définir une politique nationale interdisant cette pratique. Par un vote adopté à 5 contre 4, la Cour a refusé d'obtempérer, abandonnant dès lors la cause aux États. Poussés à l'action par un public qui n'avait auparavant jamais pris véritablement conscience de l'ampleur que l'utilisation de ce pouvoir d'expropriation pour cause publique avait atteinte, les États ont dû répondre par toute une série de lois à grande portée destinées à mieux protéger les propriétaires et à limiter l'utilisation de ce droit d'expropriation. Quatre États ont adopté des lois en ce sens au cours des derniers mois de 2005, et plus encore l'ont fait en 2006. En effet, la Conférence nationale des Parlements d'États a déclaré que 23 États avaient adopté des lois en la matière avant le mois d'août 2006.

### **Des laboratoires de la démocratie**

Depuis longtemps, les États américains sont reconnus comme des laboratoires de la démocratie, expression traduisant habituellement le fait que les politiques publiques expérimentées dans certains États se voient ultérieurement appliquées dans d'autres États, avant de l'être au niveau fédéral. Toutefois, comme le démontrent les développements politiques de l'année 2006, les initiatives politiques des États peuvent être utilisées à d'autres fins, comme permettre l'adoption de politiques paralysées par des blocages ou par la prédominance d'un seul parti au niveau fédéral, ou permettre que des questions controversées trouvent différentes solutions politiques dans différents États. C'est probablement une bonne chose, car un pays à la fois si vaste et si hétérogène serait bien difficile à gouverner si le gouvernement national devait être perçu comme le seul organe générateur de politiques, sans que les propositions bloquées à Washington ne disposent de la moindre chance de prendre racine ailleurs, et si des solutions uniformes devaient être imposées sur des questions qui divisent profondément les citoyens. ☺

Suite de la page 22

## Élections mexicaines : États riches vs États pauvres

aujourd’hui librement élus et ne représentent plus un seul parti, mais trois. Ils ont une grande influence sur le choix des candidats qui se présenteront aux élections fédérales dans leur État, et sur les dossiers qu’ils aborderont une fois élus au Congrès.

De plus, pour certains dossiers, l’aide de M. Calderon serait appréciée par les dirigeants des États, notamment la création d’emploi, la promotion du tourisme, la lutte contre ce fléau qu’est le trafic de drogue, et l’assouplissement du contrôle très strict que l’exécutif exerce sur les ressources nationales distribuées aux États.

Le président détient un contrôle presque absolu sur les revenus. Ainsi, il peut verser les bénéfices pétroliers excédentaires non prévus dans le budget aux programmes de son choix, y compris des messages publicitaires à sa gloire, et accorder aux États une part plus ou moins importante de la richesse en fonction de leurs orientations politiques.

Comme l’a rappelé le professeur Corona : « Notre système de répartition des ressources fédérales n'est ni juste, ni égalitaire, ni même honnête. »

Le Parlement mexicain a récemment approuvé une loi qui prévoit un système de répartition plus équitable, en confiant aux législateurs un rôle plus important dans la manière dont les fonds sont alloués et en permettant aux villes de prélever leurs propres taxes.

Si un tel système devait effectivement voir le jour, il permettrait de renforcer le fédéralisme au Mexique, a expliqué M<sup>me</sup> Carol Weissert, une politologue de l’Université de l’État de la Floride, située à Tallahassee, qui est également rédactrice en chef de la

célèbre revue *Publius: The Journal of Federalism*, avant d’ajouter : « Le fait que le dossier soit réellement mis de l’avant revêt une importance considérable. »

Mais un autre dossier risque d’avoir un impact plus immédiat sur le système fédéral du Mexique. Il s’agit de la crise dans l’État austral d’Oaxaca, où des enseignants en grève et des sympathisants radicaux ont, pendant quatre mois, pris en otage les rues de cette capitale autrefois touristique afin d’obtenir des augmentations de salaire ainsi que la démission du gouverneur.

