

Virage pour le fédéralisme en Argentine?

Beaucoup espèrent que de nouvelles règles fiscales encourageront les provinces à faire davantage preuve d'indépendance et de responsabilité.

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR *ERNESTO REZK*

Le dernier amendement de la Constitution de l'Argentine ordonnait, pour la première fois, l'adoption d'un pacte-loi (*ley-convenio*) pour aménager – le 31 décembre 1996 au plus tard – le partage du rendement de plusieurs taxes directes et indirectes perçues par le gouvernement central.

Le Congrès adopterait ce pacte-loi sur la base d'ententes entre le gouvernement national et les provinces. L'échéance fixée n'a pas été respectée, mais le régime que créerait cet amendement est nouveau pour ce pays et entraînerait une transformation profonde de la manière dont les différents paliers gouvernementaux se partagent les pouvoirs.

Le régime du partage des revenus en vigueur aujourd'hui remonte à 1935 alors que, pour la première fois, il fut appliqué aux taxes d'accise et, plus tard, à la taxe de vente et à l'impôt sur le revenu que l'on venait tout juste de créer.

Par cet aménagement on cherchait à dessiner, au début, à remettre des revenus aux provinces, et à maintenir une relation avec les impôts que, probablement, elles percevraient sur leur territoire. Toutefois, le passage du temps transforma le régime de sorte que l'« équité » devint la seule considération dans la répartition des revenus entre les provinces.

Ce régime de partage eut des effets importants sur le fédéralisme tant fiscal que politique. Après plus de 70 ans, de nombreux Argentins en sont aujourd'hui fort critiques.

Pouvoirs cédés et excès d'« équité »

En déléguant au gouvernement central la perception de taxes que leur confie la Constitution (impôts sur le revenu) ou encore celles dont la responsabilité est partagée (les taxes indirectes comme la taxe de vente et, plus tard, la TVA), les provinces ont effectivement cédé une part importante de leurs pouvoirs en matière

de taxation. Elles l'ont fait en remettant à la sphère du gouvernement central une partie de l'assiette fiscale. La preuve s'en trouve dans le partage entre les juridictions, 80 pour cent étant perçus par le gouvernement central alors que les contributions aux provinces et aux municipalités se chiffrent à 15 pour cent et 4 pour cent, respectivement.

Ainsi, bien que fédération à trois paliers où, en théorie, les paliers gouvernementaux ont tous d'amples pouvoirs d'imposition et de dépense, dans la pratique, l'Argentine se conduit comme une fédération « formelle » plutôt que « réelle ».

Non seulement l'évolution du régime de partage des revenus et la « concentration de la perception des impôts » affaiblissent-elles la structure fédérale fiscale, elles remettent en question l'idée même du caractère fédéral d'une organisation institutionnelle et politique.

En s'appuyant exclusivement sur des considérations d'« équité », le régime de partage des revenus en vigueur, et dont la Constitution de 1994 exigerait le remplacement, empêche manifestement, plus que toute autre chose, les provinces d'intensifier leurs propres efforts fiscaux. Les plus efficaces au plan fiscal se plaignent de ne recevoir qu'une faible part des recettes fiscales et en réclament davantage.

Quand il est à la fois plus facile, et politiquement moins coûteux, d'accepter des transferts de revenus du gouvernement central, rien n'incite les provinces dont la fiscalité est moins efficace à agrandir leur assiette fiscale.

Le rendement des dépenses des gouvernements provinciaux explique pourquoi le principe de l'« équité » n'a pas servi à atteindre son but, soit d'aplanir les inégalités fiscales entre provinces (« déséquilibres fiscaux horizontaux »), et provoqué en fait une « contre-dévolution » du pouvoir vers le gouvernement national.

Il s'est produit en Argentine une décentralisation soutenue des dépenses par voie de délégation plutôt que de dévolution. Cela vaut pour l'éducation (sauf au niveau universitaire) et pour l'aide sociale et, à dans une mesure moindre, pour les services de santé. Par exemple, les provinces consacrent à l'éducation et à l'aide sociale, respectivement, presque 70 pour cent et 65 pour cent des dépenses totales alors que, pour la santé, leur part représente 40 pour cent de l'ensemble.

La politique fiscale et la politique de dépenses sont organisées en sens opposés : la perception des taxes est fortement centralisée alors que les dépenses sont fortement décentralisées. Leur rendement fiscal propre représente entre 40 pour cent et 50 pour cent de l'ensemble des revenus dans seulement cinq provinces; pour les autres, il est beaucoup plus faible. En conséquence, on ne peut pas, à proprement parler, affirmer que la plupart des provinces sont financièrement autonomes. (La notion d'autonomie fiscale exige que les paliers gouvernementaux visent à augmenter les dépenses que couvrent effectivement leurs propres ressources.)

Le régime ne favorise pas l'égalité

À elles seules, les considérations d'« équité » n'ont pas réussi à réduire les inégalités fiscales. Les provinces de fiscalité plus faible continuent d'accuser un retard malgré ce que montrent les chiffres, soit que, pendant des dizaines d'années, leur part (par habitant) des revenus en provenance du gouvernement national est le double, le triple, voire, dans certains cas, quatre fois celui des provinces plus développées.

La dure vérité, c'est qu'un aménagement du partage des revenus qui ne récompense pas « l'effort fiscal » des provinces entraînera nécessairement la réalisation de l'objectif d'imputabilité accrue des provinces et de celui de l'assainissement de leurs politiques de



dépenses – et cela bien qu'un tel aménagement permet aussi à plusieurs provinces de compter exclusivement sur des octrois nationaux pour boucler leurs besoins budgétaires.

Ce n'est pas par hasard que les juridictions plus pauvres, qui profitent davantage de revenus fiscaux nationaux (par habitant), présentent aussi les pires fiches pour la qualité des services publics et, dans le secteur public, les taux d'emploi les plus élevés.

Les conséquences non voulues de la mise en œuvre par l'Argentine de son régime septuagénaire de partage des revenus sapent les perspectives d'un fédéralisme fiscal sain. De plus, elles militent contre le fédéralisme *politique* en créant un cercle vicieux où les provinces mobilisent énormément d'énergie à revendiquer des ressources nationales supplémentaires (par le partage des revenus ou par des transferts), qu'elles ne peuvent obtenir que par suite de négociations prolongées. Ceci ne fait que renforcer leur dépendance fiscale et politique à l'endroit du gouvernement central.

La réforme pourrait-elle permettre de sortir du cercle vicieux?

En plus de modifier la répartition du pouvoir entre les différents paliers gouvernementaux, l'amendement constitutionnel du partage des revenus aurait-il pour effet, si l'Argentine le mettait en œuvre, d'inciter les provinces à se conformer à des normes plus exigeantes d'imputabilité et de gouvernance?

Pour répondre, il faut examiner dans le détail l'amendement constitutionnel de 1994.

Au lieu de formuler une référence à l'ensemble des aménagements fiscaux entre juridictions, ce qui eût convenu davantage, la modification se limite à évoquer les régimes de partage des revenus. Pour la première fois, cependant, elle inscrit les relations fiscales entre paliers gouvernementaux dans la Constitution elle-même.

L'article 75, qui traite de la question, prévoit spécifiquement que le Congrès promulguera « un pacte-loi ... pour aménager le partage des revenus et garantir l'automatisme des remises fiscales aux provinces ». Cette caractéristique « d'automatisme » entraînerait l'une des améliorations les plus importantes du présent système. La pression financière qu'entraîne le

déphasage entre l'échéancier des entrées et celui des sorties de fonds constitue un des problèmes les plus graves que doivent affronter les trésors provinciaux.

L'article 75 affirme aussi que « l'on répartira les revenus entre le gouvernement national et les provinces (répartition primaire) et entre les provinces (répartition secondaire) en rapport direct avec leurs compétences, services et fonctions, en respectant des critères objectifs dans la remise des revenus. » On appliquerait ainsi le principe fiscal qui établit judicieusement la nécessité de faire correspondre les revenus aux dépenses à chaque palier gouvernemental.

Cela suggère aussi que, pour la répartition des revenus, l'aménagement éventuel devra introduire, outre le seul objectif de l'« équité », d'autres critères, y compris la fiche propre des provinces en matière d'effort fiscal et budgétaire.

L'« équité » resterait toujours une considération importante. Elle se situerait dans un contexte de portée plus grande, celui du besoin qu'éprouve un pays de maintenir son niveau socio-économique. L'amendement stipule que la répartition des richesses « ... manifestera la solidarité et visera l'égalité du niveau de développement, de la qualité de vie et des possibilités pour l'ensemble du territoire national. »

Dans le renforcement du fédéralisme fiscal, un des changements les plus importants pourrait se produire dans le domaine du transfert aux provinces de services et de fonctions.

De nombreux services ont été transférés (par exemple l'éducation) sous une forme de délégation pour laquelle furent créés des fonds précis, alimentés par le budget national, pour pourvoir aux besoins financiers du service confié aux provinces. Par répercussion, cela créa de sérieux conflits avec les provinces où les salaires des enseignants dépassaient les sommes transférées vu que, en les affectant, le gouvernement central n'en désignait qu'une certaine part pour les salaires.

