



# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 3, n° 2 / mai 2003

## Sommaire

### La dévolution se poursuit au Royaume-Uni..... 3

*par Charlie Jeffery*

*La forme d'une nouvelle Grande-Bretagne, au sein de laquelle Westminster partage les pouvoirs avec les assemblées régionales, n'est pas encore bien définie.*

### Saint-Kitts-et-Nevis – Réforme constitutionnelle ou séparation? ..... 5

*par Terry Nisbett*

*Une toute petite fédération des Caraïbes de l'Est fait face à des tendances sécessionnistes.*

### En couverture

### Les politiques fiscales et l'économie chancelante des États-Unis fragilisent le tissu fédéral ..... 7

*par Robert Agranoff*

*Les réductions d'impôt et les dépenses de guerre décrétées par le fédéral mettent à rude épreuve les rapports entre les états et Washington.*

### Serbie-Monténégro – Naissance d'une fédération à la Frankenstein? ..... 11

*par Mihailo Crnobrnja*

*Alors que la violence frappe de nouveau, l'Union européenne contrarie sa créature balkanique.*

### Nigeria – Le centre conserve-t-il une trop grande part de l'argent? ..... 13

*par Kingsley Kubeyinje*

*La fédération nigériane a encore beaucoup de chemin à faire avant d'arriver à un commun accord sur la grande question du partage des recettes.*

### POINT DE VUE

### La fédération vénézuélienne centralisée : une antinomie politique? .... 15

*par Allan R. Brewer-Carías*

*L'auteur fait valoir que le gouvernement central du Venezuela prétend décentraliser mais pratique le contraire.*

### La page du « praticien » : Bertus de Villiers, de l'Afrique du Sud..... 17

*Les parcs de la paix : un facteur d'intégration régionale en Afrique australe?*

### Actualités en bref ..... 19

### Une publication du Forum des fédérations

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

Tél.: (613) 244-3360 poste 203 • Téléc. : (613) 244-3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne; Traduction : Richard Bastien, Marylise Chauvette, François Chevalier, Mireille Daoust, Marie Desjardins, Mahalya Havard, Pierre Joncas, 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.*

## Mot de la rédaction

« Dans un discours qu'il a prononcé aujourd'hui, le président Bush a déclaré qu'il fournirait vivres, médicaments, provisions, logement, éducation et plus encore, pour venir en aide au peuple irakien. N'est-ce pas fascinant? Il propose enfin un programme national – et c'est pour l'Irak. Nous pourrions peut-être l'importer ici s'il s'avère efficace. »  
– Jay Leno, comique de la télévision américaine

Il est bien difficile, ces jours-ci, de faire fi de la guerre en Irak. Il y a même une perspective fédérale.

Beaucoup ont en effet affirmé qu'un modèle fédéral ou quasi fédéral serait le meilleur moyen de tenir compte des divers groupes irakiens au lendemain du conflit. Les Irakiens, et tous ceux qui s'intéressent aux options fédérales ou à paliers multiples, peuvent se pencher sur plusieurs modèles aptes à composer avec une kyrielle de groupes ethniques, linguistiques et religieux habitant le même pays. Qu'il s'agisse de la Suisse, de la Belgique, de l'Espagne, de l'Éthiopie, du Canada, de la Grande-Bretagne, de l'Afrique du Sud ou de l'Inde, ces pays ont tous développé leurs propres moyens de s'adapter à la réalité de nationalités plurielles au sein d'un même État-nation. La division géographique de la plupart de ces pays reflète, jusqu'à un certain point, les divisions ethnolinguistiques; la plupart de ceux-ci reconnaissent toutefois que les divers groupes ethniques et religieux ne se confinent pas à un territoire spécifiquement défini.

Une telle complexité nécessite souvent des dispositions constitutionnelles à même de garantir les droits de divers groupes dans l'ensemble du pays, et non seulement dans une région donnée. Le Canada, pour ne citer que cet exemple, a adopté des dispositions en matière de droit à l'éducation en français et en anglais pour l'ensemble de son territoire, même si les francophones ne sont majoritaires que dans une seule province. Si les conditions en Irak permettent un jour d'envisager des options fédérales, il vaudrait alors la peine d'engager un débat comme celui-là.

Du reste, la remarque sarcastique de Jay Leno montre que, d'une certaine manière, la guerre a influencé la pratique fédérale aux États-Unis.