En dépit d’appels de plus en plus pressants en faveur de son intervention, le président Fox — un ardent partisan du fédéralisme — a rappelé que cette question relevait essentiellement de la compétence des États et que le rôle de son gouvernement devait se limiter à la médiation des négociations, et que ni la police nationale, ni l’armée, ne devrait être envoyée pour restaurer l’ordre. Malgré cela, 4 000 policiers fédéraux y ont été envoyés en octobre 2006 afin de mettre fin aux manifestations des enseignants et des syndicalistes. Il est pleinement conscient du fait que personne n’a oublié la brutalité avec laquelle des étudiants ont été massacrés par les forces gouvernementales durant les manifestations qui se sont déroulées à Mexico en 1968 et 1971.

Si le président Fox — ou Calderon à sa suite — décide d’utiliser la force publique alors que les États tentent encore d’affirmer leur indépendance par rapport à la présidence, « il enverra un signal négatif... selon lequel le vieux système centralisé n'est pas autant une chose du passé que certains l’imaginent », a rappelé M<sup>me</sup> Weissert. ⑥

Suite de la page 26

## Le Tribunal administratif d’Australie-Occidentale

le volet pénal, l’intérêt de la société exige que l’on tienne compte d’accusations aussi graves pour déterminer si une personne dispose de cette « bonne moralité » indispensable à quiconque doit entrer en contact avec des personnes potentiellement vulnérables. Cette décision a été confirmée lors d’un appel présenté devant la Cour suprême en 2005 et fait jurisprudence pour le traitement de cas similaires lorsque des accusations graves sont retenues contre des personnes souhaitant travailler avec le public.

Il a également soutenu une décision du ministère de la Pêche visant à restreindre l’octroi de permis de pêche en raison de la précarité de certaines ressources halieutiques. Le Tribunal a tenu compte des considérations de nature politique qui ont influencé la décision du ministère et son obligation de protéger les ressources limitées. Le Tribunal a reconnu que la politique visant à restreindre les quotas entraînait d’importantes conséquences financières pour les personnes concernées et que certaines d’entre elles dépasseraient leur quota dans une faible mesure, mais il a admis que le ministère était resté dans les limites de sa compétence.

En revanche, il a ordonné à une collectivité locale (la ville de Vincent) de payer les frais résultant d’une conduite jugée peu

raisonnable, celle-ci ayant omis d’entreprendre des recherches dans ses propres dossiers avant de publier une mise en demeure. Le Tribunal a rappelé qu’une collectivité locale devait faire preuve de diligence en traitant avec le public et s’assurer de consulter sa propre documentation avant d’envoyer une mise en demeure.

Il a en outre ordonné l’abrogation d’une réglementation locale pour cause de non-conformité avec le plan d’urbanisme de la ville. Cette réglementation, qui exigeait d’obtenir un agrément pour certains types de logements, contredisait le plan d’urbanisme de la ville puisque celui-ci ne prévoyait pas une telle condition. Par conséquent, le plaignant a pu construire l’habitation contestée sans obtenir d’agrément.

L’instauration du Tribunal administratif étatique révèle que les expériences en matière de structures de gouvernance n’ont rien perdu de leur actualité, même dans un des plus anciens systèmes fédéraux du monde. Le pouvoir exercé par les fonctionnaires sur les citoyens ordinaires reste immense. Le Tribunal offre à ces derniers une occasion de contester les décisions administratives qui les concernent, et ce, sans entraîner de dépenses excessives. ⑦

# Sondage : les lecteurs de *Fédérations* apprécient la revue, mais souhaitent des articles thématiques

De notre récent sondage portant sur *Fédérations*, nous avons tiré des commentaires et des recommandations inestimables sur les changements que les lecteurs aimeraient constater dans la revue. Nous remercions ceux et celles qui ont pris le temps d'y répondre et nous encourageons tous les lecteurs à continuer à nous faire part de leurs commentaires sur notre travail et sur les thèmes qu'ils aimeraient nous voir traiter dans nos articles. Si vous n'avez pas pu répondre au sondage, rien ne vous empêche de nous faire parvenir un courriel ou une lettre nous faisant part de vos opinions maintenant.

Le sondage indique clairement que les lecteurs apprécient les articles portant sur des sujets d'actualité, mais qu'ils souhaitent davantage d'articles thématiques et d'analyses comparatives. Par conséquent, le prochain numéro en comportera davantage.

