

Fédérations



Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 2, n° 5, novembre 2002

Une paix durable au Sri Lanka?

- Aussi :**
- **Élections au Brésil**
 - **Réforme du régime de santé au Canada**
 - **Gouvernement local en Espagne**



Canada : 4,00 \$ CA
Suisse : 4,00 francs CH
G.-B. : 3,00 £
Inde : 76,50 roupies
Mexique : 20 pesos
Zone euro : 4,00 €
États-Unis et ailleurs : 3,50 \$ US

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 \$ CA / 16,95 \$ US / 12,99 £
plus frais d'expédition auprès de :

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

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

Relations intergouvernementales dans les pays fédérés

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

Envoyez-moi *Relations intergouvernementales dans les pays fédérés*

- à mon adresse au Canada 14,95 \$ CA*
- à mon adresse hors du Canada 14,95 \$ US*
- chèque ou mandat-poste ci-joint
- Carte Visa n° _____

Date d'exp. : _____

* plus 3,00 \$ de frais d'expédition

Nom _____

Adresse _____
Indiquez votre code postal.

Pays _____

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



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



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 2, n° 5, novembre 2002



En couverture : En quête d'une solution constitutionnelle (voir page 5)

Anton Balasingham (à droite), négociateur en chef des Tigres de libération, en compagnie de G.L. Peiris, négociateur en chef du gouvernement srilankais, lors de pourparlers de paix historiques à Bangkok, le 18 septembre 2002. REUTERS/Sukree Sukplang.

Sommaire

Le Brésil passe au vote : changement crucial pour ses villes et ses états.	3
<i>par Gilberto Rodrigues</i>	
<i>Si, comme le prévoient les sondages, « Lula » remporte les élections présidentielles, il aura plus que des problèmes reliés à la monnaie et au chômage à régler cette fois. La pratique du fédéralisme au Brésil a sérieusement besoin d'être prise en charge.</i>	
Nouvelle initiative de paix au Sri Lanka	5
<i>par Rupak Chattopadhyay</i>	
<i>Les groupes ethniques et religieux du pays sont-ils prêts à envisager la gouvernance à paliers multiples?</i>	
Des pouvoirs accrus pour les municipalités en Espagne?	9
<i>par Violeta Ruiz Almendral</i>	
<i>Le système asymétrique espagnol commence à respecter les villes et les municipalités.</i>	
Au Canada, le régime de santé cause des maux de tête	11
<i>par Tim Stutt</i>	
<i>Le régime public d'assurance maladie, financé par le fédéral et les provinces, doit faire face à une demande croissante.</i>	
La Page du praticien : Lellos Demetriades.	13
<i>Fédérations s'entretient avec l'ancien maire de Nicosie. Quelles sont les chances d'une constitution fédérale pour une île divisée?</i>	
Discorde ferroviaire en Inde	17
<i>par Prasenjit Maiti</i>	
<i>La création de nouvelles zones pour le gigantesque système de chemins de fer provoque des frictions interétatiques.</i>	
Commentaire : Réforme et longue tradition du fédéralisme en Suisse . .	19
<i>par René Rhinow</i>	

Une publication du Forum des fédérations

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

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

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

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

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

Le mot de la rédaction

Cela se passe à l'Université de Saint-Gall, dans l'est de la Suisse, un établissement possédant un sens aigu de la tradition doublé d'une perspective moderne. C'est la fin du mois d'août, et nous participons à la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, laquelle fait suite à la Conférence que le Forum des fédérations organisait à Mont-Tremblant en 1999. Les organisateurs de la conférence helvétique insistent particulièrement sur la dynamique du dialogue; ils encouragent les participants à transcender leurs positions établies, à user de leur franc-parler, et à faire plus que d'échanger des envolées rhétoriques.

Ainsi, dans l'un des ateliers, un ministre fédéral canadien, le président suisse ainsi qu'un groupe d'universitaires et de praticiens du monde entier débattent en toute simplicité de péréquation fiscale. On se rend compte très vite que diverses cultures et traditions politiques sont réunies autour de la table. Pour certains, la question de la responsabilité et du respect des conditions est une préoccupation primordiale. Pour d'autres, la question est plutôt de faire en sorte que la pratique de la péréquation n'engendre pas de tensions politiques. Malgré tout, on voit bien que les participants bénéficient de l'expérience des autres, et qu'ils en apprennent un peu plus sur leurs propres pratiques du fédéralisme en les expliquant aux autres.

L'esprit de candeur et d'ouverture qui marque les ateliers de la Conférence est frappant. Les participants ne paraissent pas se soucier du fait que leurs pairs, voire leurs adversaires politiques, et les journalistes prennent connaissance de la moindre de leur parole. Ils ne souhaitent, vraisemblablement, que prendre part au dialogue.

On ne se souviendra sans doute pas de la Conférence de Saint-Gall pour ses déclarations émouvantes ou ses entreprises collectives officielles. Mais en termes d'ateliers et de groupes de discussion, il y avait un courant très fort. Les participants apprenaient les uns des autres.

La prochaine Conférence internationale sur le fédéralisme aura lieu en Belgique en 2004. D'ici là, le Forum se consacrera au travail qu'il effectue avec des praticiens du monde entier par le biais de programmes qui se penchent sur les problèmes réels auxquels ils sont quotidiennement confrontés.

Dans ce numéro de *Fédérations* au nouveau visage, nous proposons des articles qui, nous le souhaitons, mettront en lumière les tangentes du fédéralisme dans diverses régions du globe.

L'article principal porte sur les possibilités qu'offrent les modèles fédéraux et à paliers multiples pour un Sri Lanka ravagé par la guerre. Dans ce pays, les parties sont sans doute prêtes à envisager la mise en place d'une paix durable basée sur le respect mutuel et sur une constitution qui, tout en préservant l'unité nationale, garantit une autonomie régionale ainsi que des droits religieux et ethniques. Si le Sri Lanka y parvient, il aura créé un extraordinaire précédent pour d'autres pays aux prises avec des conflits du même ordre.

Le Forum participe pleinement au processus. Tout en acquérant une certaine maturité en tant qu'organisme, il en est venu à comprendre que le fédéralisme importe non seulement à ceux qui le pratiquent mais aussi à ceux qui sont à l'affût de solutions à long terme pour régler les conflits.

La Page du praticien s'attache à ce type de cas : Chypre. À Saint-Gall, nous nous sommes entretenus avec l'ancien maire

de Nicosie au sujet de la pertinence d'une quelconque option fédérale pour Chypre. Lellos Demetriades éprouve un sentiment de désespoir face à la méfiance qu'éprouvent depuis longtemps les Turcs et les Grecs les uns envers les autres. Mais l'élargissement actuel de l'Union européenne permet d'espérer. Si, en effet, elle considérait Chypre comme un candidat à l'adhésion, elle devrait montrer un net enthousiasme et l'aider à trouver un arrangement constitutionnel durable qui permettrait d'éviter la division permanente de l'île en deux pays.

Au moment de rédiger ces lignes, nous savons que Luiz Inácio Lula da Silva a de fortes chances de remporter les élections présidentielles au Brésil. Le futur président, qui soit-il, entrera en fonction dès janvier avec une nouvelle équipe de législateurs et de gouverneurs d'état. Dans deux numéros de *Fédérations* [cf. vol. 1, n° 1 et vol. 3, n° 3], nous avons étudié certaines tensions au sein de la fédération brésilienne, et en particulier les questions fiscales. Gilberto Rodrigues survole ici les affaires fédérales inachevées qui relèveront de la responsabilité du nouveau gouvernement. Les candidats à la présidence au second tour ont tous deux des conseillers compétents sur les questions « fédératives », comme disent les Brésiliens. Peu importe le résultat, on inscrira sûrement des réformes de nature fédérale à l'agenda présidentiel.

Ce numéro traite aussi des « pactes locaux », qui permettent d'accorder des pouvoirs accrus aux gouvernements municipaux en Espagne, de la recherche d'un accord entre le fédéral et les gouvernements provinciaux du Canada quant à la réforme du régime d'assurance maladie, et de la nature des relations entre la gestion du système ferroviaire et le fédéralisme en Inde. De plus, René Rhinow, politicien et universitaire, réfléchit sur les récentes réformes constitutionnelles en Suisse à la lumière de la longue tradition fédérale de ce pays. ☺

* * *

Vous avez bien sûr remarqué le nouveau format de *Fédérations*. Nous souhaitons que vous le trouviez plus pratique et agréable à lire. Nous avons gardé la formule des pages détachables à trois trous pour que vous puissiez les conserver dans les classeurs que nous envoyons aux abonnés. Abonnez-vous dès aujourd'hui pour recevoir le vôtre!

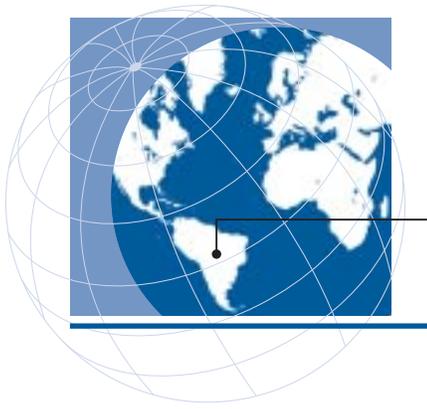
Dans les prochains numéros, nous avons l'intention de publier des lettres, de brèves mises à jour sur l'état du fédéralisme dans le monde, ainsi que des comptes rendus de livres. Faites-nous part de vos impressions, des nouvelles fédérales de votre pays et des livres que vous nous recommandez. Écrivez-nous à : nerenberg@forumfed.org

Téléphone : 1-613-244-3360, poste 203
Télécopieur : 1-613-244-3372

Ou par la poste :

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

Nous avons hâte d'avoir de vos nouvelles!



Le Brésil passe au vote : changement crucial pour ses villes et ses états

Si la tendance se maintient, « Lula » remportera les élections présidentielles; il devra alors songer à moderniser le régime fédéral brésilien.

PAR *GILBERTO RODRIGUES*

Lors des élections générales au Brésil, la population sera appelée à élire un président, un vice-président, 26 gouverneurs et vice-gouverneurs d'état, un gouverneur et un vice-gouverneur du district fédéral et deux sénateurs par état, ce qui équivaut aux deux tiers du Sénat. La Chambre des députés et les assemblées législatives des états seront donc entièrement remodelées. Les changements apportés au cadre politique permettront des modifications institutionnelles et administratives à l'échelle du pays.

Malgré tout, le Brésil fait face au même dilemme : comment maximiser son énorme potentiel de production, développer suffisamment son économie pour contrecarrer une dette publique croissante et régler, de toute urgence, les profondes disparités régionales et l'exclusion socioéconomique qui affectent un important segment de la population.

Le rapport sur le développement humain 2002 du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) accorde au Brésil la cote de 0,757 sur une échelle de 0 à 1, ce qui le classe au 73^e rang parmi les 173 pays analysés. L'Amérique latine et les Caraïbes surclasse le Brésil avec une moyenne de 0,767. Dans ce contexte, il est donc fort surprenant de constater que d'après l'indice de Gini, le Brésil se classerait au quatrième rang mondial pour la concentration des revenus!

À la lumière de ce scénario, le nouveau président et son équipe de gouverneurs et de législateurs devront notamment redéfinir et actualiser le régime fédéral brésilien.

Le « pacte fédéral »

Les tensions entourant la centralisation et la décentralisation des pouvoirs secouent le Brésil depuis l'avènement des premier et second empires, soit entre 1822 et 1889. Puisque la tradition portugaise favorisait la centralisation, il a fallu attendre l'instauration de la Première république (1889-1930) et l'avènement du fédéralisme pour que les états obtiennent un peu plus d'autonomie.

Au cours du XX^e siècle, le fédéralisme brésilien a connu tour à tour des régimes autoritaires centralisateurs et des régimes libéraux favorables à la décentralisation. Il aura fallu attendre le processus de démocratisation et la Constitution de 1988 pour assurer une plus grande autonomie sous-nationale face à l'Union.

La nouvelle Constitution conférait une autonomie fédérale aux municipalités, les rendant officiellement égales à l'Union et aux états. Le débat relatif à la forme que prendra le fédéralisme

brésilien repose sur ce nouveau pacte fédéral constitutionnel, sur ses pratiques et sur son application progressive.

Les employés de la plupart des petites et moyennes municipalités n'ont toutefois pas les compétences voulues pour satisfaire aux nouvelles exigences constitutionnelles. Les nouveaux dirigeants auront donc fort à faire pour remédier à la situation.

Dette, impôt et péréquation

Le débat entourant le fédéralisme fiscal a pris une nouvelle ampleur avec l'adoption de la Loi sur la responsabilité financière le 4 mai 2002 [cf. *Fédérations*, vol. 2, n° 3]. Il aborde un grave problème brésilien : l'endettement sans bornes des unités constituantes qui donne lieu à une dette publique difficile à gérer. La Loi vise à garantir une saine gouvernance et à transformer des habitudes ancrées dans une culture de dépenses sans limites. Mais le redressement fiscal inhérent à la Loi engendre de sérieux problèmes et menace la viabilité même de plusieurs états et municipalités.

Dans ce contexte, la réforme doit porter sur la fiscalité, de manière à assurer le financement nécessaire au bon fonctionnement et à l'autonomie des entités fédérales.