Dans le dernier numéro de *Fédérations*, William Fox a indiqué que le déclin des impôts sur les recettes fiscales des sociétés des états américains était en partie imputable aux politiques du gouvernement fédéral. Dans le présent numéro, Robert Agranoff traite de façon plus générale des difficultés fiscales des états. Il précise que les politiques fiscales fédérales ainsi que les pressions encourues par les dépenses de guerre imposent à la quasi-totalité des 50 états américains des restrictions financières importantes.

Les observations d'Agranoff sont particulièrement intéressantes en ce qui concerne la façon dont le gouvernement fédéral et les états américains composent les uns avec les autres, en comparaison avec ce qui se produit dans d'autres fédérations, telles le Canada ou l'Espagne. Au Canada, dialogues, désaccords, négociations et compromis entre les provinces et le gouvernement fédéral font partie du quotidien politique. Aux États-Unis, les relations fédérales-étatiques se situent loin derrière les négociations et les accords entre les deux chambres du Congrès, entre le Congrès et le président, ainsi qu'entre les deux principaux partis politiques.

Au moment de rédiger ces lignes, il venait d'y avoir des élections parlementaires et présidentielles au Nigeria, la fédération la plus peuplée d'Afrique. Pour ce qui est des législatives, les résultats révèlent une forte inclination pour le Parti démocratique du

peuple (PDP) du président Obasanjo, ce qui provoque la fureur des partis de l'opposition. Et le président Obasanjo est le vainqueur manifeste des élections présidentielles – toujours sous les cris de protestation des candidats défaits, étayés par les réserves des observateurs étrangers. Mais, peu importe le dénouement, l'organisation d'une démocratie fédérale encore jeune représente un défi pour le Nigeria, qui devra faire face, entre autres, à la question du partage des richesses entre le gouvernement central et les gouvernements locaux et étatiques. Kingsley Kubeyinje, journaliste nigérian, aborde cette question épineuse.

La nouvelle « Serbie-Monténégro », un pays à plusieurs têtes, ressemble de moins en moins à une fédération, ainsi que l'illustre l'article à son sujet. Et l'assassinat politique d'un dirigeant bien-aimé n'a rien arrangé.

Nous présentons également deux articles sur des accords asymétriques en des circonstances fort différentes.

En Grande-Bretagne, l'une des principales puissances économique et militaire au monde, la politique du transfert des responsabilités aux assemblées régionales (en l'occurrence l'Écosse et le pays de Galles) est encore en pleine évolution. Demeure cependant un grand point de friction : que faire de l'Angleterre? Charlie Jeffery nous présente un rapport sur l'état de la situation.

Pendant ce temps, dans les petites îles de Saint-Kitts-et-Nevis (45 000 habitants), la structure asymétrique donnant un gouvernement provincial à Nevis et aucun à Saint-Kitts a créé des forces centrifuges désormais impossibles à freiner. Terry Nisbett relate les dangers d'une sécession dans ce petit pays des Caraïbes. C'est la première fois que *Fédérations* présente un article sur cette région.

Nous bouclons ce numéro avec une analyse critique d'Allan R. Brewer-Cariás sur une constitution vénézuélienne par trop centralisatrice. Enfin, notre praticien, Bertus De Villiers, rend compte de la création d'un territoire accessible sans visa dans les parcs naturels qui chevauchent les frontières en Afrique australe.

Le Forum a récemment inauguré son tout nouveau site Internet. En plus d'une nouvelle interface, nous vous proposons, entre autres, une bibliothèque virtuelle. Il est maintenant possible de consulter des rapports et des présentations provenant des conférences et des activités organisées par le Forum, les articles tirés de *Fédérations* et d'autres publications, et, enfin, une importante documentation portant sur la pratique du fédéralisme dans le monde.

Nous apprécierions beaucoup vos commentaires à l'égard de cette initiative. En vérité, nous espérons que la navigation améliorée et la documentation enrichie de notre nouveau site en feront un outil de travail fiable, que vous estimerez utile. N'hésitez pas à nous faire part de ce qui vous plaît et de ce qui ne vous plaît pas! ☺

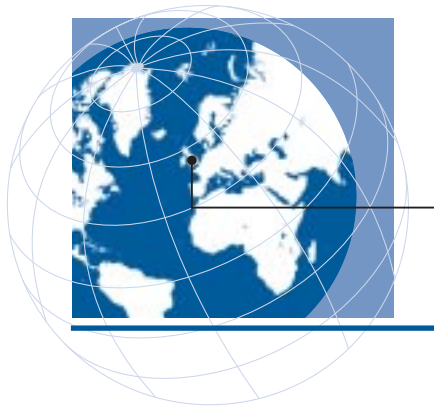
Courriel : [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

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

Ou par la poste :  
La rédaction, *Fédérations*  
325, rue Dalhousie, 7<sup>e</sup> étage  
Ottawa (Ontario) Canada K1N 7G2

Nous attendons de vos nouvelles!