Cela ne se reproduirait pas à l'avenir. L'amendement exige qu'« aucun transfert de compétence, de service ou de fonction ne se produise sans une ré-allocation correspondante de ressources, approuvée par une loi du Congrès et une loi promulguée par la législature de la province touchée. » La loi affirme de plus que « ...la répartition des compétences,

des services et des fonctions ne peut pas être modifiée sans le consentement de la province touchée. »

Une occasion pour des idées nouvelles

L'amendement constitutionnel introduit aussi le débat sur la révision en profondeur des relations fiscales au-delà du seul cadre d'un nouvel aménagement de partage des revenus. À cet égard, de nombreux Argentins disent que c'est l'occasion d'introduire des mécanismes nouveaux visant l'efficacité.

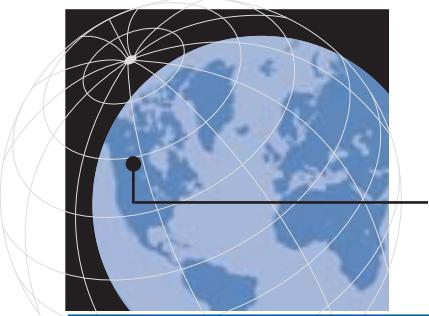
De nombreuses communications d'universitaires évoquent déjà l'avantage pratique de l'aménagement d'un régime mixte de partage des revenus et d'un système semblable au régime canadien de péréquation (où les provinces reçoivent une subvention correspondant au montant par lequel leur rendement fiscal par habitant est inférieur à la moyenne provinciale estimée sur une base nationale), ou du régime australien (où la subvention vise à permettre aux états d'offrir un « panier » normalisé de services publics).

L'objet principal reste la possibilité de mettre au point un aménagement dont les instruments seraient davantage ciblés sur des relations fiscales et politiques fondées sur des règles, entre le gouvernement central et les provinces. De plus, cela conduit à la dévolution de la responsabilité fiscale aux gouvernements des unités constituantes, avec pour effet d'augmenter leur imputabilité.

Si cela devait réussir, non seulement la répartition du pouvoir fiscal entre paliers gouvernementaux serait-elle plus transparente, mais encore permettrait-elle aux provinces de reprendre une partie de ce à quoi elles avaient renoncé.

De plus, les provinces y gagneraient dans la répartition à venir du pouvoir politique, vu que les négociations avec le gouvernement central ne seraient pas tordues par le besoin d'accaparer des ressources fiscales supplémentaires.

Le Congrès est présentement en plein milieu du processus législatif, et toutes les possibilités sont à portée de main. Il est clair que le « virage », évoqué dans le titre, signifie que l'Argentine fait face aujourd'hui, comme jamais auparavant, au défi de se ranger parmi le groupe, trié sur le volet, des « vrais » pays fédéraux. ☠



Le régime de santé canadien : le fédéralisme fiscal au défi

Ce régime de plus de trente ans, cher aux Canadiens, exige un haut niveau de coopération entre les divers paliers gouvernementaux.

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR **HARVEY LAZAR**

Les Canadiens sont très attachés au régime universel d'assurance hospitalière et médicale régi et financé par le gouvernement. Ils s'inquiètent toutefois qu'il ne devienne financièrement insoutenable, compte tenu des attentes croissantes du public, de l'émergence de nouvelles technologies coûteuses et du vieillissement de la population. Certains craignent que la rapidité et la qualité des soins n'aient commencé à se détériorer.

On a eu recours au fédéralisme fiscal pour bâtir le premier régime d'assurance santé. Alors que l'avenir de l'assurance santé fait l'objet d'un débat, on cherche des façons d'exploiter à nouveau le fédéralisme fiscal pour sauvegarder et renforcer un régime si précieux aux yeux des Canadiens.

Les origines du régime

La Constitution canadienne de 1867 accorde aux gouvernements provinciaux une grande autorité législative sur leurs services de santé. Lors de la Deuxième Guerre mondiale, en prévision de la paix et de la reconstruction à venir, le gouvernement canadien s'engageait à établir un régime universel d'assurance santé. Compte tenu de la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le fédéral et les provinces, le fédéral convenait que ce projet ne fonctionnerait que si les provinces étaient prêtes à le mettre en oeuvre. Pour obtenir l'appui des provinces, Ottawa faisait miroiter la possibilité d'un partage des frais.

Vers le milieu des années 1950, la plupart des provinces appuyaient l'idée d'un tel partage, et, en 1957, une loi était adoptée en ce sens. Le gouvernement fédéral couvrirait la moitié des frais d'exploitation admissibles des soins hospitaliers de courte durée dans les provinces. Pour avoir droit à un financement fédéral, les provinces devaient garantir une couverture universelle, une gestion publique, une assurance publique et la transférabilité.

En 1961, toutes les provinces adhéraient au régime, et, en 1966, on adoptait une loi semblable régissant les services de médecins à laquelle avaient adhéré toutes les provinces en 1970. L'entente fédérale-provinciale sur les subventions conditionnelles à frais partagés allait dorénavant permettre d'instaurer un régime pancanadien d'assurance hospitalière et médicale.

Déficits et dette

C'est alors que les priorités politiques ont commencé à changer. Vers le milieu des années 1970, l'anxiété gagnait le gouvernement fédéral. Ottawa croyait qu'en raison des mécanismes établis de partage des frais de santé et autres, une part trop élevée du budget s'avérait tributaire des décisions provinciales en matière de dépenses. Cette inquiétude s'ajoutait aux préoccupations engendrées par les déficits annuels et la croissance de la dette. Les provinces, pour leur part, s'insurgeaient contre l'intrusion des mesures fédérales de partage des frais et de leurs effets négatifs sur le mode provincial d'allocation des ressources.

Il s'ensuivit une longue période de négociations fédérales-provinciales entraînant une série de modifications majeures des accords fiscaux. D'une part, on a opté pour un financement global plutôt que pour un partage des frais. Pendant la première moitié des années 1970, Ottawa avait géré quatre grands programmes de transfert à frais partagés avec les provinces pour financer les services hospitaliers, les soins médicaux, l'éducation post-secondaire, ainsi que l'aide et les services sociaux. En 1977, on a combiné les trois premiers en un fonds global unique. En 1996, le quatrième programme s'y ajoutait; un seul transfert majeur couvre donc les quatre secteurs d'activités.

Grâce au financement global, les paiements de transfert du fédéral aux provinces ne dépendaient plus directement du niveau de dépense provincial. Une fois ce lien rompu, le gouvernement fédéral perdait toute

raison de remettre en cause et de vérifier les dépenses provinciales en matière de santé, et toute distorsion dans l'affectation des ressources aux provinces prenait fin.

D'autre part, les subventions monétaires versées par Ottawa ne couvraient que la moitié du financement total alloué. Le reste se faisait dans le cadre d'un transfert au niveau de l'impôt sur le revenu : Ottawa réduisait son impôt sur le revenu, ce qui permettait aux provinces d'augmenter le leur dans la même proportion, sans alourdir le fardeau fiscal des contribuables. Le gouvernement fédéral assortissait ce « transfert d'impôt » de paiements de péréquation, un geste qui permettait de ne pas favoriser les provinces riches au détriment des provinces pauvres.

Pour ce qui est du *montant* total du transfert aux provinces en 1977, il équivalait, en gros, au montant prévu dans la formule antérieure de partage des frais, la partie subvention devant légalement augmenter au même rythme que l'économie. Les accords fiscaux de 1977 résultait d'un solide consensus fédéral-provincial, sinon d'un accord formel.

Transfert unique, réduction de 30 pour cent

Au début des années 1980, la situation financière d'Ottawa s'était grandement détériorée et était devenue beaucoup plus précaire que celle des provinces. Devant le refus des provinces d'amender la formule de financement global, le gouvernement fédéral a décidé d'agir unilatéralement en réduisant fortement la hausse prévue des subventions à compter de 1982. Ce processus devait atteindre son point culminant dans le budget fédéral de 1995, qui prévoyait, à compter de 1996, une réduction de plus de 30 pour cent de la subvention globale accordée aux provinces, par rapport aux niveaux préalablement établis.

Alors qu'en 1977, les transferts de fonds représentaient quelque 25 pour cent des dépenses provinciales admissibles en frais



hospitaliers et médicaux, ils étaient tombés, en 1997, à environ 10 pour cent de l'ensemble des dépenses provinciales pour la santé. Cette chute était en partie due aux compressions budgétaires imposées par Ottawa. Elle tenait également à la hausse rapide et chronique des frais de santé provinciaux, entre autres dans des secteurs qui n'avaient jamais fait l'objet d'un partage fédéral, comme les médicaments sur ordonnance et les soins à domicile.

Que dire de l'application des principes?

L'autre changement majeur avait trait aux conditions qui prévalaient à l'échelle du pays. Suivant la fin du partage des frais en 1977, le gouvernement fédéral avait eu plus de difficultés à faire appliquer les principes qui sous-tendent l'assurance hospitalière et médicale. Quand certaines provinces ont commencé à permettre aux médecins et aux hôpitaux d'imposer des frais au-delà des frais normatifs prévus par les gouvernements provinciaux, le Parlement fédéral a réagi en adoptant, en 1984, la *Loi canadienne sur la santé*. Cette loi venait consolider les principes déjà enracinés dans la loi fédérale sur les soins hospitaliers et médicaux en les enrichissant d'un nouveau principe lié à l'accès aux soins. Elle autorisait également le gouvernement fédéral à pénaliser financièrement les provinces qui n'appliqueraient pas ces principes. Même si les provinces semblaient relativement prêtes à respecter la loi, certaines se montraient réticentes, d'autant plus que la part du financement fédéral continuait de diminuer.