Il importe de redéfinir la péréquation fiscale pour rectifier le grave déséquilibre socioéconomique régional. Le Brésil doit donc améliorer son régime actuel de transferts verticaux, notamment en matière d'éducation et de santé, et le protéger contre l'interférence et la manipulation politiques. Du côté de la concurrence fiscale, l'adoption de règlements efficaces aiderait à réduire l'asymétrie régionale et mettrait fin aux querelles fiscales entre les états.

Les Brésiliens songent depuis plus de dix ans à modifier leur régime d'imposition. Mais toutes les propositions se heurtent au fait que le fédéral perdrait au change advenant une dévolution des responsabilités fiscales aux états et aux municipalités.

Les propositions législatives et les débats engagés jusqu'ici ont permis de remplacer la taxe sur la production par une taxe à valeur ajoutée (TVA). Cette dernière, qui ne s'applique qu'au produit final, est plus exhaustive que la « taxe sur les services et la circulation des produits » et la « taxe sur les produits manufacturés ».

Les réformes fiscales doivent également tenir compte de la participation du Brésil au MERCOSUR (le « Marché commun du Sud ») et de son adhésion éventuelle à la Zone de libre-échange des Amériques (en voie de négociation), deux entités favorables aux politiques d'harmonisation fiscale.

Gilberto Marcos Antonio Rodrigues est professeur de droit international à la Faculté de droit de l'université catholique de Santos, dans l'état de São Paulo, au Brésil.

Services de base et guerre au crime

Les thématiques qui sous-tendent le fédéralisme sont aussi étroitement liées que les gènes sur un brin d'ADN. Dans une structure fédérale, la redéfinition des compétences n'a de sens que si la réforme fiscale permet d'accorder les fonds nécessaires pour couvrir le coût des responsabilités implicites ou prévues.

Cette seconde priorité soulève des questions qui touchent directement la population, et constitue le fondement même de l'efficacité dans la formulation et l'application des politiques publiques dans des secteurs comme la santé, l'éducation, l'environnement, le logement et les installations sanitaires essentielles.

Les Brésiliens sont fort inquiets du taux alarmant de violence urbaine et de crime organisé au pays. C'est pourquoi ils réclament des changements à la sécurité publique à l'échelle des compétences fédérales et étatiques.

Les plus grandes manifestations de violence et de crime existent au sein des villes, mais les municipalités ne jouissent pas de l'autorité constitutionnelle nécessaire pour assurer le maintien de l'ordre. Les états, pour leur part, gèrent deux forces policières (civile et militaire), qui coopèrent mal, sinon pas du tout, et dilapident les ressources financières et humaines.

On s'attend à un important débat entourant les responsabilités accrues à confier aux municipalités dans ce secteur, comme cela s'est fait pour la gestion des transports. Les verbes « fédéraliser » et « étatiser » existent dans le vocabulaire portugais et décrivent la gestion ou l'exécution d'une politique ou d'un service public par le fédéral ou par un état. Mais le terme « municipaliser » n'existe pas. Il s'agit néanmoins d'un point chaud du programme fédéral brésilien, alimenté par un mouvement mondial visant à renforcer les pouvoirs locaux dans des domaines généralement régis par le centre ou un état.

Par contre, plusieurs arguent que les enquêtes et les sentences applicables aux membres du crime organisé devraient être fédéralisées, pour garantir l'intégrité et l'indépendance des commissaires de police, des procureurs et des juges, et pour assurer l'application équitable de la loi.

Manque de coopération

Au Brésil, il existe trois ordres de gouvernement (fédéral, étatique et, contrairement à plusieurs fédérations, *municipal*), et pourtant, il existe peu de mécanismes institutionnels efficaces pour faciliter les relations intergouvernementales. La coopération intergouvernementale aiderait à régler les « guerres fiscales » qui opposent divers états [cf. *Fédérations*, vol. 1, n° 1] et qui nuisent aux économies régionales. Mais la réalité brésilienne est telle que le pays doit créer son propre modèle dans ce domaine. Le régime fédéral brésilien est particulièrement complexe, compte tenu de l'existence conjointe de l'Union, de 26 états, d'un district fédéral et de 5 561 municipalités affichant de profondes disparités socioéconomiques.

Lorsque l'Union signe un traité, il lie du même coup les états et les municipalités. Un survol de l'histoire du Brésil ne fait ressortir aucune opposition à cette règle. Compte tenu de la complexité croissante des dossiers internationaux et de la participation accrue des acteurs sous-nationaux dans la mise en oeuvre d'ententes multilatérales, il devient urgent

d'amorcer le dialogue et d'engager des mesures intergouvernementales en ce sens.

C'est ainsi que le Brésil a ratifié la Convention-cadre sur les changements climatiques (1992) et le Protocole de Kyoto (1997) mais n'a engagé encore aucune mesure pour garantir que ses instances sous-nationales respecteraient ces ententes. Puisqu'il n'existe, à toutes fins pratiques, aucune communication efficace entre les diverses compétences brésiliennes, le fédéral a agi de façon incohérente et pris des décisions qui, croit-il, serviront bien ses intérêts.

États, municipalités et relations étrangères

Il y a également lieu d'examiner les relations internationales qui relient les états et les municipalités, un phénomène qui prend plus d'ampleur depuis les années 90, propulsé par la mondialisation et le mouvement d'intégration régionale. Le mouvement en faveur des villes internationales inspiré de la Conférence sur l'habitat (ONU, 1996) et ses ramifications, ainsi que le MERCOSUDES, un réseau qui regroupe des centaines de municipalités de pays du MERCOSUR, offrent deux nouvelles occasions de coopérer entre tous les ordres de gouvernement.

Cela dit, on ne peut écarter pour autant la possibilité de certains conflits. Prenons, à titre d'exemple, la crise du moratoire sur l'« euro-obligation » dans l'état de Minas Gerais en 1999, où le fédéral a dû intervenir pour bloquer la fuite de capitaux.

Il existe déjà, dans ce secteur, un organisme dont le mandat consiste à favoriser la coopération. En 1997, le ministère des Affaires étrangères a mis sur pied un Conseil des relations fédérales dont le rôle consiste, justement, à collaborer étroitement avec les états, les municipalités et la société civile.

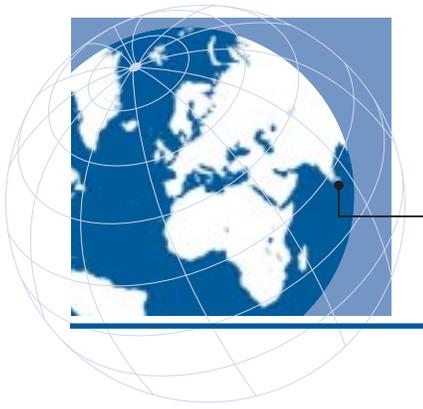
Malgré tout, cet organisme n'est pas équipé pour chapeauter le nombre croissant d'engagements internationaux négociés par les états et les municipalités. La création d'un forum consultatif et l'adoption de mesures diplomatiques fédérales permanentes contribueraient peut-être à favoriser le dialogue avec les instances sous-nationales et à sensibiliser les gens aux responsabilités inhérentes à l'instauration de politiques étrangères fédérales.

Une « culture fédérale » au Brésil?

Afin de relever tous ces défis à court et moyen terme, il faudra engager des mesures pour préparer les générations futures à mieux composer avec le fédéralisme et pour apprendre à en profiter davantage. Les maisons d'enseignement, surtout les universités et les centres de recherche, doivent élargir leurs champs d'activités pour inclure l'apprentissage du Brésil sous l'angle du fédéralisme. En outre, il pourrait s'avérer utile de se familiariser avec le fonctionnement d'autres régimes fédéraux.

Les programmes actuels d'enseignement des facultés de droit et les cours de droit ne tiennent pas compte des lois des états et des municipalités. Pourtant, ces mêmes organismes éduquent la plupart des dirigeants des trois paliers gouvernementaux, dont plusieurs ont pour tâche d'interpréter et d'appliquer les lois.

Le débat entourant la réforme du fédéralisme doit servir à stimuler et à appuyer la propagation d'une culture fédérale à l'échelle du Brésil, puisant à de nouvelles ressources éducatives qui reflètent fidèlement les perspectives de chacun des trois paliers gouvernementaux de la fédération brésilienne. (6)



Nouvelle initiative de paix au Sri Lanka

Les groupes ethniques hier encore en lutte sauront-ils s'entendre sur une structure gouvernementale leur permettant de coexister dans la paix?

PAR *RUPAK CHATTOPADHYAY*

La paix est désormais à portée de main au Sri Lanka.

Le 18 septembre 2002, le gouvernement du Sri Lanka et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) ont conclu une première ronde de négociations pour la paix à Sattahip, en Thaïlande. Les deux parties se sont entendues pour mettre sur pied un groupe de travail mixte chargé de la reconstruction de la zone Nord ravagée par la guerre et pour fixer les dates des trois prochaines rencontres.

Une telle réalisation aurait été impensable un an auparavant. Une précédente initiative de paix, lancée en 1995 par la présidente srilankaise, Mme Chandrika Bandaranaike Kumaratunga, avait avorté après que la présidente elle-même eût été la cible d'un attentat à la bombe.

Le processus actuel de paix a débuté avec l'élection au gouvernement du Front national uni (UNF) en décembre 2001. Ranil Wickremesinghe a été élu au poste de premier ministre sur la foi qu'il mettrait fin à la guerre civile. Peu après son arrivée au pouvoir, le nouveau gouvernement initiait les pourparlers.

Le gouvernement a reconnu qu'il ne pouvait régler la situation de façon militaire et que le coût en vies humaines avait été effroyable. Presque vingt ans de guerre se sont soldés par la perte de 65 000 vies et une économie exsangue. Il n'est pas exagéré de dire que ce conflit a conduit le pays au bord de la faillite.

Le LTTE campé sur ses positions

Tout règlement définitif passe nécessairement par le rétablissement de la confiance de la population tamoule et par la prise en compte des revendications du LTTE. Le développement du Nord, soumis pendant plusieurs années à un blocus économique, accuse un retard tangible, tandis

que sa population se sent marginalisée sur le plan politique. Le caractère hautement militarisé du conflit a contribué à faire du LTTE le représentant de facto des Tamouls dans les régions Nord et Est du Sri Lanka.

De fait, la plupart des Tamouls sont reconnaissants envers le LTTE d'avoir contraint le gouvernement à négocier. Le LTTE contrôle de vastes territoires desquels il ne peut être évincé, et le nouveau gouvernement considère que l'échec du plan de paix de la présidente Kumaratunga est attribuable au fait de ne pas avoir inclus le LTTE dans les négociations. Bref, la viabilité de la solution dépend de l'inclusion du LTTE dans le processus.

D'autre part, malgré qu'il ait payé le prix fort en vies humaines, le LTTE ne pouvait espérer réaliser l'indépendance totale du peuple tamoul. Les limites de son champ de recrutement rendaient toute guerre d'usure virtuellement impossible.

En outre, la surveillance dont font l'objet les organisations dites terroristes depuis le 11 septembre 2001 a contribué à convaincre le LTTE de négocier.

La récente augmentation du prix de certaines denrées produites dans le Nord (riz et mangues), consécutive à une demande accrue dans le Sud, marque le début de la réintégration économique nationale.

Le premier ministre Wickremesinghe parlait vraisemblablement pour les deux camps lorsqu'il a déclaré en février dernier : « Il faut absolument que nous discussions; il n'y a pas d'autre solution. »

Les marchandises circulent, les routes sont réouvertes

La surveillance gouvernementale des envois de marchandises vers les régions contrôlées par le LTTE a pris fin en décembre dernier. Peu de temps après, en février 2002, le gouvernement et le LTTE signaient un accord de cessez-le-feu sous parrainage norvégien. Une équipe d'observateurs scandinaves en surveillance actuellement l'application. Bien que l'on rapporte des infractions mineures des deux côtés du conflit, il est raisonnable de dire que l'entente a mis fin à la confrontation militaire sur l'île.

La décision gouvernementale de réhabiliter le LTTE avant la reprise des négociations a créé un environnement favorable aux discussions.

Rupak Chattopadhyay est agent de programme au Forum des fédérations.

Le Nord, éprouvé par la guerre, a été soulagé par la réouverture de l'autoroute A-9 reliant Jaffna, la principale ville sous contrôle tamoul, aux régions du Sud. Nourriture, médicaments et autres produits circulent désormais dans les deux sens. La récente augmentation du prix de certaines denrées produites dans le Nord (riz et mangues), consécutive à une demande accrue dans le Sud, marque le début de la réintégration économique nationale.

Fin de la limitation imposée sur les voyages

Le Sud a également des motifs de se réjouir.

Pour la première fois depuis une vingtaine d'années, on ne voit plus à Colombo ces points de contrôle qui irritaient la population. Le personnel en uniforme n'y est pas plus visible que dans toute autre ville occidentale. Et l'espoir de la population est nourri par la croissance de l'investissement étranger et par le retour des touristes depuis le début de l'été.

Un certain type de partage asymétrique paraît maintenant inéluctable dans le cadre des pourparlers de paix.

De toutes les régions du Sri Lanka, plus de 100 000 réfugiés ont commencé à retourner dans leur foyer ou s'apprentent à le faire.