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



# La dévolution se poursuit au Royaume-Uni

Mais le centre a-t-il suffisamment défini son propre rôle?

PAR CHARLIE JEFFERY

**Le** vice-premier ministre britannique est sur le point d'annoncer quelles seront les régions de l'Angleterre qui organiseront les premiers référendums sur l'établissement d'un gouvernement régional élu. Les régions à surveiller sont celles du Yorkshire et du Nord-Est, et sans doute aussi celle du Nord-Ouest, autour des villes de Manchester et de Liverpool.

Les référendums auront lieu en 2004, et s'ils obtiennent une majorité de « oui », les premières assemblées régionales élues en Angleterre seront en fonction dès 2006.

## La « question anglaise »

Les nouvelles assemblées régionales anglaises mettent en lumière deux caractéristiques singulières du processus de transfert des compétences (« dévolution ») au Royaume-Uni.

D'abord – et c'est le plus important – elles peuvent répondre à cette « question anglaise ». Chaque fois que la dévolution fait l'objet d'un débat au Royaume-Uni, celui-ci porte principalement sur l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande. La dévolution cherche toujours des moyens de mieux refléter les traits distinctifs des Écossais, des Gallois et des Irlandais dans un État-union dominé par l'Angleterre et les Anglais.

On n'a jamais très bien su ce qu'il faut faire de l'Angleterre. Le problème de l'équité se pose chaque fois qu'il est question de transfert de pouvoirs importants. Si les Écossais et les autres obtiennent des pouvoirs grâce à la dévolution, les Anglais ne le devraient-ils pas aussi? Cependant, l'idée de l'établissement d'un Parlement en dévolution pour l'Angleterre est tout aussi problématique. Les Anglais représentent plus de 80 pour cent de la population du Royaume-Uni et une part encore plus importante du pouvoir économique. Un Parlement anglais aurait l'air d'un éléphant dans un magasin de porcelaine : trop puissant et bien évidemment trop lourd pour ne pas piétiner les besoins très différents des autres nations du Royaume-Uni. Selon plusieurs, un Parlement anglais aliénerait le reste du pays et pourrait même provoquer la scission du Royaume-Uni.

La solution réside-t-elle donc dans les régions anglaises? Composeront-elles avec le problème d'équité? Sans doute. Les sondages indiquent un soutien limité au sujet d'un Parlement anglais. La plupart des Anglais estiment que le Parlement de Westminster veille correctement à leurs intérêts. Ceux qui ne partagent pas cet avis habitent invariablement le nord de l'Angleterre. Mais il semble bien qu'ils bénéficieront de leur propres assemblées régionales dans quelques années, et qu'elles leur donneront enfin cette voix qui semble leur faire défaut à Westminster.

**Charlie Jeffery** dirige le programme de recherche sur « La dévolution et les changements constitutionnels » au Economic and Social Research Council du Royaume-Uni. Il est également professeur de politique allemande à l'université de Birmingham.



Statue de Donald Dewar, fondateur de la dévolution et premier premier ministre d'Écosse.

## La « taille unique » ne convient pas à tout le monde

Les premières assemblées régionales anglaises vont toutefois complexifier une autre caractéristique singulière de la dévolution : son « asymétrie » radicale. Lorsque les premières assemblées régionales seront en place, on comptera six formes différentes de dévolution gouvernementale, depuis la très grande autonomie législative du Parlement écossais jusqu'à la modeste dévolution administrative vers les régions anglaises dépourvues d'assemblées élues.

L'asymétrie a de nobles objectifs. C'est une façon d'essayer de combler les besoins particuliers des territoires. La dévolution de l'Irlande du Nord s'adapte aux circonstances de cette société déchirée qui avance à tâtons vers la paix. En Écosse, la dévolution constitue un moyen d'exprimer une forte identité nationale et d'acheter le silence des séparatistes. Dans les régions du sud de l'Angleterre, là où il y a très peu de demande pour un gouvernement autonome, la question porte surtout sur une meilleure coordination administrative des politiques du gouvernement central au niveau régional.