On semble avoir utilisé à bon escient le fédéralisme fiscal entre 1977 et 1995. Il a aidé le gouvernement fédéral à composer avec les pressions financières globales sans miner les principes généraux du régime d'assurance santé pancanadien. Ce succès a néanmoins coûté cher au pays car il a exacerbé les tensions entre le fédéral et les provinces.

Le contexte actuel

Vers le milieu des années 1990, ces tensions avaient évolué au point de constituer l'un des plus grands litiges opposant le fédéral aux provinces, à savoir :

- la disproportion entre le faible taux de financement fédéral destiné aux soins de santé provinciaux et l'influence politique qu'Ottawa tentait d'imposer aux gouvernements provinciaux,
- l'opposition des provinces quant à l'interprétation et à l'application que le gouvernement fédéral faisait des

dispositions de la *Loi canadienne sur la santé*, compte tenu du fait qu'Ottawa agissait à la fois comme procureur et juge,

- la notion qu'un régime de soins de santé pancanadien constitue un partenariat entre les deux paliers de gouvernement, et la réticence d'Ottawa à fournir des garanties aux provinces quant au mode d'accroissement futur des fonds transférés,
- le fait qu'une part importante et croissante des frais de santé provinciaux affectait des domaines exclus du régime d'assurance santé en vigueur à l'échelle du pays, y compris les médicaments sur ordonnance et les soins à domicile,
- la disparité entre le concept d'un régime de soins de santé pancanadien fondé sur un programme de coopération fédérale-provinciale et l'approche plus unilatérale du fédéral face aux décisions budgétaires adoptée dans les années 1980.

Depuis lors, la position financière du gouvernement fédéral a nettement évolué, et le montant des subventions fédérales versées aux provinces a beaucoup augmenté. Malgré les conflits entourant la part des frais de santé provinciaux compris dans le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPS), une estimation raisonnable permet de fixer un point d'équilibre qui s'établirait vers les 15 pour cent.

Deuxièmement, le gouvernement fédéral a voté une loi qui détermine l'ampleur des augmentations prévues dans le cadre du TCSPS jusqu'en 2006.

Troisièmement, le gouvernement fédéral est moins libre qu'avant d'interpréter et d'appliquer unilatéralement les dispositions de la *Loi canadienne sur la santé* en raison d'une entente fédérale-provinciale qui permet l'intervention d'un tiers en cas de conflit. Même si les rapports produits par ces tiers ne lient aucunement le gouvernement fédéral, ils sont rendus publics. De plus, en septembre 2000, les gouvernements fédéral et provinciaux ont signé un accord sur la santé qui pourrait bien constituer un nouveau point de départ vers une réforme nécessaire du régime d'assurance santé.

Perspectives d'avenir

Au moment d'aborder la deuxième moitié de 2002, les relations intergouvernementales restent tendues. La situation tient, entre autres, à ce que les frais de santé des provinces ne cessent d'augmenter, damant le pion à d'autres importants programmes provinciaux. Les

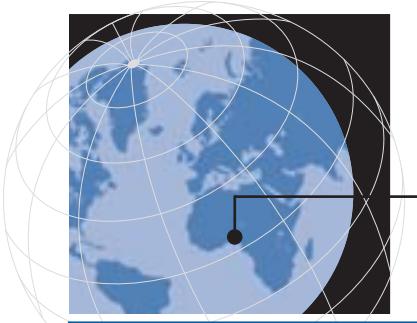
provinces continuent d'exiger qu'Ottawa rétablisse au taux antérieur le financement des soins de santé et s'engage ensuite à augmenter de façon prévisible ses subventions pour tenir compte du fardeau financier des provinces.

Le fédéral met en doute, pour diverses raisons, les données provinciales (le problème touche en bonne partie à la question de savoir si le transfert fiscal de 1977 constitue ou non une contribution fédérale). Quoiqu'il en soit, il est peu probable qu'Ottawa engage d'autres mesures jusqu'à ce que la Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, qu'il a nommée en 2001, ait publié son rapport, attendu vers la fin de 2002.

Le rapport final de la Commission sera probablement fondé sur des valeurs et principes, plutôt que sur des mécanismes. On croit néanmoins qu'il devra encore faire appel aux outils du fédéralisme fiscal pour convertir certains objectifs en mesures concrètes. Pour ce qui est de l'aptitude du régime de fédéralisme fiscal canadien à relever efficacement les nouveaux défis inhérents aux soins de santé et aux relations intergouvernementales, il y aurait lieu d'examiner les points suivants :

- Décider s'il faut procéder à un transfert global unique pour la santé ou établir un fonds aux multiples usages.
- Voir s'il y a lieu d'élargir la portée de la *Loi canadienne sur la santé* pour inclure les services de santé non couverts et, dans l'affirmative, déterminer comment les financer.
- Établir s'il faut affirmer, conserver ou assouplir les conditions qui sous-tendent les transferts fédéraux.
- Trouver une façon de répondre aux nouvelles demandes de financement des provinces en utilisant une clause d'échelle mobile prévisible.
- Voir s'il faut adopter des propositions touchant l'établissement d'un mécanisme décisionnel fiscal qui favorise la collaboration.
- Trouver des façons d'améliorer l'efficacité des mécanismes de règlement des conflits entre les deux paliers de gouvernement.

Nul ne sait pour l'instant comment la Commission répondra à ces questions. Il est toutefois acquis que le fédéralisme fiscal est bien équipé pour identifier une gamme de solutions, puisqu'il dispose d'outils polyvalents qui devraient lui permettre de faire face aux demandes constantes de changement. ☠



Élections locales ou pas? Les Nigérians règlent la question devant les tribunaux

Un rendement important de la Cour suprême du Nigeria met fin à une impasse au sujet de la date des élections des conseils locaux.

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR JOHN A. A. AYOADE

Au Nigeria, le gouvernement local a connu de nombreuses transformations. À l'ère coloniale, c'était simplement l'agent du gouvernement central, sans identité propre. Au mieux, c'était la voix du gouvernement central au niveau local. Dans la période qui a suivi l'indépendance, il était en état de flux. Certains Nigérians tentèrent d'en faire un instrument de développement alors que d'autres n'y virent qu'un outil de gestion.

Les problèmes qui affligeaient les administrations locales entraînaient cependant la réalisation de leurs objectifs. Parmi ces problèmes, les plus importants étaient reliés à la capacité financière et administrative. D'une certaine façon, les deux se tiennent : sans fonds, on ne peut attirer de personnel compétent.

Les premières réformes

Dans les années 1970, le pétrole a fait pleuvoir sur le Nigeria une manne inattendue de revenus grâce auxquels on a pu réorganiser le gouvernement local. En 1976, le pays se rendit plus loin encore et créa un troisième palier de gouvernement au niveau local. Le gouvernement fédéral renforça cette décision en octroyant 100 millions de naira aux administrations locales du Nigeria. Cette subvention contribua à la viabilité des gouvernements en les aidant à mieux exécuter les fonctions que la loi leur assignait.

Cela modifiait profondément la situation pour les institutions locales au Nigeria, notamment parce que les revenus internes des administrations locales étaient très faibles. Toutefois, cela créait aussi une nouvelle source de conflits intergouvernementaux possibles, car le fédéral s'est mis à surveiller la façon dont seraient dépensées ces allocations.

Après la restauration de la démocratie

En 1999, la Constitution de la République fédérale du Nigeria traita, dans plusieurs

de ses dispositions, de la question des relations intergouvernementales. Malgré les subventions fédérales depuis 1976, les états continuaient de contrôler les administrations locales. Ce contrôle fut inscrit dans la Constitution de 1999 qui affirme que, « sous réserve de l'article 8 de la Constitution, le gouvernement de chaque état en assurera l'existence sous la loi qui pourvoit à la création, l'organisation, la composition, le financement et les fonctions de ces conseils. »

Hélas, la Constitution elle-même est maladroite. L'alinéa 11 de la liste des compétences législatives partagées semble contredire l'article 7, qui range explicitement le gouvernement local parmi les compétences du gouvernement d'état. L'article 7 affirme que « l'Assemblée nationale peut adopter des lois pour la fédération concernant l'inscription des électeurs et la procédure de réglementation des élections aux administrations locales. »

Les administrations locales avaient été élues en 1999 selon une loi qui fixait à trois ans leur mandat. Par contre, la Constitution fixait à quatre ans celui des gouvernements d'état et du gouvernement fédéral. Estimant nécessaires la symétrie et l'équité, les présidents des administrations locales préconisèrent qu'on fixe aussi à quatre ans leur mandat. À cette fin, ils formèrent l'Association des administrations locales du Nigeria.