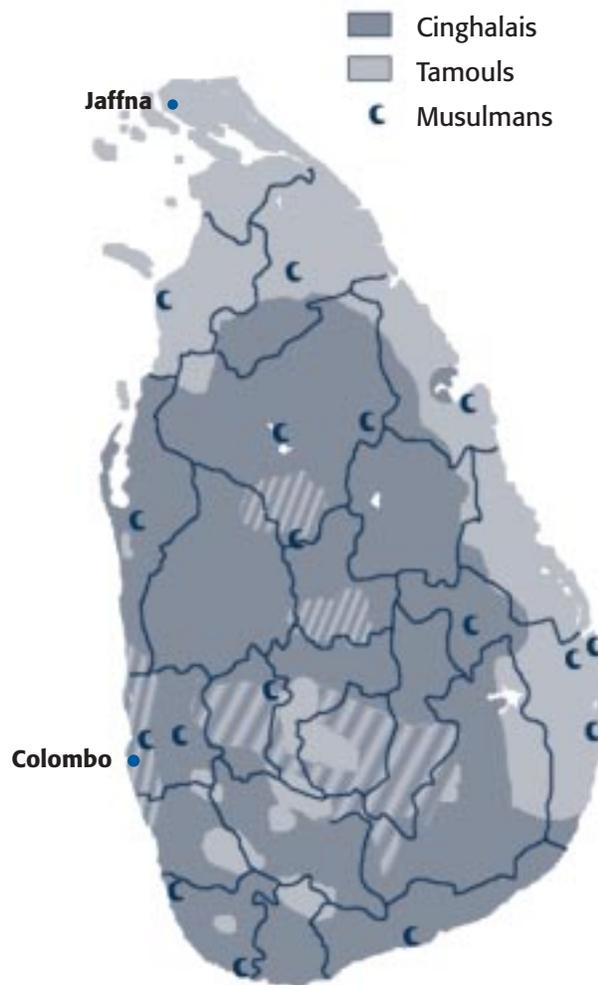
Le processus de normalisation est encouragé par la levée des restrictions de déplacement pour les civils. Les Tamouls en provenance de Jaffna ou de la région Est n'ont plus besoin de sauf-conduits ou de s'enregistrer auprès de la police lorsqu'ils voyagent dans le Sud. Chacun est libre d'aller où bon lui semble, sauf que les cadres du LTTE doivent toujours, selon les termes du cessez-le-feu, s'enregistrer auprès des autorités lorsqu'ils voyagent dans des régions sous contrôle gouvernemental.

Il est encourageant que les résidents du Sud aient commencé à voyager au Nord pour voir de leurs yeux les ravages causés par la guerre. Il s'agit pour plusieurs d'entre eux d'un premier voyage en région tamoule. Cette libre circulation des citoyens contribue au renforcement d'un sentiment populaire en faveur de la paix.

Le gouvernement de la Norvège a largement contribué à amener les parties à la table de négociation et à mettre en place le cessez-le-feu. Mais il y a des limites à ce que ce gouvernement peut ou souhaite faire.

Le caractère apparemment durable du cessez-le-feu permet d'espérer. Mais pour consolider la paix, les parties devront bientôt s'attaquer à une série de problèmes politiques et

Groupes ethniques et religieux au Sri Lanka



humanitaires complexes. À court terme, elles devront définir les modalités de la reconstruction et faire respecter les droits des minorités sur l'ensemble du territoire.

Toute entente politique, fût-elle provisoire ou permanente, doit prendre en compte les revendications de ces minorités. Il est probable que la nouvelle administration par intérim dans les provinces du Nord et de l'Est sera dominée par le LTTE, et certaines minorités cinghalaises et musulmanes sont inquiètes.

À long terme, les parties doivent envisager un transfert des pouvoirs vers les régions du Nord et de l'Est. Elles doivent aussi déterminer les modalités de désarmement du LTTE, dont les forces sont considérables, et la meilleure façon d'intégrer, le cas échéant, l'administration du LTTE dans l'appareil étatique.

Une aide internationale accrue

Reconnaissant l'ampleur du défi qui les attend, les parties ont demandé l'aide de la communauté internationale. Ainsi,

à la fin de la première ronde de négociations, elles se sont mises d'accord pour créer un groupe de travail mixte chargé de la reconstruction et de l'aide humanitaire. Constituant une forme de partenariat entre le gouvernement du Sri Lanka et le LTTE, le groupe de travail a pour tâche de déterminer, de financer et de superviser l'aide humanitaire et les activités de reconstruction nécessaires dans le Nord et l'Est du pays.

Le groupe de travail opérera en collaboration avec les Musulmans qui constituent un groupe minoritaire important à l'Est. Quant au financement de la reconstruction dans les provinces du Nord et de l'Est, le LTTE et le gouvernement srilankais mèneront conjointement une campagne de financement à l'échelle mondiale.

Le groupe de travail mixte constitue un test de la capacité des parties à collaborer. Il est inévitable que surgiront des problèmes de juridiction et de partage des pouvoirs entre les centres administratifs, comme c'est généralement le cas dans toute entreprise de décentralisation.

Conscientes que la solution suppose un important transfert des pouvoirs à la communauté tamoule et à ses représentants, les parties ont invité le Canada à contribuer au processus. Après avoir rencontré les représentants des deux parties, le Canada a fait appel au Forum des fédérations, spécialiste en la matière.

Au terme de la première ronde de négociations, on pouvait voir se dessiner un règlement politique reposant sur un transfert asymétrique des pouvoirs aux régions tamoules. Au lieu d'une répartition égale des pouvoirs entre les provinces, comme c'est le cas aux États-Unis, par exemple, les provinces tamoules se verraient octroyer des pouvoirs accrus, comme la Catalogne, en Espagne. Il est à noter que, si le modèle institutionnel choisi emprunte à des systèmes fédéraux existant ailleurs dans le monde, il sera certainement spécifique au Sri Lanka.

Un défi de taille

Le Sri Lanka a toujours été un État unitaire. Le processus de transfert des responsabilités doit donc s'attaquer à deux catégories distinctes de problèmes.

Données sur le Sri Lanka

HISTOIRE

- 1505 : Début de la colonisation portugaise
- 1658 : Début de la colonisation hollandaise
- 1798 : Début de la domination britannique
- 1948 : Déclaration d'indépendance
- 1947 : D. S. Senanayake du Parti d'unité nationale (UNP) est élu premier ministre.
- 1956 : Le Parti srilankais de la liberté (SLFP), dirigé par S. Bandaranaike, accède au pouvoir.
- 1959 : Bandaranaike est assassiné; d'abord son fils, puis son épouse lui succèdent.
- 1960 : Le cinghalais devient la seule langue officielle.
- 1965 : De retour au pouvoir, l'UNP doit composer avec un climat social tendu.
- 1970 : Mme Bandaranaike mène la gauche au pouvoir.
- 1971 : Un soulèvement marxiste est réprimé par le gouvernement.
- 1972 : Le pays (Ceylan) change de nom pour devenir le Sri Lanka.
- 1976 : Fondation du LTTE qui lutte pour la création d'un état tamoul dans le Nord et l'Est du pays
- 1977 : Dirigé par J.R. Jayawardene, l'UNP est reporté au pouvoir.
- 1983 : Début des hostilités entre les Tamouls et les Cinghalais
- 1987 : Intervention de l'armée indienne qui impose un traité de paix
- 1989 : Départ des troupes indiennes
- 1991 : Explosion de violence avec double assassinat politique
- 1993 : Prise par le LTTE d'une base militaire près de Jaffna, suivie de combats extrêmement meurtriers
- 2002 : À l'heure du cessez-le-feu, la guerre civile aura coûté la vie à quelque 20 000 personnes.

GÉOGRAPHIE

- Superficie : 65 610 km ca. – soit les deux-tiers de la Suisse
- Population : 19 408 000 (est. 2001) – soit légèrement plus que l'Australie
- Ethnies : Cinghalais (74 %), Tamouls (18 %), Arabes (7 %), autres (1 %)
- Religions : Bouddhistes (69 %), Hindous (15 %), Chrétiens (8 %), Musulmans (7 %)
- Langues : cinghalais (74 %), tamoul (18 %), autres (8 %)

ÉCONOMIE

- Secteurs économiques : alimentation, agriculture, textile et confection, télécommunications, assurance et banque
- Secteurs d'emploi : services (45 %), agriculture (38 %), production manufacturière (17 %)
- Secteurs d'exportation : cultures de plantations (20 %), textiles et vêtements (63 %)
- Articles d'exportation : textiles, vêtements, thé, produits de la noix de coco, diamants, produits raffinés du pétrole, épices
- Population active : 6,6 millions (1998)
- Taux de chômage : 8,8 % (est. 1999)

La première concerne les questions de gouvernance.

Les parties appelées à partager le pouvoir devront bénéficier d'un soutien technique leur permettant de profiter de l'expérience d'autres pays dans la mise sur pied de leurs institutions. Le manque d'expérience du Sri Lanka dans les questions intergouvernementales constitue un obstacle de taille au bon fonctionnement d'un État de type fédéral ou décentralisé. Le Forum mettra à la disposition des parties son expérience des réformes constitutionnelles et des relations intergouvernementales (notamment en ce qui concerne les questions fiscales et juridictionnelles, et les mécanismes de règlement des conflits). Le plus grand défi

qui attend le LTTE sera certainement de renoncer à son statut d'organisation militaire pour devenir un parti politique.

La seconde catégorie de problèmes concerne la façon de convaincre la population de la nécessité de nouvelles institutions.

Le gouvernement et le LTTE peuvent être d'accord sur le bien-fondé d'un transfert substantiel des pouvoirs de Colombo, mais il n'est pas dit que la population sera de leur avis. Or, aucune réforme constitutionnelle n'est possible sans le soutien de la population. Les tentatives précédentes de transfert des responsabilités ont suscité des réactions mitigées dans le pays. Selon qu'elle appartient à une communauté ou à une autre, la population interprétera le transfert des pouvoirs comme un pas vers la désintégration du Sri Lanka, ou comme étant nettement en deçà des aspirations des minorités.

Il est important de donner au public une vision claire de la gouvernance à paliers multiples et de sa capacité d'améliorer les relations interethniques et sociales, autrement dit, de sa capacité d'assurer l'intégrité de l'État tout en préservant les droits des minorités.

Du 2 au 7 septembre 2002, un groupe de spécialistes recruté par le Forum des fédérations a visité le Sri Lanka pour déterminer la nature exacte du soutien technique nécessaire pour entamer les pourparlers de paix ainsi que pour sensibiliser la population à la gouvernance à paliers multiples. L'équipe comprenait Bob Rae, président du conseil d'administration du Forum des fédérations et ancien premier ministre de l'Ontario, David Cameron et Will Kymlicka du Canada, et Charlie Jeffery de la Grande-Bretagne, chercheurs universitaires, et Peter Meekison, ancien haut fonctionnaire du gouvernement albertain.

L'équipe du Forum a d'abord rencontré G.L. Peiris, ministre des Affaires constitutionnelles, et Milinda Morogoda, ministre de la Science et de la Technologie, accompagnés de représentants du bureau du premier ministre, du Secrétariat d'État pour la paix et du ministère des Finances.

Le groupe s'est ensuite rendu à Vanni, une ville du Nord, pour y rencontrer M. Thamil Chelvan, représentant et chef de l'aile politique du LTTE.

Convaincre la population

En collaboration avec le Centre pour des solutions politiques du Sri Lanka, le Forum a

organisé une série de séminaires et de conférences publiques dans les villes de Colombo, Kandy et Jaffna. Ces rencontres visaient à encourager la population, dont une partie est opposée à l'idée d'un partage des pouvoirs ou à celle d'un État fédéral, à participer au processus.

Les rencontres ont permis au groupe de spécialistes d'aborder la question du coût et de la viabilité du fédéralisme pour le Sri Lanka, et de souligner la façon dont le partage des pouvoirs agit dans le règlement des conflits. De retour de mission, les membres de l'équipe ont fait état d'une volonté populaire très nette en faveur de la paix. Il n'est que de voir l'intensité de la circulation sur l'autoroute A-9 pour se convaincre du bienfait des mesures de paix pour l'économie et le bien public.

Il est aussi ressorti que certains s'inquiétaient encore de la forme qu'allait prendre le règlement final, et que le manque d'expérience du Sri Lanka en matière de gouvernance à paliers multiples était perçu comme un obstacle au succès.

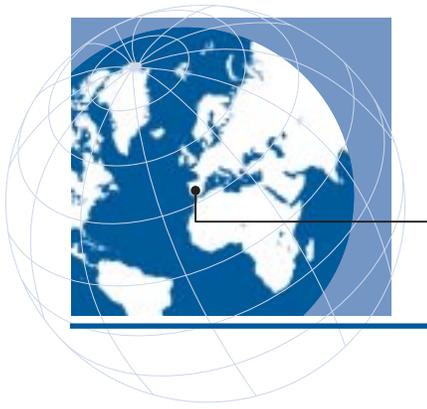
Un certain type de partage asymétrique paraît maintenant inéluctable dans le cadre des pourparlers de paix. Cette forme de partage implique que les constituantes de la nouvelle structure gouvernementale srilankaise n'aient pas des pouvoirs et responsabilités identiques, mais qu'elles assument un rôle correspondant à leur situation spécifique. Le concept implique également qu'il puisse y avoir une sorte de charte des droits culturels et des minorités qui compléterait la structure constitutionnelle et politique de base, un système qui garantirait certains droits culturels, par exemple, aux Tamouls vivant en territoire cinghalais, et aux Cinghalais vivant en territoire tamoul.