Ce type de gouvernement régional « sur mesure » a toutefois tendance à ne pas être suffisamment stable et équilibré. Tel que le montrent les systèmes nettement asymétriques comme il en existe en Espagne, l'asymétrie prépare le terrain à d'autres mises au point pour offrir des solutions encore mieux adaptées ou pour proposer aux régions moins bien servies une façon d'essayer de « rattraper » les autres. On remarque, dans toutes les régions du Royaume-Uni, des signes qui traduisent clairement ce manque d'équilibre :

- Au **pays de Galles**, en septembre 2002, Lord Richard, ancien dirigeant du Parti travailliste à la Chambre des lords, a établi une commission afin de réviser les pouvoirs de l'Assemblée nationale galloise. La mise en place de la Commission Richard révèle l'extrême insatisfaction du pays de Galles face à une forme de dévolution complexe et limitée. Lorsqu'elle présentera son rapport, à la fin de 2003, la Commission recommandera sûrement que le pays de Galles devrait se diriger vers des pouvoirs plus étendus comme ceux du Parlement écossais.
- En **Écosse**, l'établissement du Parlement en 1999 devait clore le débat constitutionnel. Selon le regretté Donald Dewar, ancien premier ministre d'Écosse, le Parlement représentait la « volonté établie » du peuple écossais. Mais en Écosse, le Parti national écossais (le deuxième en importance après le Parti travailliste) s'est donné comme mandat de réaliser l'indépendance de l'Écosse. Naturellement, il veut que la question de la « volonté » écossaise reste en suspens tant que l'Écosse fera partie intégrante du Royaume-Uni. Il a donc tenté d'ajouter des réformes de dévolution au programme. Ces réformes comprennent des pouvoirs plus importants pour le Parlement écossais en matière de prélèvement des impôts. L'« autonomie » fiscale, l'un des thèmes-clés lors des dernières élections de Westminster en Écosse, fera sans doute surface dans la campagne électorale en vue des élections écossaises le 1<sup>er</sup> mai 2003. Il est clair que la volonté écossaise n'est pas encore établie.



- **L'Irlande du Nord** n'a jamais été vue comme présentant une situation stable. Dès le début, il a été prévu que des pouvoirs supplémentaires (en matière de maintien de l'ordre, par exemple) seraient dévolus une fois la situation politique stabilisée. Une étude officielle de l'assemblée de l'Irlande du Nord est conséquemment prévue à la fin de 2003. Cela pourrait néanmoins être devancé par la dynamique d'un processus actuel de négociation conçu pour sortir l'assemblée de son « retrait » avant les élections prévues le 22 mai 2003. Les questions de compétences et même de la forme de dévolution en Irlande du Nord sont en principe « sur la table ».
- Enfin, il y a l'**Angleterre**. La régionalisation anglaise est un processus fluide à deux égards. Premièrement, les assemblées régionales seront créées en vagues successives. La première vague de référendums dans le nord, en 2004, sera vraisemblablement suivie d'une seconde vague, sans doute en 2006; elle est destinée aux régions telles le Sud-Ouest et les Midlands de l'Ouest, qui se sentent éloignées de Westminster, mais dont les « demandes » actives en matière de dévolution ne sont pas encore évidentes. L'hypothèse implicite veut que l'établissement des assemblées dans le nord donne libre cours à un « effet domino », avec d'autres régions incapables de résister à l'élan régional. Deuxièmement, le livre blanc du gouvernement du Royaume-Uni sur les politiques des régions anglaises, présenté en mai 2002, a clairement établi (sans toutefois donner de détails) que des pouvoirs supplémentaires pourraient ultérieurement être mis à la disposition des assemblées régionales.

### « Nous voulons que vous nous disiez à quoi sert tout cela »

La dévolution au Royaume-Uni est, à tous points de vue, une cible mobile.

Il ne s'agit pas pour autant d'un désavantage dans cette transition d'un système de gouvernement extrêmement centralisé. Cela pourrait même donner une certaine portée à des modifications aux premières réformes alors que diverses régions – qui présentent des besoins et des histoires clairement différentes – se font à l'idée de la pratique et des possibilités de la dévolution gouvernementale.