L'Association fit des démarches auprès de l'Assemblée nationale et celle-ci finit par adopter une loi électorale approuvant un mandat prolongé. Les gouvernements d'état trouvaient qu'elle contreviendrait à l'article 7 de la Constitution, et les trente-six états de la Fédération engagèrent conjointement un litige devant la Cour suprême pour la faire annuler. Dans un jugement qui fit époque, la Cour suprême déclara que l'Assemblée nationale était incomptente à légitimer sur le mandat des administrations locales

car cela eût contrevenu à l'article 7. Cette révision par un tribunal est l'un des arrêts les plus importants rendus par la Cour suprême depuis bien des années.

Les effets de la décision du tribunal

Cette décision signifiait que le mandat des administrations locales prendrait fin le 29 mai 2002. Malheureusement, la Constitution n'envisageait pas la situation où les administrations locales pourraient être dissoutes sans gouvernements pour prendre la succession. Cette situation créerait un vide et, pour l'éviter, il faudrait soit des élections, soit la mise en place d'un comité de transition pour gérer les affaires du gouvernement local.

La première option (la tenue d'élections) donnait lieu à des difficultés découlant du système d'engrenage de la loi électorale. Bien que l'article 197 de la Constitution eût prévu des commissions électorales d'état indépendantes pour organiser les élections gouvernementales locales, la compétence pour l'établissement de la liste électorale était dévolue à la Commission électorale nationale indépendante.

Les Commissions d'état ne peuvent organiser aucune élection si la Commission nationale n'a pas préalablement établi de liste électorale.

Après le jugement du tribunal, la situation était donc la suivante : le parti politique contrôlant le gouvernement fédéral ne contrôlait pas quinze gouvernements d'état. Pour cette raison, la Commission nationale – un organisme fédéral – estimait devoir faciliter les élections aux administrations locales dans ces états. Cette option n'étant pas souhaitable, la Commission retarda l'inscription des électeurs en prétendant que le gouvernement fédéral n'avait pas fourni les fonds nécessaires. En réponse, les gouvernements d'état prétendirent que la liste électorale alors valide devrait le demeurer jusqu'à ce qu'on leur en fournisse une autre.



Vu que la Commission nationale avait tenu des élections complémentaires à partir de la liste existante, affirmèrent-ils pour étayer leur argument, celle-ci devrait pouvoir servir aussi aux élections des administrations locales. Le débat terminé, la Commission nationale consentit à l'inscription des électeurs pour permettre aux états de tenir des élections locales.

Restait cependant le deuxième problème. L'article 7, préalablement évoqué par les états pour justifier leur contrôle des administrations locales, était à présent invoqué pour les empêcher de désigner des comités de transition. Le passage pertinent affirme que « cette Constitution garantit le régime de gouvernement local par un conseil local élu démocratiquement. » N'étant pas élus, les comités de transition violaient donc la Constitution.

Certains membres bruyants de l'Association des administrations locales insistèrent pour demeurer fidèles à la Constitution et refusèrent de remettre leurs administrations locales à des comités de transition non élus. La situation présentait tous les signes d'une crise constitutionnelle.

Obasanjo intervient

Le président de la République fédérale du Nigeria, le chef Olusegun Obasanjo, prit alors l'initiative de convoquer une réunion de tous les gouverneurs d'état pour délibérer sur le dilemme politique. La réunion conclut que la dissolution des conseils des administrations locales, le 29 mai 2002, serait conforme, pour l'essentiel, à la décision de la Cour suprême.

De plus, Obasanjo et les gouverneurs décidèrent qu'il restait trop peu de temps pour organiser des élections aux conseils locaux et recommandèrent la tenue de scrutins le 10 août 2002. On donna à la Commission électorale nationale l'ordre d'inscrire les électeurs avant cette date.

Enfin, la réunion du président et des gouverneurs d'état convint qu'il fallait désigner des comités pour assurer la transition entre la fin du mandat des conseils sortants et l'élection des nouveaux conseils. On semblait alors avoir réglé le problème.

Des événements et des déclarations subséquentes prouvaient cependant qu'il était toujours là.

Le ministre de la Justice et procureur général de la fédération, M. Kanu Agabi, était en désaccord avec les décisions de

la réunion et déclara qu'elles contrevenaient à la Constitution. De même, certains membres de l'Association des administrations locales maintinrent leur résistance et demandèrent à divers tribunaux supérieurs une injonction pour empêcher la désignation de comités de transition.

La haute cour d'Abuja empêcha les gouvernements d'état de désigner des comités de transition. Les hautes cours de plusieurs états firent de même. Les gouverneurs insistèrent pour les désigner, car c'est ce que l'on avait convenu lors de la réunion du président et des gouverneurs.

La décision de la Cour suprême établit qu'il serait constitutionnel de prolonger le mandat des administrations locales. Bien que les gouverneurs soutinrent qu'il ne fallait pas tolérer de cabrioles de la part de l'Association des administrations locales, ni non plus permettre l'exploitation de considérations juridiques d'ordre purement technique pour outrepasser le jugement de la Cour suprême, il s'avéra ultérieurement que tous les états avaient désigné des comités de transition à l'échéance du mandat des conseils des administrations locales.

Le gouvernement fédéral prolongea cependant le mandat de six conseils régionaux dans le Territoire de la capitale fédérale.

Une autre commission fédérale intervient dans le litige

Alors même que l'on eût pensé que la crise constitutionnelle fut terminée, la commission responsable de la répartition et de la perception des revenus continua le combat. Cette commission était toujours d'avis que les comités de transition contrevenaient à l'article 7 de la Constitution, affirmant que, en conséquence, elle ne libérerait pas les subventions fédérales aux administrations locales contrôlées par un tel comité. Cela signifiait que seuls les conseils régionaux du Territoire de la capitale fédérale seraient aptes à recevoir des subventions.

La loi établissant les conseils des administrations locales ne comporte aucune disposition pour prolonger leur mandat. La Constitution ne prévoit même pas le prolongement du mandat de l'Assemblée nationale sauf en cas de guerre – et à condition que l'on juge physiquement impliqué le territoire du Nigeria et que le président estime impraticable la tenue d'élections

(article 64 (2)). À la lumière de ces dispositions, le prolongement du mandat des conseils régionaux (fédéraux) pourrait être jugé tout aussi constitutionnel.

Il ne fut toutefois pas nécessaire de mettre cet argument à l'épreuve devant les tribunaux étant donné que, par la suite, la commission responsable de la répartition et de la perception des revenus abrogea sa décision de refuser les subventions fédérales aux conseils locaux pour le motif que les comités de transition étaient constitutionnels.

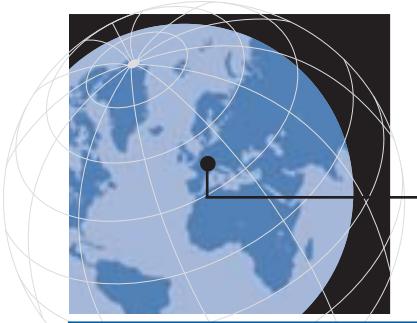
Pour plusieurs raisons, le problème que posait le mandat des administrations locales atteignit une très grande visibilité politique. Tout d'abord, les administrations locales constituent le fondement politique de toute nation. Les partis politiques estimaient que si on permettait aux états d'organiser les élections locales, ceux-ci jouiraient d'une influence illégitime. Ensuite, les institutions de gouvernement local sont essentielles à l'organisation et à l'administration des élections à venir. On craint que cela ne mène à une sorte d'avantage électoral pour les titulaires.

L'événement décrit ici illustre certains aspects de la conduite politique des Nigérians, notamment ce que l'on a longtemps identifié comme étant une politique du bord de l'abîme. Les Nigérians sont réputés pour leurs désaccords violents dans les questions litigieuses, désaccords suivis d'ententes soudaines. La volte-face intrigue souvent les observateurs politiques.

Les Nigérians ont maintenant appris à exploiter le processus judiciaire prévu par la Constitution. Ce recours aux tribunaux marque une évolution cruciale en politique nigériane.

Indépendamment de leurs affiliations politiques, les gouverneurs d'état s'entendent pour contester la loi électorale devant les tribunaux. Cette évolution politique a été bien accueillie parce que symptomatique de l'émergence d'un consensus politique pour défendre la Constitution.

D'autre part, les agissements de l'Association des administrations locales montrent que celles-ci n'acceptaient pas les principes du partage des compétences tels que stipulés par la Constitution. Ces idéaux peuvent prendre une forme concrète seulement lorsque, de temps à autre, le peuple a l'occasion de s'élever contre leur contestation. ☠



La réforme du fédéralisme suisse : qui va payer?

Les propositions actuelles ont des chances de passer au Parlement.
Mais passeront-elles le test de la réalité?

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR *ULRICH KLOETI*

La réforme du fédéralisme suisse, soumise par le gouvernement fédéral helvétique en novembre 2001, a d'excellentes chances d'être approuvée par le Parlement. Mais même si cela était, cette réforme ne saurait pas obligatoirement satisfaire les critiques internes ni les pressions internationales.

Cette réforme propose une répartition fondamentalement nouvelle des tâches que se partagent le gouvernement fédéral et les cantons, ainsi qu'un système de péréquation financière entièrement repensé. Elle vise une répartition plus claire des juridictions selon les principes de subsidiarité et d'équivalence fiscale [cf. encadré p. 43]. L'ensemble des propositions devrait clarifier l'actuelle confusion des juridictions et redessiner la péréquation verticale afin de réduire les inégalités dans les divers cantons. L'autonomie cantonale devrait en être renforcée et le fédéralisme revitalisé.