Il reste maintenant à sensibiliser la population aux possibilités offertes en matière de constitution et de gouvernement. ☺

**Il faut absolument
que nous discutons;
il n'y a pas d'autre
solution.**

Dix mois du processus de paix

19 décembre 2001	Le LTTE annonce un cessez-le-feu unilatéral d'un mois.
24 décembre 2001	Le gouvernement annonce une interruption des hostilités d'un mois.
15 janvier 2002	Le gouvernement lève l'interdiction sur le transport de marchandises vers le Nord.
22 février 2002	Le gouvernement et le LTTE s'entendent sur le principe d'un cessez-le-feu permanent.
3 mars 2002	Création d'une mission de surveillance du cessez-le-feu
8 avril 2002	Réouverture de la nationale A-9 reliant Jaffna à Kandy
10 avril 2002	Le chef du LTTE donne une première conférence de presse en 12 ans.
27 juillet 2002	Première rencontre officielle entre un ministre srilankais et le négociateur en chef du LTTE à Londres
4 septembre 2002	Levée de la proscription gouvernementale à l'encontre du LTTE
16 septembre 2002	Premières rondes de négociations entre le gouvernement et le LTTE



Des pouvoirs accrus pour les municipalités en Espagne?

L'Espagne est prête à attribuer davantage de véritables responsabilités aux villes et aux municipalités.

PAR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

En Espagne, les gouvernements locaux réclament des pouvoirs accrus. Après plus de vingt ans en tant que partie intégrante du système décentralisé mis en place par la Constitution de 1978, ils pensent qu'il est temps de faire un pas en avant et de jouer un rôle plus actif et plus pertinent. C'est là le but des « *Pactos Locales* » (pactes locaux), un ensemble d'accords entre le gouvernement central, les communautés autonomes et les gouvernements locaux visant à redéfinir et à augmenter l'autorité des entités locales.

Même si de tels accords n'ont pas force de loi auprès des divers paliers de gouvernement, ils ont joué un rôle de premier ordre dans le travail préparatoire des changements législatifs ayant conduit à augmenter l'autonomie des municipalités. Le tribunal constitutionnel d'Espagne a souvent reconnu le rôle pertinent que jouent de tels accords dans le modèle gouvernemental espagnol (Décision 181/1988, entre autres). [cf. encadré]

En vertu de la Loi du gouvernement local (1985) proclamée par le gouvernement central, les municipalités doivent s'acquitter de diverses fonctions, telles l'éclairage public, le ramassage des déchets, les égouts et les rues. On s'attend à ce que, selon leur population, les municipalités fournissent des services supplémentaires aux citoyens, comme des bibliothèques publiques, des marchés, ou des services locaux et policiers. Par ailleurs, on accorde aux municipalités la possibilité d'offrir aux citoyens des services supplémentaires dans des domaines que se partagent actuellement les communautés et le gouvernement central : éducation, culture, logement, santé et protection environnementale, par exemple.

Les municipalités réclament maintenant une nouvelle répartition des pouvoirs. Étant donné la nature coopérative du système espagnol décentralisé, la seule façon de parvenir à une telle redistribution est au moyen d'accords entre les trois paliers de gouvernement. Les pactes locaux sont destinés à jouer ce rôle.

Violeta Ruiz Almendral est professeure de finances et de droit fiscal à l'université Carlos III, à Madrid.

Mode de fonctionnement des gouvernements locaux espagnols

Il existe deux grands types d'entités locales (au sein des communautés) en Espagne : les provinces et les municipalités. Seules ces dernières ont une autorité propre. Le rôle provincial consiste simplement à coordonner, et celui des pactes locaux touche surtout les municipalités.

Suivant l'ancienne division napoléonienne, il y a 38 provinces en Espagne. Chacune d'elle est composée d'un certain nombre de municipalités. On dénombre 8101 municipalités en Espagne : 6954 comptent moins de 5000 habitants, et seulement 115 en comptent plus de 50 000. Enfin, 54 municipalités de plus de 100 000 habitants font que 42 pour cent du territoire espagnol est peuplé par plus de 40 millions de personnes.

Les municipalités ont accès au gouvernement central et aux gouvernements des communautés par le biais des associations de gouvernements locaux, créées pour représenter les intérêts locaux. La FEMP (*Federación Española de Municipios y Provincias*), qui représente plus de 50 pour cent des municipalités en Espagne, est actuellement l'association la plus importante; elle a joué un rôle plus que pertinent en assurant la promotion des intérêts du gouvernement local et en négociant avec le gouvernement central dans le premier pacte local. On peut s'attendre à ce qu'elle joue aussi un rôle important dans le second pacte local.

Par ailleurs, la Loi du gouvernement local (1985) a institué le *Conseil des autorités locales d'Espagne* – une entité statutaire dont le rôle est de favoriser la coopération entre le gouvernement central, les communautés et les municipalités. Cette entité statutaire prend notamment part à l'établissement des critères d'allocation des ressources aux municipalités.

Jusqu'à très récemment, l'attention a surtout porté sur les communautés. La fin du régime dictatorial de Franco et l'adoption de la Constitution de 1978 ont provoqué un important processus de décentralisation qui s'est terminé par la création de 70 communautés autonomes. La structure facultative du processus de décentralisation (le fait que la plus grande part de l'autorité soit partagée entre le gouvernement central et les communautés, lesquelles font montre d'un intérêt différent dans l'autonomie) a permis la mise en place d'un modèle qui peut être défini comme une fédération asymétrique et coopérative.

La Constitution se consacre bien davantage à établir les règles du processus de décentralisation des communautés qu'à élaborer une charpente d'autonomie pour les municipalités. Toutefois, l'autonomie des municipalités est assurée par les articles 137 et 140. L'article 137 stipule que, de concert avec les autres paliers de gouvernement, les municipalités « *peuvent gérer elles-mêmes leurs propres intérêts* ».

La Constitution accorde au gouvernement central le pouvoir de définir ce que sont les municipalités – et les questions qui relèvent de leur autorité. Cependant, les communautés peuvent aussi régler cette question, ce qui, en pratique, en fait donc une question partagée par les deux paliers de gouvernement, bien que le tribunal constitutionnel ait (récemment) interprété de façon large les pouvoirs du gouvernement central face aux municipalités (Décision 233/1999).

Une bonne partie des pouvoirs accordés à la fin des années 90

Il y a déjà eu un pacte local. Un autre est actuellement en cours de négociations. Au milieu des années 90, le premier pacte a été approuvé entre le gouvernement central et les municipalités. Résultat? Entre 1998 et 1999, le gouvernement central a adopté un ensemble de lois qui ont redéfini et augmenté les pouvoirs des municipalités. Ce pacte a entre autres permis de négocier diverses questions : sécurité dans les endroits publics, transport, stationnement, protection de l'environnement, tourisme, santé et logement.

Ce premier pacte n'est cependant pas parvenu à traiter la plupart des questions soumises par les municipalités car ces questions relevaient de la juridiction des communautés, et n'étaient pas couvertes par le pacte en question. Ainsi, des 92 propositions soumises par les municipalités pour redéfinir et augmenter leurs pouvoirs, le gouvernement central n'a pu en étudier que 32, car les 60 autres relevaient des communautés.

L'heure est venue d'entreprendre une seconde réforme de l'autonomie des municipalités. Le moment est très propice étant donné que le processus de dévolution pour les communautés vient de se terminer. Depuis le 1^{er} janvier 2002, et pour la première fois dans l'histoire de l'Espagne, toutes les communautés (à l'exception de la Navarre et du Pays Basque, qui ont des régimes particuliers) ont le même niveau d'autorité et le même système financier. Par conséquent, elles n'ont plus à se soucier d'obtenir des pouvoirs accrus, et peuvent enfin accorder une attention méritée aux besoins des municipalités, qui ont jusqu'à présent été quelque peu négligés.

Une seconde décentralisation?

Le second pacte local est en cours de négociations et consistera en fait en une série de pactes entre les communautés et leurs municipalités. Le gouvernement central jouera également un rôle important; il doit en effet définir les principes généraux en vertu desquels de nouveaux pouvoirs doivent être accordés aux communautés.

La principale idée du second pacte local, ou encore, comme on le dit souvent, de la *seconde décentralisation*, est que les communautés devront céder un peu de leur autorité aux municipalités; ces dernières cherchent maintenant à obtenir des pouvoirs accrus sur des questions telles la protection des consommateurs, les sports, l'éducation et l'emploi.

Ce processus ne sera pas aisé, si l'on songe à l'éventail des besoins et des capacités des diverses municipalités et, surtout, étant donné que l'esprit de coopération entre les communautés et le gouvernement central n'est pas encore celui qu'il devrait être.

D'un point de vue technique, la procédure légale qui permettrait cette *seconde décentralisation* sera l'adoption de nouvelles lois par les entités législatives des communautés, une fois les pactes acceptés. Ces lois assujetties à la Loi de l'autonomie locale (1985), proclamée par le gouvernement central, devront établir les procédures visant à augmenter l'autorité des municipalités.

La question monétaire

Un dernier aspect de la *seconde décentralisation*, mais non le moindre, est son financement. En principe, les fonds alloués à ces nouveaux pouvoirs devraient provenir des fonds des

Évolution de la décentralisation des dépenses publiques (% de participation du total des dépenses publiques)

Année	Gouvernement central	Communautés autonomes	Municipalités
1978	89,0	-	11,0
1984	72,6	14,4	13,0
1987	66,7	18,7	14,6
1990	59,6	23,9	16,5
1992	57,0	26,6	16,4
2000	51,0	32,5	16,5

communautés. Ce sera, en effet, leur autorité qui sera transférée aux municipalités. Aussi logique que cela puisse paraître, il n'y a pas d'accord à cet égard, et ceci est devenu le point de friction le plus controversé des pactes locaux.

Les municipalités ont toujours affirmé qu'elles n'avaient pas les moyens nécessaires de faire valoir leurs pouvoirs, bien que leur comportement fiscal soit supérieur à celui des communautés. En réalité, il est assez paradoxal que les communautés (dont les sources de revenus potentielles sont beaucoup plus importantes que celles des municipalités) demeurent relativement dépendantes du gouvernement central au plan fiscal, alors que les municipalités (dont le potentiel de financement est moindre) se sont traditionnellement toujours montrées beaucoup plus responsables au plan fiscal.

En 2001, les ressources des municipalités provenant de leurs propres impôts comptaient pour 60 pour cent de leur revenu total; les 40 pour cent restants provenaient de transferts du gouvernement central aux communautés. Dans le cas des communautés, moins de 20 pour cent de leurs ressources provenaient de leurs propres impôts ou revenus; les 80 pour cent restants provenaient de transferts du gouvernement central et des fonds de l'Union européenne.

Il est clair que le financement est une question cruciale de tout processus de décentralisation. La Constitution reconnaît la pertinence du financement pour assurer l'autonomie des municipalités, et déclare que le gouvernement central et les communautés doivent leur fournir des fonds suffisants. L'article 142 stipule que « les trésoreries locales doivent disposer de fonds suffisants pour permettre à leurs différents services de s'acquitter de leurs fonctions; elles doivent surtout être financées par leurs propres impôts et par les transferts fiscaux du gouvernement central et des communautés autonomes ».

L'intérêt particulier du pacte local réside en sa capacité de renforcer l'autonomie des municipalités, car il augmente et redéfinit leurs pouvoirs. Toutefois, il faut surtout retenir que les pactes locaux sont un excellent exemple d'instrument de coopération. Dans le modèle espagnol *quasi fédéral* d'organisation territoriale, la plus grande part de l'autorité est partagée entre les différents paliers de gouvernement, ce qui explique le rôle significatif des ententes, indispensables pour éviter toute confusion des rôles. Il n'est pas exagéré de prétendre que, sans coopération, un système à autorité partagée ne saurait fonctionner correctement.

Cette réalité illustre le bon et le mauvais côté des pactes locaux. S'ils fonctionnent bien, ils favorisent un niveau de coopération élevé entre les différents paliers de gouvernement. *A contrario*, sans coopération, le pacte local ne saurait produire de résultat. (6)

Fédérations

est à la recherche de lecteurs!

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

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

Nom : _____ Titre : _____

Organisme : _____

Adresse : _____

Ville, Province/État : _____

Code postal : _____ Pays : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Courriel : _____ Internet : _____

Domaines de spécialisation : _____

Nom : _____ Titre : _____

Organisme : _____

Adresse : _____

Ville, Province/État : _____

Code postal : _____ Pays : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Courriel : _____ Internet : _____

Domaines de spécialisation : _____

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

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

forum@forumfed.org • www.forumfed.org

Suggest people to receive *Federations*

Return by fax to the Forum of Federations: (613) 244-3372

The **Forum** will be pleased to send **Federations** to anyone you think might be interested. We will also include them on our mailing list. Please fill in any details that you can below.

Name: _____ Title: _____

Organization: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

Phone: _____ Fax: _____

E-mail: _____ Internet: _____

Areas of expertise: _____

Name: _____ Title: _____

Organization: _____

Address: _____

City, Province/State: _____

Postal Code: _____ Country: _____

Phone: _____ Fax: _____

E-mail: _____ Internet: _____

Areas of expertise: _____

700 - 325 Dalhousie, Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada
Tel.: (613) 244-3360 • Fax: (613) 244-3372
forum@forumfed.org • www.forumfed.org

Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Abonnez-vous pour recevoir cinq numéros de Fédérations.

Seulement 20,00 \$ CA (abonnement au Canada) / 20,00 \$ US (abonnement à l'étranger).

OUI! Envoyez-moi cinq numéros de Fédérations pour la somme de

20,00 \$ CA (abonnement au Canada)

20,00 \$ US (abonnement à l'étranger)

chèque ou mandat poste ci-joint

N° de carte VISA _____

Exp. _____

Nom : _____

Adresse : _____

Indiquez votre code postal

Pays : _____

Federations

What's new in federalism worldwide

Subscribe to receive five issues of Federations.