Il est rassurant de constater que 82 pour cent des répondants apprécient la revue (49 pour cent disent l'apprécier et 33 pour cent, l'apprécier beaucoup), alors que seulement trois pour cent disent ne pas l'apprécier. C'est indéniablement une bonne nouvelle. L'objectif de l'équipe de rédaction sera donc de parvenir à ce que plus de lecteurs en viennent à beaucoup apprécier la revue.

La plupart des répondants (81 pour cent) provenaient de pays qui sont des fédérations. Des lecteurs de 25 pays ont répondu à l'appel, dont cinq étaient des pays unitaires : la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, le Pérou, les Philippines, et le Sri Lanka. Les 20 autres pays étaient l'Afrique du Sud, l'Allemagne, l'Argentine, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Brésil, le Canada, l'Espagne, les États-Unis, l'Éthiopie, l'Inde, la Malaisie, le Mexique, le Nigeria, le Pakistan, la Russie, la Serbie-Monténégro, la Suisse, et le Venezuela.

Pour des raisons qui nous échappent encore, 15 pour cent des répondants ne reçoivent pas la revue, alors que nos bases de données indiquent qu'elle leur est livrée. Si tel est votre cas, veuillez nous faire part de la façon dont ce problème pourrait être réglé (livraison de la revue à une différente adresse, par exemple).

Une autre singularité est ressortie du sondage : les hommes comptaient pour pas moins de 86 pour cent des répondants, et les femmes pour seulement 14 pour cent. Nous examinerons cet écart en profondeur afin de dégager la signification de cette représentation masculine disproportionnée.

Une autre constatation intéressante est que plus de la moitié des répondants aimeraient recevoir la revue de façon électronique plutôt que par la poste. Nous nous pencherons donc sur les façons dont la revue pourrait être acheminée par voie électronique à ceux qui préfèrent cette option.

Environ 15 000 personnes reçoivent la revue *Fédérations*, dont environ 11 300 en version anglaise, 1 000 en version espagnole, près de 700 en version française, et 2 000 en russe. Le sondage a été envoyé par la poste à environ 6 000 lecteurs anglophones et francophones, et 140 d'entre eux y ont répondu.

Veuillez consulter les tableaux ci-dessous pour de plus amples informations sur le sondage en ligne effectué entre le 28 mai et le 31 juillet 2006.

## 1. Professions des répondants

* Enseignement supérieur ou université	34 %
* ONG ou agences	25 %
* Administration gouvernementale	24 %
Autres secteurs d'activité, secteur privé et personnes retraitées	17 %

\* 83 pour cent des répondants provenaient du milieu académique, du gouvernement ou des ONG.

## 2. Contenu de la revue

Ce qui est le plus apprécié	
Articles de fond (études de cas comparées sur les meilleures pratiques gouvernementales)	47 %
Articles d'analyse (étude d'un enjeu dans une seule fédération)	40 %
Actualités en bref (actualités dans divers pays fédéraux)	13 %

## 3. Fréquence de publication

Trois numéros par an	
Juste assez souvent	64 %
Pas assez souvent	22 %
Trop souvent	2 %
Pas d'opinion	12 %

Il a été décidé que la revue compterait désormais 32 pages plutôt que 24, et que trois numéros seraient publiés chaque année plutôt que quatre. Des épargnes en termes de coûts d'impression et de distribution seront ainsi réalisées, et les lecteurs y gagneront quelques articles supplémentaires.

Suite de la page 14

## Le Parlement serbe approuve la nouvelle constitution

système de santé et d'éducation sont d'ores et déjà plus fortement liés au reste de la Serbie qu'au Kosovo. Si ce dernier devait accéder à l'indépendance, les habitants du Nord pourraient être tentés de se séparer du Kosovo et de créer une partition de fait. La communauté internationale et les Albanais ont fait savoir qu'ils n'accepteraient pas cette partition, et on ne peut évidemment pas exclure une escalade vers la violence.