Ces réformes ne sont pas la première tentative de repenser le fédéralisme suisse. Après de vaines tentatives dans les années 1960, la dernière eut lieu dans les années 1980. Une simple analyse de la situation indiquait alors que peu de propositions visant à désenchevêtrer les tâches ne pouvaient réellement s'appliquer à la politique individuelle des régions. Si les initiatives de réforme du fédéralisme fiscal ont obtenu un peu plus de succès, le résultat de la réforme en elle-même a été plutôt médiocre. Peu de traces ont subsisté des plans ambitieux de cette réforme fondamentale du fédéralisme suisse, à l'exception de quelques ajustements à l'égard des mouvements financiers. Les assises théoriques du fédéralisme et les idéaux politiques qui en découlent n'ont pas été assez probants pour donner un nouveau visage au fédéralisme suisse.

La proposition actuelle, appelée la Réforme de la péréquation et de la répartition des tâches (RPT), a été

préparée avec plus de soin que par le passé grâce aux efforts concertés des cantons et du gouvernement fédéral. Les propositions soumises au Parlement suisse par le Conseil des ministres, avec l'accord des cantons, ont été bien reçues par les parties intéressées et par la plupart des médias importants. Ces propositions ont toutes les chances de succès, mais leur ensemble comporte toutefois des lacunes politiques et théoriques.

Plan de péréquation

La Réforme de la péréquation établit une différence entre la péréquation des ressources et celle des tâches. La péréquation entre les cantons faibles et les cantons forts sera établie grâce à un nouvel index des ressources, qui mesure leur capacité financière respective. Mais cet index ne tient volontairement pas compte du taux d'imposition auquel sont assujettis les cantons. Les tâches spécifiques assumées par certains cantons en regard de leur situation géographique (cantons montagneux), la structure de la population ou les tâches assumées par les centres régionaux (cantons urbains) sont également censées être soumises à la péréquation. Enfin, il y a ce qu'on appelle la « péréquation des privations » dont bénéficieraient surtout, dans cette période de transition, les cantons particulièrement démunis.

Ce modèle a été critiqué sur trois points importants :

- Le bilan financier penche lourdement d'un côté. Seuls quatre cantons (Zürich, Zoug, Schwyz, Genève) et un demi-canton (Nidwald) apportent une réelle contribution. Un canton s'avère en équilibre (Glaris). Les autres cantons, quant à eux, bénéficieront de ces nouvelles répartitions. Sur le plan des voix, ceci a l'avantage indubitable d'assurer la majorité. Au point de vue de la politique nationale, en revanche,

Voir aussi « La Suisse réforme son régime fédéral : est-elle prête pour l'Union européenne? », par Rainer J. Schweizer, à la page 13.

le résultat est problématique parce que les cantons forts ont l'impression d'être victimes d'un certain chantage de la part des cantons faibles et appréhendent d'être contraints d'assumer les frais d'une péréquation toujours plus grande. Les véritables « perdants » ont déjà réclamé des limites. Cette situation est également quelque peu problématique dans une perspective macro-économique puisque 91 pour cent de la répartition supplémentaire seront assumés par deux cantons seulement. On ne peut dès lors qu'espérer que cette nouvelle péréquation aidera les autres cantons à devenir des cantons « riches » capables d'assumer de véritables contributions.

- Le modèle original permet également une péréquation horizontale parmi les cantons. Ceux qui fournissent des services centraux aux cantons voisins doivent recevoir une compensation adéquate. Cependant, le montant de cette compensation n'est pas précisé dans la Constitution.
- Une troisième critique vient surtout des mouvements de gauche. Ceux-ci déplorent que la nouvelle péréquation ne parvienne pas à faire davantage pour équilibrer les inégalités entre les impôts des divers cantons. Les indices du niveau actuel d'imposition, qui varient entre 58 et 128, devraient être réduits, soit entre 69 (dans le Zoug) et 125 (dans le Jura). Des conflits idéologiques peuvent surgir. Les gens qui croient en la péréquation des



niveaux auront l'impression que la péréquation proposée ne va pas assez loin, alors que ceux qui adhèrent à la pure théorie de la concurrence fiscale ressentiront, eux, l'interférence déjà trop importante dans le marché fiscal.

Le désenchevêtrement des tâches

Le désenchevêtrement des tâches et des juridictions de la RPT est étroitement lié à la réorganisation des finances. Quatre idées principales sont à la base de ces réformes. Premièrement, le transfert des tâches aux cantons doit renforcer leur autonomie (décentralisation). Deuxièmement, lorsque les cantons ne parviennent pas à s'acquitter eux-mêmes de leurs fonctions, la réforme en appelle à une plus grande coopération intercantionale (coopération horizontale). Troisièmement, de nouvelles formes de coopération seront mises en place dans des régions où il semble plus logique, et ceci même après les réformes, que le gouvernement fédéral et les cantons se chargent ensemble de certaines tâches (intégration verticale). Enfin, dans certaines sous-régions, une partie de l'appareil juridique pourrait être transférée au gouvernement fédéral (centralisation), même si cela semble contredire le concept de base.

À prime abord, cette réforme semble équilibrée et plus modérée que l'ébauche des plans établis par des spécialistes en économie. Cependant il y aura sans doute des critiques et des débats portant sur les points suivants :

- Les mouvements de gauche considèrent la stratégie de décentralisation avec scepticisme, sinon hostilité. Ils craignent que les cantons faibles ne puissent assumer les tâches pour lesquelles ils auront pleins pouvoirs pour la première fois. Cela pourrait entraîner une réduction des services gouvernementaux, et en particulier des services sociaux. Ils demandent par conséquent des normes fédérales minimales de services dans divers domaines, ce qui irait à l'encontre du principe même des réformes. Des objections à l'égard de la décentralisation sont également émises par le troisième niveau de l'État fédéral, à savoir les municipalités. Celles-ci craignent que les cantons ne délèguent certaines de leurs tâches nouvellement acquises, ce qui voudrait dire que les municipalités devraient en payer les frais.

- Des théoriciens de l'État et de la gouvernance démocratique ont émis certaines objections en ce qui concerne la coopération horizontale. Ils se plaignent qu'un quatrième niveau de gouvernement soit en train d'être institué *de facto* à côté des trois niveaux de l'État fédéral. Cela augmente encore la complexité, voire le manque de transparence du système politique suisse. On appréhende le danger d'une forte tendance vers un fédéralisme exécutif. Elle dénonce le manque de supervision parlementaire à l'endroit des décisions prises par les comités intercantonaux du gouvernement et des représentants administratifs, sans oublier que ces décisions excèdent le pouvoir d'une démocratie directe. Ces problèmes sont considérés très graves alors que la législation intercantionale serait tenue comme faisant généralement autorité, même si cela n'advenait que lors de circonstances exceptionnelles.

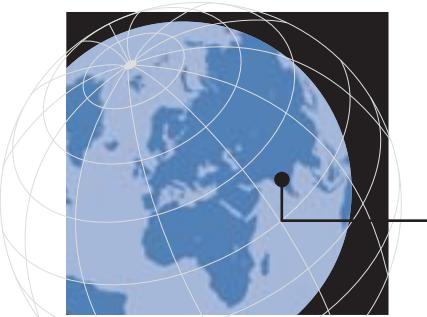
Les cantons forts ont l'impression d'être victimes d'un certain chantage de la part des cantons faibles et appréhendent d'être contraints d'assumer les frais d'une péréquation toujours plus grande.

- Jusqu'à maintenant il n'y a pas eu d'objections fondamentales à l'égard des nouvelles formes de coopération verticale. Cela n'est pas surprenant étant donné que ces formes de fédéralisme se rapprochent davantage de ce qu'elles étaient dans le système précédent. Étant donné le consensus relatif à l'égard de l'intégration verticale, les gens se sont demandé pourquoi les régions dans lesquelles les modèles de coopération horizontale et de décentralisation n'ont pas réussi à s'implanter ne pourraient pas être organisées selon les principes de la coopération verticale. Cela supposerait toutefois de maintenir, en tant que soutien, le modèle dont justement il s'agit de s'éloigner et auquel on ne se référerait que s'il n'y avait pas d'autre solution.

Les actuels plans de réforme de la Suisse, somme toute, ont été bien accueillis. Cependant un certain nombre de points ont soulevé de sérieuses objections. Les réformes, par conséquent, n'auront pas d'issue aisée au cours des prochains débats parlementaires et des votes constitutionnels qu'elles nécessitent.

Le succès à long terme de la réforme du fédéralisme fait face à un autre problème jusqu'à maintenant peu abordé. Les tendances économiques, sociales et culturelles ne vont pas dans le sens où ces réformes tendraient à les mener. La Suisse est un pays extrêmement développé, dont les liens internes sont de plus en plus développés. Ses frontières politiques, surtout ses frontières cantonales, deviennent de moins en moins importantes aux yeux de la population (environ 70 pour cent) qui vit et travaille dans les villes et les agglomérations urbaines. Il y a de moins en moins de problèmes qui demandent d'envisager des solutions régionales différentes. Même si la Suisse ne fait pas partie de l'Union européenne, elle entretient un réseau important de liens internationaux. Les problèmes, par exemple, du transport – air et terre – et ceux de l'éducation (à l'origine un domaine essentiellement cantonal) montrent très clairement que les solutions doivent s'établir sur un plan international plutôt que cantonal. Tous les niveaux du gouvernement devront alors s'engager.