Only C\$20.00 (Canadian subscribers) / US\$20.00 (all other countries).

YES! Send me five issues of Federations for the price of

C\$20.00 to my Canadian address

US\$20.00 to my address outside of Canada

cheque/money order enclosed

VISA # _____

Exp. _____

Name: _____

Address: _____

Please include postal code/zip/routing code

Country: _____

www.forumdesfederations.org
www.forumoffederations.org

veuillez
affranchir
suffisamment



Forum des fédérations

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

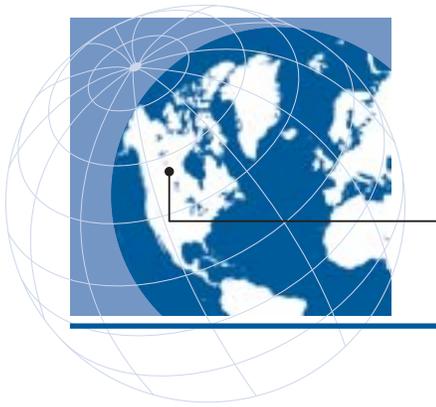
www.forumoffederations.org
www.forumdesfederations.org

please
place
postage
here



Forum of Federations

700 - 325 Dalhousie
Ottawa, Ontario K1N 7G2
Canada



Au Canada, le régime de santé cause des maux de tête

Une Commission individuelle peut-elle engendrer les réformes nécessaires pour sauvegarder le régime universel d'assurance maladie du pays?

PAR TIM STUTT

Demandez aux Canadiens ce qui démarque leur pays des États-Unis, et ils vous répondront : son régime public et universel de soins de santé. Mais une hausse constante des coûts, un financement fédéral réduit, une pénurie croissante de travailleurs de la santé et des listes d'attente de plus en plus longues menacent la bonne réputation de cette institution.

Les Canadiens sont d'avis que leur régime de soins de santé est en péril. Cette année, l'angoisse était palpable lors du débat public entourant l'avenir de l'assurance maladie.

En avril 2001, le premier ministre Jean Chrétien demandait à l'ancien premier ministre de la Saskatchewan, Roy Romanow, d'établir une commission individuelle pour étudier la viabilité du régime de soins de santé universel du Canada. La réaction de la population s'avérait pour le moins surprenante, des applaudissements aux huées en passant par les défilés de contestataires et la présence occasionnelle de chahuteurs. Autant d'émotions et de réactions qui allaient teinter les séances publiques de la Commission Romanow sur l'avenir des soins de santé au Canada organisées aux quatre coins du pays.

Les soins de santé : la grande priorité

Alors que les Canadiens attendent avec appréhension la parution du rapport Romanow, les sondages révèlent qu'ils sont devenus quelque peu amers face à leur régime d'assurance maladie.

Ils s'inquiètent grandement de l'avenir des soins de santé, qu'ils jugent comme une importante question de politique publique. Un sondage mené par Communication Canada auprès de plus de 5000 Canadiens entre le 25 avril et le 13 mai 2002 révèle que 93 pour cent des répondants accordent au dossier des soins de santé « une très grande priorité ». La question suscite plus d'intérêt que tout autre sujet abordé, que ce soit la sécurité nationale suivant les attentats terroristes du 11 septembre aux États-Unis, le chômage, l'économie nationale, la dette publique ou divers autres problèmes.

Les Canadiens se soucient également de l'accès aux soins de santé sans égard à la capacité de payer. Une analyse du Conference Board du Canada portant sur l'évolution des valeurs socioéconomiques des Canadiens entre 1981 et 2001 démontre qu'ils continuent de souscrire au principe de l'universalité des soins de santé.

Tim Stutt, résidant d'Ottawa, est rédacteur et spécialiste des affaires publiques.



Le commissaire Romanow peut-il sauver le régime de santé?

Le sondage révèle également que 71 pour cent des répondants sont satisfaits de la qualité des soins de santé qu'ils reçoivent. Par contre, toujours selon le sondage, 64 pour cent des Canadiens jugent que le régime global de soins de santé est en mauvais état.

Influence fédérale par le biais de contributions financières

Au Canada, l'assurance maladie ne constitue pas un régime national unique, et la prestation des services ne relève pas exclusivement du secteur public [cf. Lazar dans *Fédérations*, numéro spécial triple (été 2002), p. 35].

Les soins de santé sont en grande partie financés par l'impôt sur le revenu des particuliers et des entreprises.

Les services sont offerts, dans une large mesure, par des personnes et des établissements privés.

La Constitution canadienne confère aux provinces la responsabilité des soins de santé. Par conséquent, le système d'assurance maladie prend la forme de plusieurs régimes de soins de santé gérés par dix provinces et trois territoires, mais qui sont interreliés et imbriqués et qui assurent une couverture universelle et globale des services médicaux partout au pays. Ensemble, ces régimes consomment la part du lion des dépenses de santé qui s'élèvent à 82,5 milliards de dollars CA, soit 9,3 pour cent du produit intérieur brut du Canada en 1998.

Depuis les années 50, le fédéral a influencé l'évolution des soins de santé par l'entremise des transferts financiers aux provinces et territoires. Ces montants visaient à aider les provinces et territoires à offrir à leur population des soins de santé de même qualité aux quatre coins du pays.

Un pays, cinq principes

En 1984, le fédéral adoptait sa *Loi canadienne sur la santé*. La Loi précise que les régimes d'assurance maladie provinciaux financés par le fédéral doivent souscrire à cinq grands principes :

- 1) garantir une couverture universelle
- 2) assurer tous les services « médicalement nécessaires »
- 3) être gérés publiquement
- 4) offrir une couverture transportable à l'extérieur de la province
- 5) interdire les frais modérateurs et la « surfacturation » de la part des médecins

Au cours des dernières décennies, la nature des transferts fédéraux a changé, ce qui a eu pour effet d'attiser les tensions fédérales-provinciales. Dans les années 50 et 60, le gouvernement fédéral accordait aux provinces et territoires des subventions conditionnelles qui constituaient, en gros, un

partage à parts égales du coût des services de santé assurés spécifiques. En 1977, le gouvernement fédéral remplaçait l'entente sur les coûts partagés par un mode de transfert proportionnel au nombre d'habitants qui allait dorénavant constituer le financement de base.

Dorénavant, les provinces étaient plus vulnérables qu'avant aux priorités changeantes du fédéral et aux pressions financières croissantes.

À plusieurs reprises au cours des années 80 et 90, le fédéral a dû s'adapter au climat d'incertitude économique et à un déficit fédéral croissant en modifiant unilatéralement la formule de calcul du financement de base. La réduction globale des paiements de transfert a eu pour effet de soulever la colère des dirigeants politiques provinciaux et territoriaux.

La tendance s'est poursuivie au cours de l'exercice financier de 1996-1997, au fur et à mesure que le fédéral cherchait à consolider sa participation aux programmes sociaux et de santé provinciaux et territoriaux en un nouveau mode de financement de base unique, le Transfert canadien en matière de santé et de programmes sociaux (TCSPC). Ce dernier permettait le transfert du financement fédéral aux provinces et territoires sous forme combinée de contributions au comptant et de points d'impôt. Les points d'impôt sont des réductions d'impôt fédéral qui accordent aux provinces une plus grande marge de manœuvre pour percevoir leurs propres impôts.

Nouveau siècle, nouveaux conflits

La signature, en septembre 2000, d'une nouvelle entente en matière de santé entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux n'a pas mis un terme aux querelles entourant le financement des soins de santé, même si cette dernière prévoit une hausse considérable des subventions aux provinces et territoires entre 2000 et 2004.

Le fédéral n'est pas convaincu que les provinces et territoires investissent toutes les sommes provenant des transferts fiscaux dans les soins de santé. Certains politiciens fédéraux ont même accusé leurs homologues provinciaux d'utiliser cet argent pour financer des réductions d'impôt provincial.

Les provinces, pour leur part, ont enjoint au fédéral de dépasser les dispositions de l'entente en rétablissant les transferts de santé annulés au cours des années 90.

La réforme : une nécessité fiscale

Les soins de santé continuent d'absorber une part grandissante des budgets provinciaux et territoriaux. En décembre dernier par exemple, l'Institut canadien de l'information sur la santé prédisait une hausse de 7,9 pour cent des dépenses provinciales et territoriales en matière de santé pour 2001. Les budgets provinciaux établis pour 2002-2003 misent sur un financement accru de 5 à 10 pour cent pour assurer le financement des soins de santé. Cependant, l'économie canadienne n'a augmenté que de 1,5 pour cent en 2001.

Dans un récent rapport, le gouvernement de l'Alberta précisait son intention de faire appel, dans certaines circonstances, à des organismes privés à but lucratif pour fournir divers services de santé. Le premier ministre albertain, Ralph Klein, indiquait que la province n'avait pas l'intention d'attendre la publication du rapport final de la Commission Romanow pour commencer à appliquer ses propres recommandations.

Attitudes politiques, réactions publiques

La publication, en juin 2002, des résultats obtenus suite aux consultations publiques organisées par la Commission Romanow révélait que les Canadiens réclament un financement public accru du régime de soins de santé et envisagent pour ce faire non seulement une réorientation des ressources mais aussi une hausse de taxes.

L'étude révèle également que les Canadiens désirent encadrer de conditions très strictes toute hausse fiscale. Ils veulent que les gouvernements, les prestataires de services de santé et les usagers deviennent plus imputables. Ils exigent une plus grande transparence quant au mode de dépense des fonds publics et aux répercussions des sommes investies, et ils favorisent la perception d'impôts supplémentaires qui serviront uniquement à financer le régime de soins de santé.

En même temps, un document de travail publié par la Commission Romanow en septembre 2002 indique que les citoyens qui engagent des poursuites en justice aux termes de la Charte canadienne des droits et libertés pourraient jouer un rôle crucial en vue d'orienter l'avenir du régime de soins de santé au pays.

Le document suppose que des citoyens pourraient engager une cause fondée sur la Charte pour revendiquer le droit à des services de santé privés en vue d'obtenir un traitement plus rapide.

L'annonce, en août dernier, de la retraite du premier ministre Jean Chrétien en février 2004 pourrait bien changer la donne. Depuis qu'il a annoncé son intention de quitter l'arène publique, le premier ministre a laissé entendre que son testament politique pourrait consister à guérir le régime de soins de santé du Canada. Pour sa part, le ministre des Finances, et l'un de ses successeurs éventuels, soutient que le fédéral pourrait bien ne pas avoir assez d'argent pour investir davantage dans les soins de santé à court terme.

Un régime d'assurance maladie remanié?

La Commission Romanow est accolée au pied du mur puisqu'elle doit composer à la fois avec les attentes élevées du public, les pressions financières croissantes, les querelles intergouvernementales et les intrigues politiques.

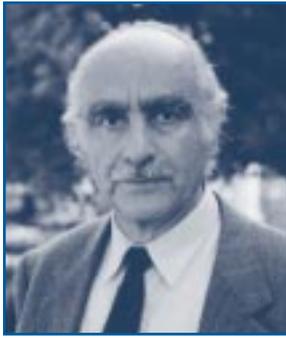
Dans son rapport intérimaire de février 2002, Roy Romanow définissait quatre approches aptes à orienter l'avenir du régime de soins de santé :

- prévoir un plus grand investissement gouvernemental,
- demander aux Canadiens d'absorber personnellement une plus grande part des coûts en imposant des frais modérateurs et autres,
- demander au secteur privé de s'engager et de participer davantage,
- réorganiser le mode de prestation des services pour favoriser une plus grande intégration des soins.

Compte tenu des pressions conflictuelles qui s'exercent, les uns réclamant une participation accrue du secteur privé et les autres cherchant à préserver coûte que coûte le caractère universel du régime de soins de santé, il semble peu probable, voire impossible, qu'on trouve une solution qui arrive à satisfaire toutes les parties en cause.

Comme le dit lui-même Romanow :

« Dans les faits, il semble très improbable qu'un point de vue quelconque, peu importe s'il est logique ou convaincant, offre une solution globale permettant de régler les problèmes qui affligent notre régime de soins de santé. » 



la page du « praticien »

Lellos Demetriades de Chypre

Une constitution fédérale pour Chypre?

Chypre est une excellente candidate pour l'adhésion à l'Union européenne (UE). La Turquie, quant à elle, cherche toujours à rejoindre les rangs de l'UE. Leurs aspirations conjointes pourraient être la force motrice qui permettrait de trouver une solution constitutionnelle au conflit chronique de l'île – une solution revenant à établir une structure fédérale pour Chypre.

Karl Nerenberg, rédacteur en chef de *Fédérations*, s'est entretenu avec Lellos Demetriades, ancien maire de Nicosie, lors de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, qui avait lieu à Saint-Gall (Suisse), au mois d'août.

Fédérations : Lorsque vous étiez maire de Nicosie, quels étaient vos fonctions et vos pouvoirs?

Demetriades : C'étaient les fonctions et pouvoirs habituels d'un maire. Il faut faire face aux problèmes quotidiens, aux questions qui concernent les routes, l'éclairage, la propreté dans la ville, la planification, des choses de ce genre. Sauf qu'en plus des préoccupations ordinaires qui sont le lot de n'importe quel maire d'aujourd'hui – la propreté de l'atmosphère, l'environnement, etc. – en plus de tout cela, j'administrerais une ville divisée : une ligne passe exactement au centre de la ville et la divise en deux parties qui ne communiquent pas du tout entre elles. Alors, tout s'arrête à la frontière; pour continuer, il faut prendre des dispositions spéciales, et si tout marche bien, ça va. Si ça ne marche pas, là vous avez des problèmes.