### La dernière des six républiques yougoslaves

Le paysage politique de l'ex-Yougoslavie se simplifie. Les six républiques qui componaient l'ex-Yougoslavie forment désormais six États souverains. Et bien que les relations entre eux ne soient pas au beau fixe, elles ont été pires. Après le traumatisme de la guerre, des sanctions et de la dépression économique des années 1990, une sorte de stabilité règne dans la région. Mais personne ne se hasarderait encore à affirmer qu'elle est assurée ou profondément enracinée. Des menaces subsistent, particulièrement en ce qui concerne la question du Kosovo. Pour que cette stabilité ait une chance de s'intaller, une entente doit être conclue et les risques de violence doivent être minimalisées.

Si aucune entente n'est conclue et que la communauté internationale se voit dans l'obligation d'imposer une solution, alors l'avenir pourrait bien se révéler plus imprévisible. Si le Kosovo obtient son indépendance et que ses frontières sont redessinées, on risque de se trouver face à d'autres revendications. Les Serbes de Bosnie, qui habitent ce qu'ils ont proclamé être la *Republika Srpska*, pourraient demander à se séparer de la Bosnie pour rejoindre la Serbie. De leur côté, les Albanais habitant le Sud de la Serbie pourraient être tentés de faire de même pour rejoindre le Kosovo fraîchement indépendant. La communauté internationale se devra de manœuvrer avec la plus extrême circonspection si elle veut éviter de rouvrir la boîte de Pandore du nationalisme dans cette région des Balkans. ☺

Suite de la page 24

## Le fédéralisme indien s'attaque au problème des castes

défavorisées ». Le Bihar, par exemple, réservait 50 pour cent des sièges dans tous les conseils de villages aux femmes. Dans certains États, ce sont des partis qui sont élus aux *panchayats*. On peut donc constater une diversité régionale ici aussi.

Alors que certains États ont transféré aux administrations locales le quota de 29 pour cent requis par la Constitution indienne, d'autres ne leur ont pratiquement rien octroyé. En raison de la modification constitutionnelle touchant la représentation des femmes au sein des *panchayats*, tous les États leur réserve maintenant 33 pour cent des sièges. Cependant, lors des récentes élections au Bihar, ce sont 50 pour cent des sièges qui étaient réservés aux femmes, et ce, sans que s'ensuive une vague de protestation dans cet État.

Il serait présomptueux de croire que le désir d'unité nationale et les aspirations régionales puissent être parfaitement réconciliés, dans la même mesure qu'il ne saurait y avoir coïncidence parfaite entre l'identité nationale et les identités régionales. D'un côté, l'État-nation moderne est reconnu comme le principal vecteur de développement social et politique, avec son lot de lois, de bureaucratie, de marchés et de réseaux de communication — chacun d'eux pouvant créer ses propres asymétries et ses propres inégalités. De l'autre côté, il existe souvent des castes et des identités religieuses ou régionales qui se font concurrence, et qui demeurent de puissantes sources de mobilisation politique. Il faut espérer que l'expression identitaire ne prenne pas complètement le pas sur la reconnaissance de la nation en tant que vecteur de développement social et politique, et qu'un tel développement ne détruira pas non plus le principe même sur lequel il repose : l'égalité entre tous les citoyens. ☺



## Forum des fédérations

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

### Soyez au courant des nouvelles du Forum !

Veuillez remplir le formulaire ci-joint pour recevoir le **bulletin électronique** du Forum, @**Forumfed**, ainsi que des mises à jour occasionnelles. Ces renseignements ne seront pas dévoilés à quiconque ne fait pas partie du Forum des fédérations.

#### Veuillez ajouter mes coordonnées à la liste d'envoi électronique du Forum

Nom : \_\_\_\_\_

Titre : \_\_\_\_\_

Organisation: \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_

Ville : \_\_\_\_\_

Pays : \_\_\_\_\_

Domaine de compétence : \_\_\_\_\_

Par télécopieur : +1 613 244 3372

Par courriel : [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

Par la poste : @Forumfed, Forum des fédérations, 325 rue Dalhousie, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