Sur le plan économique, une réforme du fédéralisme qui considère le désenchevêtrement des tâches comme le but à atteindre est extrêmement prometteuse. Cependant, cela suppose un indiscutable retour vers le passé. Aux yeux d'un sociologue, une telle entreprise ne saurait à long terme qu'être vaine. Au cours des prochaines décennies, il n'y aura peut-être qu'une seule alternative à la centralisation : l'intégration verticale dans laquelle les acteurs de tous les niveaux – municipalités, cantons, gouvernement fédéral et organismes multinationaux – sont pris dans des réseaux qui ne respectent pas de hiérarchie. Si l'actuelle réforme du fédéralisme réussit à trouver des formes novatrices et intelligentes de coopération et de péréquation, alors un grand pas sera fait dans la bonne direction. ☺



L'Inde décentralise, mais les pauvres en profitent-ils?

Les efforts récents déployés par l'Inde pour décentraliser son système fiscal pourraient exacerber les disparités entre les riches et les pauvres.

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR **NIRMAL JINDAL**

Avec le processus de libéralisation économique qu'a favorisé la montée de la mondialisation, des changements majeurs ont modifié la pratique du fédéralisme fiscal en Inde. Des pressions sont exercées en vue d'une restructuration, d'une dévolution et d'une décentralisation des pouvoirs, tandis qu'on réclame une décentralisation fiscale avec une insistance grandissante. La déréglementation, le désinvestissement et la privatisation qui touchent les domaines industriel, commercial, monétaire et fiscal influencent les structures, les institutions et les pratiques intergouvernementales.

L'Inde tend vers une plus grande « fédéralisation », et met l'accent sur la responsabilité et l'efficacité gouvernementale au niveau local.

Dans le contexte du fédéralisme indien, les pouvoirs fiscaux ont été inégalement partagés et fortement centralisés. Il s'agit là d'une réalité, même si, en vertu de la Constitution, le gouvernement central, ainsi que celui des états et des régions disposent de compétences fiscales qui leur sont propres, avec des sources de revenu et des responsabilités très définies.

Un pays centralisé au départ

Dès le début, l'Inde s'est dotée d'un système économique à planification centrale permettant de veiller à la croissance et au développement économique d'un pays très vaste, caractérisé par une grande diversité régionale et économique. La nature et l'ampleur des disparités entre les états indiens et le retard accusé par certains d'entre eux au chapitre des ressources matérielles et humaines étaient si prononcés qu'on ressentait le besoin d'une intervention directe du centre.

En conséquence, les états se sont vu accorder une autonomie limitée pour ce qui est de la distribution des ressources

fiscales. Cette situation a augmenté, d'une part, la dépendance des états à l'égard du gouvernement central et, d'autre part, leur vulnérabilité aux politiques interventionnistes de ce dernier.

En outre, le fédéralisme fiscal indien fonctionne de façon extrêmement centralisée, entre autres parce que le Parti du Congrès s'est maintenu avec une majorité absolue à la tête du gouvernement central comme à celui des états au cours des vingt années qui ont suivi l'indépendance. Les pouvoirs budgétaires se sont progressivement centralisés sous le couvert de la planification du développement.

Les transferts financiers de l'administration centrale aux états surviennent sous forme de transferts budgétaires et sur recommandation de deux organismes fédéraux, à savoir la Commission des finances et la Commission de planification, et des principaux ministères à vocation économique du gouvernement central. Une aide financière est aussi distribuée par le biais des institutions financières de l'Inde, ainsi que par les banques industrielles et commerciales. Le gouvernement de l'Union indienne partage les impôts qu'il perçoit et qui sont recueillis par les états. Certains impôts sont perçus et recueillis par l'Union et partagés entre les états.

Le gouvernement central n'est pas tenu d'accepter toutes les recommandations de la Commission des finances. En outre, la Commission des finances n'est pas autorisée à émettre des recommandations au chapitre des subventions d'aide ou discrétionnaires. Ces subventions relèvent de la compétence de la Commission de planification, qui peut ainsi jouer un rôle plus important que la Commission des finances, sur le plan des transferts budgétaires opérés par le gouvernement central au profit des états.

Ce dernier a tendance à donner la priorité aux recommandations de la Commission de planification pour ce qui est des domaines monétaire, fiscal et économique du pays. L'aide accordée aux états par le biais du Plan central ne l'est qu'en fonction de projets particuliers, et les états ne peuvent réaffecter ces fonds à aucun autre projet. Le type de contrôle serré que maintient le gouvernement central est parfois à la source d'un gaspillage de ressources, dans la mesure où les investissements répondent davantage aux exigences du Plan central qu'à des besoins réels.

Au fil des ans, les états ont réclamé l'attribution de pouvoirs accrus à la Commission des finances au détriment de la Commission de planification, davantage perçue comme un organisme à caractère politique.

Des inégalités très marquées

Néanmoins, tous les types de transferts budgétaires, dont les crédits sur le marché, les investissements du gouvernement central dans des entreprises publiques situées sur le territoire des états, ainsi que les transferts non budgétaires et les subventions aux intrants, montrent que la distribution des transferts financiers s'est effectuée très inéquitablement. La façon dont les flux fiscaux ont été dirigés vers les états a provoqué des distorsions, des controverses et même des conflits entre le gouvernement central et certains états.

Le fonctionnement de certaines institutions importantes de l'Union qui influencent les relations fiscales, telles que le conseil national de développement, le conseil interétatique, le Rajya Sabha et la Cour suprême, a connu des ratés. On a observé des lacunes dans la coordination courante de ces institutions et dans leur façon de traiter les problèmes « fédéraux ».

Le haut niveau de contrôle exercé par le gouvernement indien au nom de l'équité, de l'efficacité et de la planification économique n'a pas entraîné un développement équitable. Des disparités existent toujours entre les différentes régions, en dépit de la réforme et de la libéralisation de l'économie. L'une des causes de la situation actuelle est le modèle de distribution des recettes fiscales au sein du secteur public, qui ne tient pas compte des différences entre les états riches en ressources et ceux du nord-est.

Les investissements du gouvernement central se sont concentrés sur les régions riches en matières premières et déjà dotées d'installations d'infrastructure. L'administration centrale n'a pas tellement porté attention au développement des états accusant un certain retard sur le plan des installations infrastructurelles. Plus de cinquante ans après l'indépendance, un grand nombre d'états souffrent de maldéveloppement sur le plan des ressources matérielles et humaines, et cette situation perdure en dépit de la réforme économique. Dans la pratique, les seules régions déjà développées attirent les investissements étrangers directs et les autres capitaux d'investissement. Les états dont le secteur industriel est bien développé tels que le Tamil Nadu et le Maharashtra reçoivent la part du lion de l'investissement total proposé. À elle seule, la part octroyée à l'état du Maharashtra est plus élevée que les parts combinées de l'ensemble des autres états pauvres, dont l'Assam, le Bihar, le Madhya Pradesh, l'Orissa, le Rajasthan et l'Uttar Pradesh.

Certains états marginalisés à forte densité de population, tels le Bihar ou l'Uttar Pradesh, ne reçoivent que des propositions d'investissement négligeables. De plus, les opérations de crédit bancaire favorisent surtout les états à revenu élevé. Les ressources mobilisées par les institutions financières de l'Inde sont dirigées vers les états relativement développés.

Libéralisation et « recul » économique

La mondialisation a favorisé la tendance à la décentralisation et à la dévolution du pouvoir et des ressources. En raison des transformations qui ont touché le système politique et économique, les états s'en sont pris, d'un commun accord, à la position dominante du gouvernement

central en matière de fiscalité. Ce dernier s'est avéré incapable d'assainir ses finances sans la collaboration des états. La libéralisation économique a entraîné le retrait du gouvernement de l'Union.

On observe une réduction des transferts financiers opérés par l'administration centrale au profit des états. La réduction de l'aide budgétaire fournie par le gouvernement de l'Union dans le cadre du Plan central a eu de graves répercussions sur le budget des états, dont les plus démunis, sévèrement touchés.

L'administration centrale a cessé d'encourager des activités de production avantageuses sur le plan social en abolissant certains stimulants fiscaux et monétaires. Elle a aussi cessé de jouer son rôle de régulateur et d'imposer des règlements permettant d'atteindre certains objectifs de nature macroéconomique ou socioéconomique. Et sa capacité réduite d'atténuer les disparités économiques régionales accentuera vraisemblablement, au cours des années à venir, les écarts existant entre les états.