Fédérations : Étiez-vous maire des deux parties de la ville?

Demetriades : Et bien, légalement, ou théoriquement si vous voulez, j'étais le seul maire de Nicosie. Il ne pouvait pas y avoir d'autre maire parce que nous ne reconnaissons pas... Quand je dis « nous », je veux dire « nous les Chypriotes grecs ». Le reste du monde, à part la Turquie, ne reconnaît pas d'autre État à Chypre que la République de Chypre.

Pour la première fois dans notre lutte pour régler le problème de Chypre, nous avons enfin une grande puissance qui nous appuie, c'est-à-dire l'UE – parce qu'elle a avantage à le faire. Nous avons un allié parce qu'un grand nombre de gens en ont réellement assez de la situation [...] et que les grandes puissances, qui ont toujours joué un rôle important dans ce genre de problème, pensent réellement qu'il est temps de faire quelque chose.

Fédérations : Mais, aviez-vous réellement le pouvoir d'administrer la moitié turque?

Demetriades : Non, non. En réalité, non. Et j'ai été maire de 1971 à 2001. Au début, la ville n'était que partiellement divisée, mais ensuite, après l'invasion de 1974, il y avait une sorte de rideau de fer; aucune communication n'était possible.

Fédérations : Comment la partie turque de Nicosie était-elle administrée?

Demetriades : Et bien, selon leurs propres règles d'administration, les Turcs avaient des élections et élisaient une personne qu'on appelait le maire dans cette partie de Nicosie mais, ce processus n'avait aucun fondement légal.

Fédérations : Le connaissiez-vous?

Demetriades : Oui, j'ai réussi à le connaître et je pense que nous nous entendions très bien. Naturellement, il y avait des difficultés qui tenaient à ce que nous étions, lui et moi, des deux côtés de la barrière. Alors nous avons décidé de laisser tomber les titres et de dire qu'il représentait la communauté civile turque de Nicosie et que moi, je représentais la communauté grecque. Mais nous appartenions tous à une même ville et si nous aimions réellement notre ville, nous devons faire quelque chose en ce qui concerne les services communs.

Fédérations : Vous êtes ici à une conférence internationale sur le fédéralisme. De quelle façon vous intéressez-vous au fédéralisme?

Demetriades : Ce qui nous dérange tous le plus maintenant, c'est ce qui va se passer d'ici la fin de l'année. Pourquoi? Parce que, semble-t-il, à la fin de l'année, l'UE devra décider si elle nous accepte ou non. Nous sommes prêts à entrer dans l'UE. En fait, nous sommes en tête de liste des pays candidats, et la seule chose qui nous dérange et qui préoccupe également l'UE, c'est la position prise par la Turquie, à savoir que si l'UE prend une décision unilatérale en notre faveur et accepte Chypre comme membre, les Turcs fomenteront toutes sortes de choses terribles.

Je ne sais pas exactement ce qu'ils ont l'intention de faire, mais ils ont dit qu'ils nous rendraient la vie très difficile. Pas seulement à nous, mais à la communauté internationale. Alors il y a un problème; et il n'y a pas beaucoup d'espoir, je dois dire, que ce problème soit réglé. Je veux dire le « problème de Chypre ». Par contre, j'ai le sentiment que, à cause du fait que, pour la première fois dans notre lutte pour régler le problème de Chypre, nous avons enfin une grande puissance qui nous appuie, c'est-à-dire l'UE – parce qu'elle a avantage à le faire.

Nous avons un allié parce qu'un grand nombre de gens en ont réellement assez de la situation, y compris les Chypriotes eux-mêmes, et parce qu'il y a trop de problèmes dans notre partie du monde et que les grandes puissances, qui ont toujours joué un rôle important dans ce genre de problème, pensent réellement qu'il est temps de faire quelque chose. Et sans cette aide de la part des grandes puissances, j'ai bien peur que rien ne se fasse.

Quand je parle d'aide, j'entends par là qu'ils ne vont pas nous forcer à reconnaître que, « oui, la minorité chypriote turque de 18 pour cent a le droit de se séparer de la République de Chypre et de former son État indépendant ». Il n'a jamais été dit, dans nos débats, que l'on ferait deux états à partir d'un seul

parce qu'une minorité dont la mère-patrie est à 65 km souhaite voir à ses propres intérêts et créer un État séparé. Sans aller jusque là, nous sommes prêts à donner à cette minorité de 18 pour cent toutes sortes de garanties et de libertés, tout ce qu'un pays a dans l'UE, parce que nous, les Chypriotes, nous souhaitons entrer dans l'UE. La Grèce en fait partie. La Turquie souhaite y entrer. Alors, pourquoi ne pas accepter un genre de constitution de pays membres de l'UE? Nous sommes prêts à l'accepter.

Fédérations : Vous attendez-vous à recevoir l'aide de l'UE pour rédiger une constitution convenant aux besoins de Chypre ou adopterez-vous une constitution comme celle d'un État fédéral particulier, la Belgique ou l'Allemagne, par exemple?

L'avenir de Chypre

Chypre appartient à l'Empire ottoman de 1571 à 1878, date à laquelle le Congrès de Berlin la cède à l'administration britannique. Après des négociations internationales à Zurich et à la Conférence de Londres en février 1959, on établit la Constitution de Chypre de 1960, qui comprend une forme de partage des pouvoirs entre les deux communautés de l'île : les Chypriotes grecs et les Chypriotes turcs. En 1974, un coup d'État manqué contre le gouvernement Makarios sert de prétexte à une intervention militaire turque. Les troupes turques occupent alors 37 pour cent de l'île. Depuis lors, les Chypriotes turcs ont créé la République turque du Nord de Chypre, reconnue par la seule Turquie.

Proposition des Chypriotes grecs pour une solution fédérale (site Internet du gouvernement de Chypre) :

- http://www.pio.gov.cy/docs/proposals/proposal1989/proposal1989_main.htm

Proposition des Chypriotes turcs pour une confédération en deux états (site Internet du ministère des Affaires étrangères de la Turquie) :

- <http://www.mfa.gov.tr/grupa/percept/IV-3/dodd.htm>

Proposition de confédération des Chypriotes turcs :

- <http://www.north-cyprus.net/trnc/negotiations/confed.htm>

« Ultimes tractations à Chypre », *Le Monde diplomatique*, avril 2002 :

- <http://www.monde-diplomatique.fr/2002/04/KADRITZKE/16312>

Demetriades : Je n'irai pas jusqu'à dire que nous allons adopter complètement la Constitution de l'Allemagne ou de la Belgique ou d'un autre pays, non; chaque cas a ses problèmes et particularités, et il faut s'y ajuster, mais, on ne peut pas s'écarter des règles de base.

Une des règles de base est que oui, on peut avoir une constitution fédérale avec un gouvernement fédéral qui laisse un peu de latitude et n'ait pas trop de pouvoirs. Mais on ne peut pas avoir deux états indépendants qui s'assemblent pour en former un seul. Non, ça nous ne pouvons pas l'accepter et en fait, il n'y a pas de précédent de ce genre, dans aucune constitution européenne, même dans la Constitution de la Belgique.

Fédérations : Imaginez que vous essayiez de développer un cadre constitutionnel sur un modèle fédéral pour Chypre. Une des différences avec la Belgique, notamment, tient aux écarts en nombre dans les populations, c'est-à-dire que vous avez plus de 80 pour cent de Grecs et moins de 20 pour cent de Turcs. Quels genres de garanties offrez-vous et comment les appliquez-vous de façon pratique?

Nous, à Chypre, le côté chypriote grec, si vous voulez, nous sommes prêts à accepter les principes prévalant en Europe au sujet de ce type de constitution, une constitution fédérale, en particulier comme la Belgique. Mais nous ne voulons pas avoir quelque chose de différent, un système qui ne correspondrait à rien de connu dans le domaine constitutionnel fédéral.

Demetriades : Il y a de nombreuses manières. D'abord, il y a les garanties constitutionnelles et au-delà, il y a les garanties des autres nations. Nous serions prêts, par exemple, à reconnaître certaines garanties des Nations Unies ou d'un certain nombre de pays. Je veux dire que nous ne souhaitons faire aucun mal, je veux dire aucun dommage réel à la minorité. Nous n'y pensons même pas, mais n'oubliez pas que la majorité a aussi des droits.

En définitive, vous ne pouvez pas changer la majorité en minorité et vice versa.

Fédérations : La division des responsabilités et des pouvoirs devrait-elle être en fonction des populations?



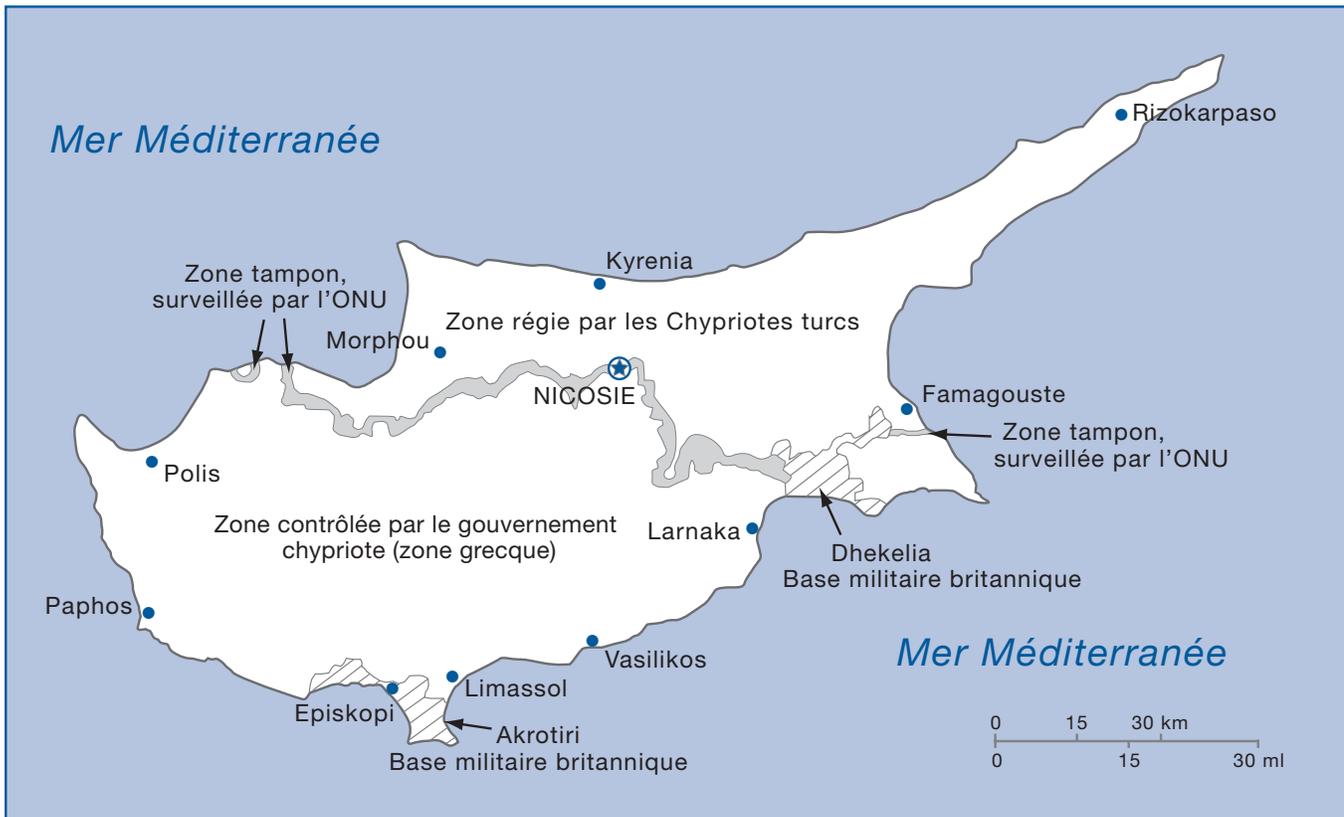
Nicosie, ville divisée

Ou considéreriez-vous, disons, d'avoir l'équivalent d'un sénat, comme on en trouve dans de nombreux pays fédéraux, où les deux côtés sont également représentés en dépit de la différence, en nombre, des populations?

Demetriades : Oui, nous sommes prêts à atteindre ce stade aussi. Selon ces principes, qui prévalent maintenant en Europe, ça pourrait être une constitution viable. Il n'est pas nécessaire qu'elle soit verrouillée de partout et que personne ne sache ce qui va se passer. C'est extrêmement difficile à décrire. Vous êtes mieux au courant que moi des petits détails dont il faut tenir compte, et s'il y aura un vote majoritaire. Il ne peut pas y avoir un vote majoritaire pour tout; pour des questions très importantes, il faut que ce soit une majorité spéciale ou qu'il y ait d'autres types de système de poids et contre-poids. Je suis prêt à cela et je le répète. Nous, à Chypre, le côté chypriote grec, si vous voulez, nous sommes prêts à accepter les principes prévalant en Europe au sujet de ce type de constitution, une constitution fédérale, en particulier comme la Belgique. Mais nous ne voulons pas avoir quelque chose de différent, un système qui ne correspondrait à rien de connu dans le domaine constitutionnel fédéral.