## Guide des pays fédéraux, 2005

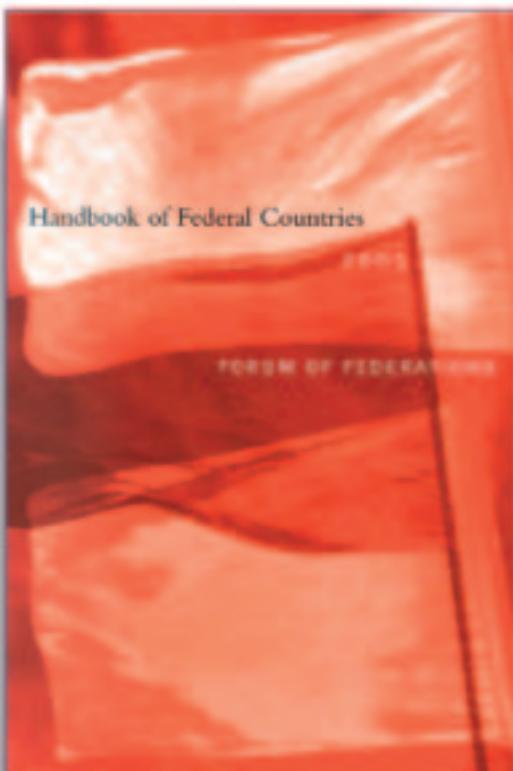
SOUS LA DIRECTION DE ANN L. GRIFFITHS,  
COORDONNÉ PAR KARL NERENBERG

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

0-7735-2896-2 65,00 \$ relié toile 6 x 9

512 pages 30 cartes

Publié pour le *Forum des fédérations*



## Handbook of Federal Countries, 2005

EDITED BY ANN L. GRIFFITHS,  
COORDINATED BY KARL NERENBERG

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

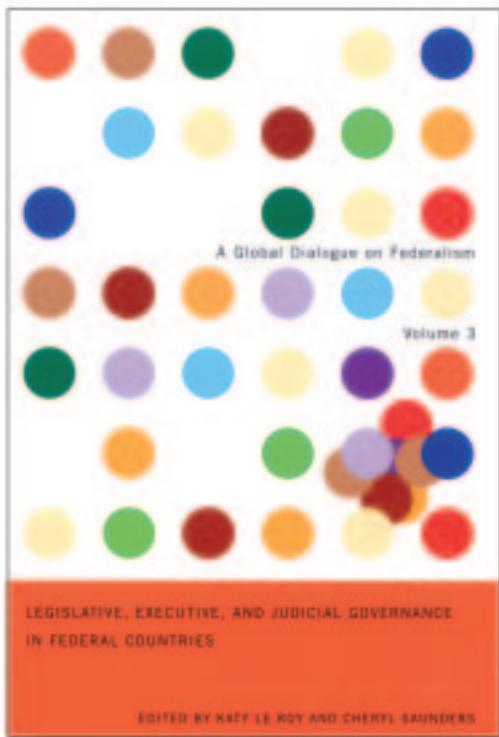
0-7735-2888-1 \$65.00 cloth 6 x 9 488pp

30 Maps

Published for the *Forum of Federations*

McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

[www.mqup.ca](http://www.mqup.ca)



## Legislative, Executive, and Judicial Governance in Federal Countries

*Un dialogue mondial sur le fédéralisme, livre 3 de la série*  
DIRECTEURS DE LA RÉDACTION : KATY LE ROY ET CHERYL SAUNDERS

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

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

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

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



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

*Un dialogue mondial sur le fédéralisme, livret 3 de la série*  
DIRECTEURS DE LA RÉDACTION : RAOUL BLINDENBACHER ET ABIGAIL OSTIEN

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



## Dialogues on the Practice of Fiscal Federalism: Comparative Perspectives

*Un dialogue mondial sur le fédéralisme, livret 4 de la série*  
DIRECTEURS DE LA RÉDACTION : RAOUL BLINDENBACHER ET ABIGAIL OSTIEN

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

**McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS | [www.mqup.ca](http://www.mqup.ca)**

Retourner toute correspondance ne pouvant être livrée au Canada au  
Forum des fédérations  
325, rue Dalhousie, bureau 700  
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada

Postes Canada — Poste-publications Convention n° 40745010