Dans la foulée de la libéralisation et des réformes économiques, on a assisté à une baisse des taux de pauvreté en milieu urbain, mais la pauvreté des secteurs ruraux demeure entière. Les disparités entre les états ont eu tendance à se creuser, tout en présentant les signes d'une aggravation qualitative à plusieurs chapitres. Au cours de la période qui a suivi la réforme, la pauvreté est demeurée au même niveau dans certains états pauvres, comme le Rajasthan, l'Uttar Pradesh et l'Orissa, tandis qu'elle a chuté dans d'autres, plus riches, tels l'Andhra Pradesh, le Gujarat, le Karnataka, le Maharashtra, le Tamil Nadu ou le Punjab. L'accentuation des écarts entre les états est susceptible de rendre plus complexes les relations entre le gouvernement central et celui des états, constituant ainsi une menace sérieuse à l'unité et à l'intégrité nationales.

Plusieurs types de disparité

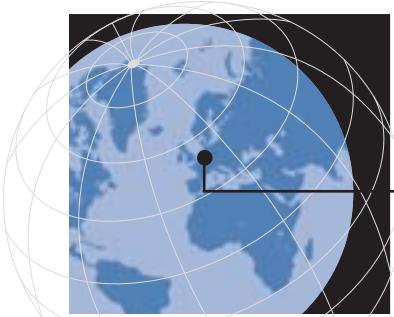
À la suite de la transformation du scénario économique, la concurrence entre les états au chapitre des secteurs de compétences se substitue progressivement aux relations intergouvernementales. Les états dont le secteur industriel est le plus développé s'efforcent de reformuler leurs politiques de façon à diluer le droit fiscal, à proposer

des concessions et des stimulants fiscaux visant à attirer les investissements étrangers. Ceux-ci sont en mesure de réduire leur indépendance à l'égard du centre et de générer leurs propres recettes. Ils sont en quête d'une plus grande autonomie en matière politique et fiscale.

Même au sein des états les plus prospères, certaines régions souffrent d'une extrême pauvreté et nécessitent l'aide du gouvernement central. La façon dont cette aide est distribuée entre les états et celle dont ils réagissent à ces transferts ont suscité la controverse au cours des dernières années.

En phase avec un type de fédéralisme fiscal plus décentralisateur, un vaste éventail de pouvoirs a été dévolu aux gouvernements locaux. La onzième Commission des finances a établi à 29,5 pour cent la part totale de la masse monétaire divisible de l'administration centrale. Ces transferts budgétaires favorisent les états les plus populaires et qui tirent de l'arrière sur le plan économique. La Commission a, pour la première fois, recommandé l'adoption de dispositions touchant les transferts budgétaires au profit d'organismes locaux. Ces recommandations touchent le transfert de 16 milliards de roupies aux panchayats (administrations rurales et locales), et de 4 milliards de roupies aux municipalités. Et, en vertu des 73^e et 74^e amendements constitutionnels, chaque état doit désigner une Commission des finances, qui se penchera sur la question du financement des institutions autonomes locales et formulera des recommandations à ce sujet.

Le fédéralisme coopératif est perçu comme étant le meilleur mécanisme capable de composer avec la complexité des relations fiscales au sein de la fédération indienne. Il contribuerait à la prospérité de la nation, dans la mesure où différents paliers gouvernementaux se partageraient les ressources et les marchés nationaux. Il favoriserait l'établissement de rapports harmonieux entre le gouvernement central et celui des états, et entre les états eux-mêmes, en même temps qu'il encouragerait une saine concurrence entre ces derniers. Un nouvel arrangement fédéral visant à accroître l'autonomie des états et l'activation d'institutions intergouvernementales populaires transformerait l'Inde en une politique fédérale coopérative et constructive.



OPINION : Dix propositions de réforme financière pour l'Allemagne

Depuis 1949, la répartition des pouvoirs en Allemagne s'est modifiée au profit du gouvernement fédéral. L'auteur propose un rééquilibrage des pouvoirs.

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

PAR **ULRICH KARPEN**

« *Quiconque* tient les cordons de la bourse a le dernier mot! » Dans un régime fédéral comme celui de la République fédérale d'Allemagne, la nature et l'étendue des activités du gouvernement fédéral, des gouvernements des *Länder* et des administrations municipales dépendent de leurs ressources financières et de leurs pouvoirs fiscaux. Comme l'ont montré Udo Margedant et Werner Heun, leurs activités sont également limitées par les lois européennes [cf. références].

Pour régler les problèmes des *Länder* et des municipalités, je présente 10 propositions :

1. Admettre que les compétences des *Länder* et du gouvernement fédéral sont inextricablement liées. La Constitution de la République fédérale d'Allemagne, la Loi fondamentale de 1949, est en vigueur depuis plus de 50 ans. Au cours de cette période, les compétences en matière de prise de décision du gouvernement fédéral, des *Länder* et des administrations municipales sont devenues très étroitement liées. Il s'agit là d'un phénomène qui est contraire au principe de base du fédéralisme et de l'autonomie locale. Diverses réformes du régime et des politiques ont eu pour conséquence d'accroître les fonctions et les pouvoirs du gouvernement central. En outre, le Conseil fédéral (ou chambre haute), où sont représentés les gouvernements des *Länder*, joue un rôle législatif croissant. Comme l'a bien montré Ursula Männle, il en est résulté un effritement des pouvoirs des parlements des *Länder* [cf. références].
2. Désenchevêtrer les compétences. Un débat a donc surgi sur les

méthodes visant à désenchevêtrer et à décentraliser les pouvoirs législatifs et juridiques (conformément au principe de subsidiarité – cf. encadré). Il en va de même pour le régime financier et, notamment, les paiements de péréquation entre le gouvernement fédéral et les *Länder*, ainsi qu'entre les *Länder*.

3. Mettre fin à l'absence de connexité entre pouvoirs et responsabilités. Il y a une absence quasi-totale de connexité entre compétences législatives et responsabilité financière. Le principe de connexité enchaîné dans la Constitution – qui crée et administre un programme doit en acquitter les frais – ne s'applique presque plus. Les lois fédérales que les *Länder* doivent mettre en œuvre en utilisant leurs propres ressources financières ne cessent de se multiplier. Certaines lois fédérales attribuent des programmes
4. Accroître les pouvoirs des *Länder*. Les lois-cadres fédérales et les programmes conjoints entre le fédéral et un *Land* (construction d'universités, développement économique, etc.) ne laissent pas suffisamment de marge de manœuvre aux *Länder*. Qui dit financement partagé dit hausse des frais administratifs, multiplication des

à des villes et municipalités sans que le gouvernement fédéral ne s'engage à financer au moins une partie des frais afférents. Comme l'a soutenu Wolfgang Renzsch, il faut au plus tôt établir de nouveaux liens entre autorité législative et responsabilité financière [cf. références] et instituer un taux de co-financement obligatoire auquel serait assujetti le gouvernement fédéral lorsqu'il crée des prestations en espèces, par exemple dans le domaine des services sociaux.

5. Accroître les pouvoirs des *Länder*. Les lois-cadres fédérales et les programmes conjoints entre le fédéral et un *Land* (construction d'universités, développement économique, etc.) ne laissent pas suffisamment de marge de manœuvre aux *Länder*. Qui dit financement partagé dit hausse des frais administratifs, multiplication des

Solidarité, subsidiarité et connexité

La politique sociale allemande repose en grande partie sur trois principes : la subsidiarité, la solidarité et la connexité.

« Le principe de solidarité procède du principe de l'État providence. Selon ce principe, les membres d'un groupe donné qui sont assujettis à des risques comparables doivent se soutenir les uns les autres ... »

« Le principe de subsidiarité est toutefois assujetti à la condition selon laquelle certains groupes de personnes ne reçoivent de l'aide extérieure que si les mesures prises pour s'aider soi-même sont épuisées... ».

- *Lehrbuch der Sozialpolitik*, Heinz Lampert, Berlin: Springer, 1998, 5^e édition.

« Selon le principe de connexité, toute législature qui confie à des villes, municipalités ou districts des responsabilités auxquelles sont associés des frais doit également pourvoir à leur financement (Qui engage des frais doit les acquitter). »

- Site Internet du Parti démocrate chrétien, « Politique communautaire », <http://www.cdu.de/politik-a-z/kommunal/kap57.htm>

délais et perte de souplesse. On devrait supprimer les programmes conjoints entre le fédéral et un *Land*.

5. Mettre fin aux distorsions de concurrence. L'aide financière fédérale nuit à la concurrence entre les *Länder*. Il conviendrait de supprimer l'aide financière fédérale destinée à prévenir les perturbations macroéconomiques et à encourager la croissance économique. Le calcul des paiements de péréquation est si complexe que seuls les spécialistes y comprennent quelque chose. Ces paiements sont également inéquitables parce qu'ils ont des effets défavorables sur les *Länder* qui remportent des succès économiques et politiques.
6. Conférer des pouvoirs fiscaux aux *Länder*. Il ne peut y avoir de fédéralisme fort sans que les *Länder* ne disposent de leurs propres pouvoirs fiscaux. Les *Länder* ne doivent pas être dépendants du gouvernement fédéral. Chaque *Land* devrait posséder tous les pouvoirs requis pour fixer les taux s'appliquant à l'échelle de son territoire (impôts fonciers, taxes sur les véhicules, impôts sur les successions).
7. Donner aux *Länder* le pouvoir de prélever des impôts sur le revenu.