Fédérations : Alors, comment allez-vous faire maintenant? Quel type de processus allez-vous utiliser pour avancer et essayer d'avoir des pourparlers sérieux en plus de l'appui de l'Europe?

Demetriades : Il faut d'abord se mettre d'accord sur les principes. Si on n'est pas d'accord sur les principes, ce n'est pas la peine d'aller de l'avant avec une ébauche de document. Alors, avant la fin de l'année au moins, on doit se mettre d'accord sur les principes; ensuite ça ne devrait pas être très difficile de s'asseoir et de rédiger une constitution sur la base de ces principes.



Si on n'est pas d'accord sur les principes, ce n'est pas la peine d'aller de l'avant avec une ébauche de document. Alors, avant la fin de l'année au moins, on doit se mettre d'accord sur les principes; ensuite ça ne devrait pas être très difficile de s'asseoir et de rédiger une constitution sur la base de ces principes.

encore et encore. Il est probable que nous allons être acceptés dans l'UE. Les Turcs feront ce qu'ils veulent. Pour l'instant, il n'y a rien d'autre à faire. Alors, l'avenir ne semble pas très prometteur, mais, comme je l'ai dit, il y a beaucoup de choses qui se passent pour l'instant... Alors, espérons pour le mieux. ☺

Réunir une île – des solutions aux problèmes?

La « ligne verte » – Il s'agit d'une ligne divisant les zones turque et grecque de Chypre, et surveillée par les troupes de maintien de la paix de l'ONU. Il y a un poste de contrôle à Nicosie, à l'hôtel-palace Ledra, où les touristes peuvent passer de la Nicosie grecque à la Nicosie turque pour une journée.

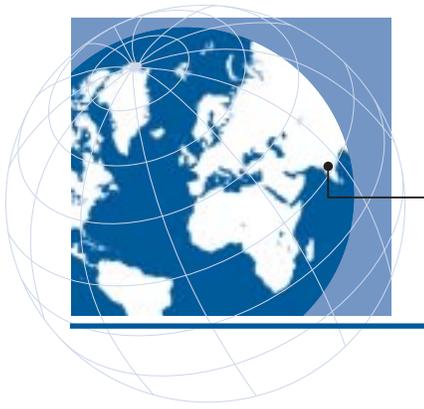
24 sièges vacants à la législature – Aujourd'hui, des 80 sièges de la Chambre des députés de Chypre, 24 sont vacants. Ces sièges sont réservés aux Chypriotes turcs, mais n'ont jamais été occupés parce que les Chypriotes turcs refusent de se présenter aux élections.

Rencontres sans titres – Rauf Denktash, président en titre de la République turque du Nord de Chypre, entité reconnue par la seule Turquie, et Glafcos Clerides, président de Chypre (bien qu'il ne contrôle que la partie grecque), se sont récemment rencontrés pour la première fois depuis des dizaines d'années, mais à la seule condition qu'on laisse tomber les titres de part et d'autre.

Fédérations : Une fois que vous aurez franchi le premier stade d'un accord, cela vous intéresserait-il de chercher au niveau international et d'essayer de rassembler des spécialistes en gestion historique de ce type de structure politique, une structure politique fédérale?

Demetriades : Nous avons essayé et nous avons obtenu l'opinion de juristes et de rédacteurs constitutionnels, et nous avons des contacts avec eux sur une base permanente. En outre, le personnel du Secrétariat général de l'ONU qui s'occupe de notre problème comprend des gens qui ont les connaissances nécessaires pour traiter ce genre de question.

Le problème, c'est que la décision politique n'est pas encore là et que si rien ne se passe dans ce sens, j'ai bien peur que la question de Chypre se poursuive



Discorde ferroviaire en Inde

Les pourparlers déraillent entre le centre et les états relativement à la gestion d'un gigantesque transporteur ferroviaire de voyageurs.

PAR PRASENJIT MAITI

Fondée il y a 150 ans sous le règne du raj britannique, la société ferroviaire Indian Railways devait consolider l'Inde, le « joyau de la Couronne ». La société gère aujourd'hui 100 000 km de voies ferrées et un effectif de 1,65 million d'employés. Ses trains transportent quotidiennement 13 millions de passagers. Mais 55 ans après l'indépendance de l'Inde, l'avenir de ce « joyau » continue d'alimenter les débats.

La décision controversée du gouvernement d'ajouter sept nouvelles zones ferroviaires aux neuf zones actuelles à compter du 1^{er} octobre 2002 a ravivé les conflits entre états voisins, en plus d'exacerber les tensions entre les états et le « centre » (gouvernement fédéral). Ajoutez à cela un ministre des Chemins de fer, Nitish Kumar, dont l'état d'origine, le Bihar, profitera de cette décision, et un gouvernement marxiste au Bengale-Occidental qui risque d'en souffrir, et vous avez un conflit.

Cette tension menace même la stabilité du gouvernement de l'Alliance démocratique nationale, sous l'égide du Parti du peuple indien (Bharatiya Janata Party, BJP). Le Congrès Trinamul, un parti régional de la coalition dirigeante à Delhi, originaire du Bengale-Occidental, s'est fortement opposé à la décision du ministre des Chemins de fer de diviser la société Eastern Railway, qui dessert présentement les états du Bengale-Occidental, du Bihar et de l'Uttar Pradesh. Le Congrès Trinamul a menacé de se retirer de la coalition gouvernementale si on ne rétablissait pas le statu quo.

Les motifs derrière la décision

La décision d'ajouter sept nouvelles zones remonte à 1996. Le ministre des Chemins de fer de l'époque, Ramvilas Paswan, député du Hajipur, dans le nord du Bihar, jugeait cette mesure nécessaire aux fins « d'efficacité et de décentralisation ». C'était pendant le court règne de la coalition gouvernementale instable du Front uni, et la décision n'eut pas de suite à cette époque-là.

Le Congrès Trinamul affirme que le BJP et le parti Samata ont déterré cette décision pour s'attirer des votes dans le cadre des prochaines élections étatiques au Bihar.

La division avantagerait le Bihar, puisque les recettes ferroviaires liées au transport de charbon iraient dorénavant à Hajipur, ville du Bihar et siège social de la nouvelle zone. Calcutta, la métropole du Bengale-Occidental, serait perdante. Suite à un transfert massif des employés du chemin de fer de Calcutta vers Hajipur, le gouvernement du Bengale-Occidental subirait des pertes commerciales et fiscales, ces employés ne dépensant plus leur salaire à Calcutta. Mamata Banerjee, chef du Congrès Trinamul et ancienne ministre des Chemins de fer, a accusé Atal

La société Indian Railways : un géant de 150 ans

- Le plus important réseau ferroviaire d'Asie
- Le deuxième réseau ferroviaire en importance au monde régi par un organisme public
- 63 000 km d'itinéraires (110 000 km de voies ferrées)
- 8300 locomotives
- 39 000 voitures
- 350 000 wagons à marchandises
- 1,65 million d'employés
- 11 000 trains par jour, y compris 7 000 trains de passagers
- 376 millions de tonnes de marchandises en 1992-1993
- 4,2 milliards de passagers en 1992-1993
- 13 millions de voyages de passagers par jour

Behari Vajpayee, premier ministre de l'Inde, d'avoir « abandonné » le Bengale-Occidental en choisissant d'établir de nouvelles zones ferroviaires.

Le BJP et ses plus forts alliés, dont le parti Samata du ministre Kumar, d'où émane la politique de division des zones, ont indiqué qu'ils ne se laisseront pas intimider par les « politiques de chantage » de Mamata Banerjee, pour reprendre l'expression de Kumar, originaire du Bihar, comme on l'aura deviné.

Une opposition croissante

Selon le Parti communiste de l'Inde (marxiste) et ses alliés du Front de la gauche, au pouvoir au Bengale-Occidental, il s'agit plus d'une décision « politique qu'administrative ». Le Front de la gauche affirme que des décisions fédérales comme celle d'intégrer Dhanbad, la division rentable de la Eastern Railway, à une nouvelle zone entraînerait d'importantes pertes de revenus à l'échelle du Bengale-Occidental. Une telle mesure affaiblirait aussi les liens financiers entre l'Union et les gouvernements d'état.

Les deux partis de la gauche ont vertement critiqué la double décision de retirer de Calcutta les sièges sociaux de la Eastern Railway et de la South Eastern Railway.

Buddhadeb Bhattacharya, ministre en chef du Bengale-Occidental, a demandé à Lal Krishna Advani, vice-premier ministre, et au ministre Kumar de réévaluer leur décision. Une délégation multipartite a également rencontré le premier ministre Vajpayee à New Delhi pour faire valoir ses arguments. Et, Mamata Banerjee a organisé une grève de 24 heures (Bangla Bandh) pour contester « la passivité du gouvernement d'état et l'indifférence » du centre.

Les partis opposés à la division ne s'entendent pas non plus. Le Parti communiste de l'Inde (M) a rejeté l'appel de Banerjee en faveur d'une lutte unifiée contre le gouvernement de coalition,

Prasenjit Maiti est auteur et conseiller politique à Calcutta.

soutenant qu'elle devait d'abord quitter ce gouvernement. Selon Anil Biswas, secrétaire du Parti communiste du Bengale-Occidental, « Mamata Banerjee doit d'abord clarifier sa position et quitter les rangs de la coalition. »

Il ajoute que Banerjee avait auparavant refusé de se joindre aux partis de la gauche lorsqu'une délégation conjointe du Bengale-Occidental avait tenté d'engager des négociations avec le premier ministre au sujet de la division de la Eastern Railway.

Une route déficitaire

Lorsque six anciens membres du conseil d'administration de la Indian Railways ont demandé au premier ministre Vajpayee d'abandonner la décision d'établir sept nouvelles zones ferroviaires, les groupes d'opposition ont senti qu'ils venaient de gagner un appui. Les anciens dirigeants affirmaient que cette décision ne constituait rien d'autre « qu'une mesure populiste, politique et bornée » et prédisaient qu'elle résulterait en « une catastrophe opérationnelle, un désastre financier et une bourde administrative ». Les anciens dirigeants du chemin de fer étaient médusés du fait que la Indian Railways choisisse d'alourdir sa dette, alors même qu'elle utilisait 60 pour cent de ses recettes pour payer ses 1 600 000 employés et qu'elle dépensait 102 roupies pour 100 roupies gagnées.

Par ailleurs, les comptes de la Eastern Railway révèlent qu'elle a subi, en pourcentage, les plus graves pertes au pays, affichant un ratio d'exploitation de 129 à 100, soit 129 roupies dépensées pour 100 roupies gagnées. Selon certains, de telles pertes témoigneraient d'une mauvaise administration publique, un phénomène que devrait éliminer la deuxième génération de réformes économiques.

La sécurité sur rails à la Indian Railways

- Le nombre d'accidents a diminué, passant de 2 131 en 1960-1961 à 396 en 1997-1998.
- Le taux d'accident s'établissait à 0,57 par million de kilomètres parcourus en 1996-1997.
- On compte entre 700 et 800 décès par année.

Des zones fondées sur des motifs politiques?

Même la Fifth Central Pay Commission, une commission sur la compensation établie par le gouvernement du Front uni et récemment critiquée pour avoir suggéré que les échelles salariales étaient trop élevées, a recommandé à la Indian Railways de réduire son effectif de 400 000 postes. Les anciens dirigeants déclaraient :

« Depuis 1948, seulement trois nouvelles zones ont été créées : l'une pour des raisons stratégiques (la Northeast Frontier Railway), les deux autres pour des raisons opérationnelles, mais aucune pour des motifs linguistiques ou politiques. »

Les propos des anciens dirigeants n'ont toutefois pas ébranlé le ministre Kumar qui estime que les plaintes du Bengale-Occidental sont sans fondement.

« Il ne s'agit pas d'une division centrée sur les états. Dhanbad regroupe quatre états : le Jharkhand, le Bihar, l'Uttar Pradesh et le Chhattisgarh. De surcroît, plus les zones sont petites, plus elles sont efficaces », de préciser le ministre.

Même les cadres supérieurs de la société ferroviaire ignoraient où se situe le siège social de la nouvelle zone de la Eastern Railways, soit Hajipur, une ville de quelque 21 000 habitants.

Lorsqu'on a questionné B.K. Banik, conseiller financier et agent en chef des comptes de la Eastern Railway, au sujet de l'emplacement de Hajipur, il a dû consulter une carte ferroviaire!



Train du 150^e anniversaire

Certains ont signalé le fait que le Bihar fait face à un problème d'ordre public grandissant (enlèvements de médecins et fraude électorale). Comment l'Inde peut-elle décentraliser son réseau ferroviaire et respecter une philosophie nationale axée sur un fédéralisme multiculturel et coopératif si elle n'établit pas le siège social de la nouvelle zone ferroviaire en lieu sûr?

Bandaru Dattatreya, ministre fédéral de second rang des Chemins de fer, est d'avis que la division ne nuirait à aucun état. « Il n'est pas nécessaire de politiser la question de bifurcation. Si jamais il en résulte un fardeau financier, il reviendra à la société ferroviaire, et non aux états, d'assumer ce fardeau », ajoute-t-il.