Trois ordres de gouvernement en Allemagne

Bund : fédération : le gouvernement fédéral de la République fédérale d'Allemagne. Ses compétences sont définies dans la Loi fondamentale de 1949 (*Grundgesetz*). Les origines de la fédération remontent à l'Empire allemand fondé en 1871: il y avait 25 états au sein de cette fédération, la Prusse étant de loin la plus puissante. Les *Länder* ont été abolis aussi bien dans l'Allemagne nazie que dans la République démocratique communiste allemande (1949-1990), mais la République fédérale d'Allemagne les a rétablis. La soi-disant « clause éternelle » de l'article 79(3) de la *Grundgesetz* précise que le régime fédéral ne doit jamais être aboli.

Land : une des 16 unités infra-nationales de la République fédérale d'Allemagne. Avant l'unification allemande, il y avait 11 *Länder*. Trois d'entre eux seulement ont des antécédents précis – Hambourg, Brême et la Bavière. Les *Länder* ont certains droits définis dans la Constitution. Ils possèdent en outre des droits résiduels dans les domaines qui ne sont pas attribués au gouvernement fédéral ou qui ne figurent pas dans la liste des « droits simultanés ». Les droits exclusifs des *Länder* sont les droits d'administration et tous les droits afférents à la police et à l'ordre public, à la culture, aux médias et à l'éducation.

Stadt, Gemeinde : ville, municipalité : l'ordre des administrations municipales. En plus des trois cités-états de Berlin, Hambourg et Brême (qui constituent trois des 16 *Länder*), on compte 13 682 villes et municipalités en Allemagne. Leurs pouvoirs ne sont pas les mêmes : il y a 112 *Kreisfreie Städte* ou « villes sans districts » qui ont les mêmes pouvoirs que les districts (*Kreisen*).

L'autonomie des *Länder* en ce qui concerne les impôts sur le revenu des particuliers et des sociétés devrait être accrue.

8. Accorder une plus grande autonomie aux administrations

municipales. L'exigence d'autonomie fiscale devrait également s'appliquer aux villes et aux municipalités. Pour ce qui est des paiements de péréquation locale, il est préférable de recourir à des transferts généraux plutôt qu'à des transferts réservés à des fins particulières.

9. Adopter des mesures concernant le désenchevêtrement, la connexité, la transparence et la subsidiarité. Les mots clés de la réforme du régime financier sont : désenchevêtrement, connexité, transparence et subsidiarité [cf. encadré]. On devrait faire une plus grande place à la responsabilité, faciliter la concurrence et assurer un meilleur suivi des décisions.

10. Abandonner le « fédéralisme de l'égalité ». Il faut renoncer au fédéralisme de l'égalité et de la redistribution et s'orienter vers un fédéralisme plus concurrentiel. On peut le faire sans porter ombrage à la règle de conditions de vie comparables au sein de l'Etat fédéral ou au principe de solidarité [cf. encadré]. ☺

Références ... en allemand

- Udo Margedant, "Grundzüge der deutschen Finanzordnung," in Föderalismusreform: die deutsche Finanzordnung auf dem Prüfstand, *Zukunftsforum Politik* Nr. 44, publié par le Konrad-Adenauer-Stiftung (St. Augustin, 2002), p. 7 – 18.
- Werner Heun, Allocation of Tasks and Regimes of Public Finance Responsibilities between the Federal and other Levels of Government, General Report, in: Eibe Riedel (ed.), *Aufgabenverteilung und Finanzregime im Verhältnis zwischen dem Zentralstaat und seinen Untereinheiten, Schriften der Gesellschaft für Rechtsvergleichung*, vol. 195 (Baden-Baden, 2001), p. 17 – 33.
- Ursula Männle, "Thesen zur Reform der Finanzverfassung," in *Zukunftsforum Politik* no 44 (footnote 1), p. 19 – 20.
- Wolfgang Renzsch, Finanzausgleich und die Modernisierung des Bundesstaates. *Perspektiven nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts* (Friedrich-Ebert-Stiftung: Bonn, 2000), p. 1 – 18.
- Kurt Döring, "Ein bisschen Wettbewerb" in *Frankfurter Allgemeine Zeitung* v. 14, mai 2002, p. 10.

A propos des auteurs

THÈME III : RÉPARTITION DES TÂCHES ET FÉDÉRALISME FINANCIER

John A. A. Ayoade enseigne le fédéralisme comparé et la gestion de conflits à l'Université de Ibadan, au Nigeria. Il a également enseigné au Collège Williams, au Massachusetts, aux États-Unis, et à l'Université de Pennsylvanie. Il a été boursier Fulbright senior d'origine africaine de l'Université de Boston, directeur des études au Centre d'études démocratiques, à Abuja, au Nigeria, et doyen de la faculté des sciences sociales de l'Université d'Ibadan. Il a également été président de l'Association nigériane de science politique.

Nirmal Jindal est chargé de cours en science politique au Collège Satyawati de l'Université de Delhi en Inde. L'année dernière, M. Jindal, Ph.D., a été professeur invité au Centre Malaviya pour la recherche sur la paix, à l'Université hindoue de Bénares. Il a récemment participé à une table ronde sur l'enseignement des relations internationales dans les universités sud-asiatiques, organisée par la maison Fulbright, à New Delhi.

Ulrich Karpen est professeur de droit à l'Université de Hambourg et directeur du Centre de recherche en droit constitutionnel et administratif de la culture et de l'éducation supérieure. Il a également enseigné aux universités de Fribourg, de Saarbrücken et de Berlin. M. Karpen, Ph.D., a été conseiller en matière de droit constitutionnel auprès des parlements et des gouvernements d'Afrique du Sud, de Bosnie et Herzégovine, de Géorgie et d'Ukraine, et est conseiller permanent en matière de droit auprès du Conseil de l'Europe.

Ulrich Klöti est professeur de science politique à l'Université de Zurich. Il a étudié aux universités de Berne, de Princeton et du Michigan (Ann Arbor). De 1973 à 1980, M. Klöti, Ph.D., a été secrétaire d'administration au Bureau de la Chancellerie suisse, avant d'être engagé comme professeur de science politique, et en particulier de politique nationale et comparée. Plus récemment, M. Klöti a été directeur de l'Institut de science politique (autrefois l'Institut de recherche en science politique).

Harvey Lazar dirige l'Institut des relations intergouvernementales au département des politiques publiques de l'Université Queen's. Il a une vaste expérience en élaboration des politiques, ayant été responsable politique au sein de divers ministères – et tout récemment sous-ministre adjoint principal (politique) au Développement des ressources humaines Canada. M. Lazar, Ph.D., a également une grande expérience en recherche, ayant oeuvré en tant que vice-président du Conseil économique du Canada, ainsi que dans divers groupes de travail.

Ernesto Rezk est professeur de politique fiscale et directeur de l'Institut d'économie et de finance de l'Université nationale de Córdoba, en Argentine. Il est également chercheur émérite et juge spécialiste auprès du ministère argentin de l'Éducation et du programme spécial d'incitation à la recherche. Récemment, M. Rezk, Ph.D., a oeuvré en tant que conseiller auprès des universités du Guatemala pour l'Institut pour la démocratie et l'assistance électorale (IDEA). Il s'intéresse principalement à la politique fiscale et à la décentralisation, en Argentine et ailleurs.

CONSEIL D'ADMINISTRATION DU FORUM DES FÉDÉRATIONS

L'honorable Bob Rae (président)
Avocat, Goodman Phillips & Vineberg
Ancien premier ministre de l'Ontario
Toronto, Canada

M. Rui de Britto Álvares Affonso, Prof.
Directeur, Secteur public d'économie
Fundação do Desenvolvimento Administrativo
(FUNDAP)
São Paulo, Brésil

L'honorable Jocelyne Bourgon
Présidente, Centre canadien de gestion
Ottawa, Canada

M. David Cameron, Prof.
Université de Toronto
Département de science politique
Toronto, Canada

M. Alex Ekwueme, Ph. D.
Ancien vice-président du Nigeria
Enugu, Nigeria

Chef Clarence (Manny) Thomas Jules
Président, Commission consultative de la fiscalité
indienne
Kamloops, Canada

M. Arnold Koller, Prof., Ph. D.
Ancien président de la Suisse
Appenzell, Suisse

Son Excellence Teresa de Madero
Ambassadrice du Mexique au Canada
Ottawa, Canada

M. Narasimhan Ram
Rédacteur en chef, Frontline
Chennai (Madras), Inde

M. Gil Rémillard, Prof.
Avocat
Ancien ministre de la Justice et des Affaires
intergouvernementales, Québec
Montréal, Canada

M. Henning Voscherau, Ph. D.
Notaire
Ancien maire de Hambourg
Hambourg, Allemagne

M. Ronald Watts, Prof.
Professeur émérite
Institut des relations intergouvernementales
Université Queen's
Kingston, Canada

M. Michael Zorbas (représentant jeunesse)
Directeur général, Réforme des pratiques
commerciales
Association automobile de l'Australie

Forum des fédérations / 700-325, rue Dalhousie / Ottawa (Ontario) K1N 7G2 / Canada
Tél. : (613) 244-3360 / Téléc. : (613) 244-3372 / Courriel : forum@forumfed.org

L'art de la négociation Une simulation de règlement des conflits dans les pays fédérés

par Jonathan Rose, Alexis Conrad et John McLean

- Un livre commandé par le Forum des fédérations -

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

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

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

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

Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

NOTES