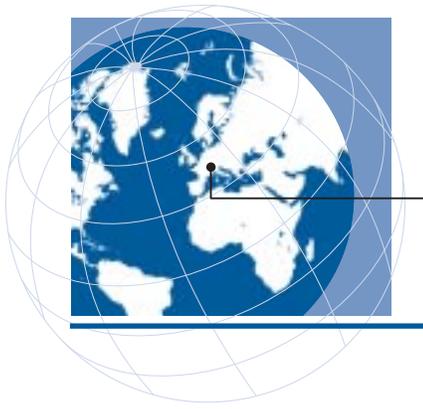
Le débat dépasse clairement la politique partisane. Dans bien des cas, diverses filiales étatiques d'un même parti ont adopté des positions carrément contraires. Au Jharkhand, les unités locales du BJP et du parti Samata sont fortement opposées au transfert des divisions hautement rentables de la Eastern Railway (Dhanbad et Katihar); elles cherchent à protéger les intérêts économiques de leurs propres états. Mais au Bihar, ces mêmes partis ont appuyé le transfert (songeant sûrement aux prochaines élections de l'assemblée législative de l'état).

Répercussions futures

La décision de diviser la Eastern Railway a animé les tensions sous-jacentes qui secouent la politique fédérale de l'Inde à l'approche du nouveau millénaire. Les aspirations locales vont souvent à l'encontre des politiques centrales. Lorsque les chefs de parti prennent des décisions importantes, on s'attend à ce qu'ils fassent preuve d'objectivité et donnent l'impression de gérer les affaires de l'état en toute neutralité. Plus souvent qu'autrement, même des politiciens de longue date comme Vajpayee ou Advani ont de graves défaillances. Il en ressort qu'une valeur aussi fondamentale que la transparence se trouve dépréciée au sein du régime fédéral actuel de l'Inde.

Si la population de l'Inde veut se doter de gouvernements stables, des partis régionaux comme le Congrès Trinamul et le parti Samata doivent cesser de mettre les coalitions en péril en concentrant l'attention sur des dossiers uniques. Ils doivent tenir compte du fait que les membres de la coalition ont aussi des responsabilités et qu'ils devront rendre compte des échecs du gouvernement, même si leur parti remporte une victoire tactique dans le feu de l'action.

De leur côté, des partis nationaux comme le BJP au pouvoir peuvent tirer de cette grande controverse des leçons fort valables sur la politique fédérale. Ils doivent améliorer leur leadership et peaufiner leurs compétences organisationnelles dans divers domaines, y compris le dialogue et le règlement des conflits. (6)



COMMENTAIRE : Réforme et longue tradition du fédéralisme en Suisse

PAR *RENÉ RHINOW*

En Suisse, personne ne remet en cause la nécessité et le bien-fondé du fédéralisme. C'est même la raison d'être de l'extraordinaire amalgame de communautés linguistiques, culturelles et religieuses que constitue cette fédération unique.

La réforme actuelle se veut une tentative de renforcer et de renouveler le fédéralisme, en rehaussant notamment le statut et le poids politique de la base. La remarque du constitutionnaliste Werner Kägi, faite en 1944, n'a rien perdu de sa pertinence : « La Suisse sera une fédération ou elle ne sera pas ».

L'anarchiste Pierre Joseph Proudhon (1808-1865) avait bien vu, dès la première moitié du XIX^e siècle, que « le XX^e siècle marquerait le début d'une ère de fédérations, à défaut de quoi l'humanité sombrerait dans un nouveau millénaire de souffrances ». Il semble que Proudhon ait eu raison, si l'on considère la seconde moitié du XX^e siècle et la tendance au fédéralisme en Europe et à la décentralisation dans les pays traditionnellement unitaires et centralisés.

Les fondements

Théâtre de diverses alliances interétatiques, l'actuel territoire helvétique avait d'abord été le siège d'une alliance d'États avant d'acquiescer le statut d'État fédéral. Dès sa fondation en 1848, le fédéralisme et l'enchaînement de principes démocratiques dans la Constitution sont les pierres angulaires de son système politique. On considère toujours le système fédéral comme le cadre idéal permettant la coexistence d'une diversité linguistique et culturelle confinante à l'éclectisme. Qu'il s'agisse de confessions religieuses, de particularités régionales (montagnes, vallées, plaines), d'environnements spécifiques (ruraux, urbains) ou de collectivités et regroupements politiques tous profondément enracinés dans l'histoire, aucun de ces éléments ne saurait être négligé par le système fédéral.

Forme originale de partage des pouvoirs, le fédéralisme a la capacité de préserver la diversité et l'existence des minorités politiques, culturelles, linguistiques et régionales. En outre, comme, sur un territoire restreint, on participe plus volontiers à la vie politique, le fédéralisme se trouve plus susceptible de favoriser l'idéal démocratique.

Comme tout État fédéral, la Suisse agit sur deux plans complémentaires : intégration et centralisation d'une part, autonomie et diversité, d'autre part. L'enjeu de cette action est un territoire de dimension restreinte, divisé en 26 cantons très diversifiés sur les plans historique, territorial, linguistique, religieux, économique, géographique, environnemental et politique. La Suisse est en cela un « pays de minorités », dont les citoyens font tous partie de l'une ou

l'autre des majorités et minorités, selon les circonstances. Ils sont donc naturellement sensibles à la nécessité de protéger les minorités tout en respectant la majorité.

Le fédéralisme suisse s'est développé du bas vers le haut. Historiquement parlant, les cantons représentent des patries qui ont vu le jour ou qui se sont affirmées dans le sillage de la Révolution française. Toutes proportions gardées, et sans égard au moteur de l'histoire, il existe des similarités entre le développement du fédéralisme suisse et l'intégration européenne. Surtout en ce qui concerne l'élaboration des principes et du système.

La réforme constitutionnelle

Le 1^{er} janvier 2000, la Suisse a adopté une nouvelle Constitution, version améliorée de la précédente. La réforme visait notamment à renforcer le fédéralisme et à donner une voix aux éléments fondamentaux du régime fédéral d'une façon claire et non équivoque pour les citoyens. Elle visait aussi une collaboration accrue entre le fédéral et les cantons, ainsi qu'au niveau intercantonal, et l'affirmation du caractère tripartite du régime, à savoir l'importance constitutionnelle de chacun des trois paliers de gouvernement : fédéral, cantonal et communal.

Les frontières cantonales ne coïncident pas toujours avec la réalité linguistique et culturelle de la fédération, non plus qu'avec la diversité religieuse. Le renforcement du fédéralisme visait notamment à articuler ces réalités avec un découpage territorial résultant d'antécédents historiques profonds.

Il serait erroné de voir la Suisse comme un pays clairement délimité sur le plan linguistique. Les cantons bilingues de Berne (avec le sud du Jura), de Fribourg, du Valais et des Grisons constituent d'importantes passerelles entre les diverses régions du pays.

Autonomie cantonale et autogouvernance

Les cantons sont généralement considérés comme des états, car ils bénéficient de toutes les caractéristiques d'une démocratie et sont dotés d'un appareil politique complet – avec constitution, appareils législatif et judiciaire, parlement, gouvernement, droits civils et partis politiques. Leur autonomie s'étend à l'organisation et aux finances, au choix des tâches qui leur incombent et, dans une certaine mesure, à la mise en œuvre du droit fédéral. Cette autonomie est soutenue par un système de péréquation horizontale et verticale.

Il est fait mention dans la Constitution fédérale (cf. article 46) d'une « autonomie de mise en œuvre » (*Umsetzungsautonomie*), concept que nous préférons à celui de « fédéralisme exécutif » (*Vollzugsföderalismus*). Étant donné l'augmentation considérable des champs de responsabilité de la Confédération, il est essentiel de laisser

René Rhinow est professeur de droit parlementaire et administratif à l'Université de Bâle.

et d'assurer aux cantons toute la latitude nécessaire pour mettre en œuvre la loi fédérale. Il ne s'agit pas d'exécuter tout bonnement la loi, mais de participer activement à l'élaboration des politiques.

Compétences « librement consenties » des cantons

Selon la Constitution, la Confédération accomplit les tâches qui lui incombent, tandis que les cantons définissent librement les tâches qu'ils accomplissent dans le cadre de leurs compétences. La nouvelle Constitution énumère les compétences fédérales dans un chapitre à part, de concert avec les objectifs et les tâches constitutionnelles et législatives propres à ce niveau (articles 54 à 125).

Le chapitre sur les compétences a été rédigé en empruntant à l'occasion au texte original, voire en en transcrivant littéralement la teneur. On a toutefois pris soin de produire un texte aéré, où se trouvent énumérés les compétences, le matériel et les objectifs sans détails superflus.

En vertu de la Constitution, le gouvernement fédéral contrôle l'assignation des tâches nationales. Il a la compétence de décider des compétences qu'il assume (ce qu'on appelle la « compétence des compétences »). La Constitution contient toutefois de puissants outils permettant aux cantons de défendre adéquatement leurs intérêts.

Participation

La participation à la Confédération, dans un esprit de fédéralisme participatif ou coopératif, est particulièrement intense en Suisse. Elle est manifeste au *Ständerat* (chambre haute du Parlement), élu par le peuple au niveau cantonal (article 150(3)), et dans le fait qu'il faille soumettre à l'approbation populaire et à celle des cantons toute révision de la Constitution, l'adhésion à certains traités internationaux et l'adoption de lois d'urgence qui suspendent la Constitution (article 140(1)). Étant donné que l'ajout d'une compétence fédérale exige d'amender la Constitution, on ne saurait en créer une sans l'approbation du peuple dans une majorité de cantons.

La participation des cantons est possible par le biais de la procédure de consultation (article 147), le droit d'initiative et de proposition (article 160(1)) et la possibilité pour huit cantons d'initier un référendum populaire sur la législation, sur certains traités internationaux et sur les lois fédérales déclarées urgentes (article 141(1), « Référendum facultatif »).

La Suisse a mis l'accent sur le caractère participatif du fédéralisme, une décision qui ne cesse de s'affirmer. Diverses formes de fédéralisme consultatif, ou « fédéralisme d'assemblée », ont vu le jour, notamment autour de l'assemblée des chefs de département cantonaux et, depuis dix ans, de l'assemblée des gouvernements cantonaux.

Collaboration

La collaboration existant entre la Confédération et les cantons présente des qualités de polyvalence et d'assistance mutuelle dont ne saurait rendre compte l'appellation « relation de confiance ». Cette collaboration se fonde sur un tissu de responsabilités extrêmement dense et sur le constat qu'une mise en œuvre efficace des politiques fédérales exige à la fois la participation des cantons, agissant dans leur propre intérêt, et une solidarité de fait dans l'élaboration des politiques, cela depuis l'étape de la planification jusqu'à celle de l'exécution.

La Constitution fédérale met l'accent sur le dialogue et sur un fédéralisme de collaboration. Le nouvel « article sur

l'entraide » (article 44) oblige le gouvernement fédéral et les cantons à collaborer et à s'accorder respect et assistance mutuelle.

Structure tripartite, égalité et traitement équivalent

La nouvelle Constitution mentionne explicitement l'autonomie dont jouissent les communes. Elle oblige la Confédération à tenir compte des conséquences éventuelles de son activité sur les communes, et à prendre en considération la situation particulière des villes, des agglomérations urbaines et des régions montagneuses (article 50). La Confédération est considérée être au service d'une structure tripartite comprenant le fédéral, les cantons et les communes. Il est toutefois du ressort des cantons de déterminer la structure de leurs gouvernements et de préciser le degré d'autonomie de leurs communes.

On comprend mieux la pertinence de cette clause lorsque l'on songe à l'écart existant entre les cantons quant à leur importance relative (Zurich compte une population de 1,2 million d'habitants, et l'Appenzell Rhodes-Intérieures, 15 000 habitants; Bâle-Ville couvre une superficie de 37 km ca., et les Grisons, plus de 7 000 km ca.). L'idéal d'égalité de la Constitution souffre par ailleurs du fait que certains cantons exercent une influence indue sur les politiques fédérales.

La Constitution contient une clause exprimant explicitement la primauté du droit fédéral sur les droits cantonal et communal (article 49(1)). La Confédération a le devoir de veiller à ce que les cantons respectent le droit fédéral (article 49(2)).

La Confédération a la responsabilité de garantir les constitutions cantonales, c'est-à-dire de les approuver si elle sont congruentes avec la législation fédérale et si elles satisfont à un minimum d'exigences eu égard à la démocratie et à la primauté du droit (article 51). Elle protège l'ordre constitutionnel des cantons, leur existence et leur statut, ainsi que leur territoire (articles 52-53).

La réforme en cours

La Suisse se trouve actuellement à une autre étape de sa réforme du fédéralisme : celle de la révision de ses systèmes de tâches et de péréquation. Cette révision vise quatre objectifs :

- le désenchevêtrement du financement et des tâches,
- le renouvellement de la collaboration et du financement entre la Confédération et les cantons,
- un accroissement significatif de la collaboration intercantonale,
- une répartition équitable des charges et une transparence de la péréquation, dans le sens où l'égalisation des ressources et celle des charges sont traitées de façon distincte.

De plus, la législation intercantonale doit être renforcée, car les cantons perdent actuellement d'importantes fonctions en faveur du fédéral. Un projet de loi à cet effet se trouve présentement à l'étude au Parlement.

La raison d'être du fédéralisme demeure le fédéralisme même, soit une vision positive de l'unité et de la diversité, de la tolérance, de l'autonomie et de la décentralisation. De toute première importance est la volonté du peuple de faire preuve de solidarité et de considérer sa diversité intrinsèque comme un avantage.

La Constitution est le cadre dans lequel un fédéralisme fort peut agir de façon concrète en faveur de la paix, de la liberté, de la protection des minorités et de la démocratie. (6)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Courriel : forum@forumfed.org

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