Ainsi que l'a déclaré l'un des concepteurs de la dévolution, Ron Davies, ancien ministre du Cabinet du Royaume-Uni, la dévolution « est un processus et non un événement » – phrase célèbre depuis lors. Cependant, le centre doit se fixer des objectifs clairs pour que le processus de dévolution soit souple et nuancé. La dévolution asymétrique et dynamique représente un défi pour la coordination intergouvernementale, car il s'agit d'atteindre l'équilibre entre les politiques et les besoins de l'ensemble du Royaume-Uni, et ceux des diverses nations et régions constituantes.

Le gouvernement central doit veiller à cette question d'équilibre. La dévolution asymétrique réduit l'étendue d'une coordination significative entre les gouvernements en dévolution étant donné qu'ils n'ont pas forcément les mêmes pouvoirs pour traiter les enjeux qui les concernent tous. Au contraire, l'asymétrie favorise un ensemble d'accords de coordination bilatérale entre le « centre » d'un gouvernement central et les « rayons » de sa dévolution. Le centre ne semble pas vraiment agir selon ce rôle de « centre ».

Lorsqu'on a demandé à un ministre du Royaume-Uni de quelle façon la recherche universitaire pouvait faire progresser la politique sur la dévolution, il a répondu : « Nous voulons que vous nous disiez à quoi sert tout cela. »

En effet, jusqu'à maintenant, personne n'a précisé quelle doit être la vocation du Royaume-Uni dans son ensemble. Quel doit être le rôle du centre? Comment ce centre doit-il être lié aux territoires? Comment les parties doivent-elles se rejoindre pour former un tout? La dévolution asymétrique en est peut-être une d'adaptation; mais au Royaume-Uni, elle s'est avérée fragmentaire, composée de différentes réformes préparées par différents ministères, et ceci sans coordination ni logique globales.

### Dévolution asymétrique au Royaume-Uni : six formes de dévolution gouvernementale

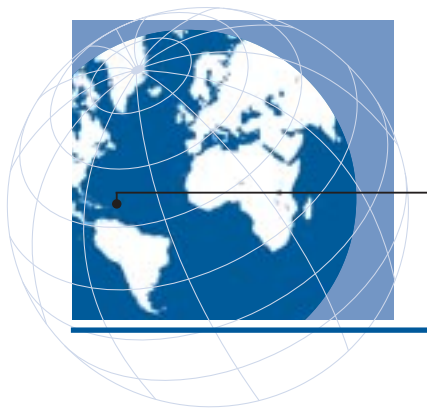
- **Écosse** : 129 membres parlementaires totalement investis de pouvoirs législatifs dans la plupart des domaines de la politique intérieure, dont la santé, l'éducation, le maintien de l'ordre, l'environnement et l'économie régionale.
- **Irlande du Nord** : 108 membres de l'assemblée totalement investis de pouvoirs législatifs dans la plupart des domaines de politique intérieure, en dépit du fait que, tant que la situation politique n'est pas stabilisée, certains pouvoirs (dont le maintien de l'ordre) sont retenus par Westminster. Une constitution complexe de partage des pouvoirs est établie pour protéger les consensus des communautés hybrides dans une société divisée. Régulièrement en « retrait » (plus récemment en octobre 2002) étant donné la situation politique instable.
- **Pays de Galles** : 60 membres de l'assemblée dotés de pouvoirs législatifs « secondaires » s'étendant dans la plupart des domaines de la politique intérieure, mais dépendant d'un renforcement de pouvoir par Westminster en fonction de chaque cas.
- **Londres** : un maire directement élu par le peuple et qui partage le pouvoir avec les 25 membres de l'assemblée législative de la région métropolitaine de Londres. Pouvoirs exécutifs dans les domaines du transport, du maintien de l'ordre, des services d'urgence et d'incendie, du développement économique. Les pouvoirs sont « stratégiques », ce qui signifie que le maire et l'assemblée n'ont pas le pouvoir de dispenser des services, et doivent donc s'appuyer sur d'autres instances pour mettre leurs stratégies en œuvre.
- **Régions anglaises I** : 25 à 35 membres des assemblées régionales dotés de pouvoirs « stratégiques » en développement économique, planification, logement, transport et culture. Les premières assemblées seront vraisemblablement établies dans les régions du nord en 2006.
- **Régions anglaises II** : décentralisation administrative des compétences du gouvernement central en développement économique, planification, etc. Réalisée par les bureaux des gouvernements régionaux, les agences de développement économique régionales et les chambres régionales nommées et formées d'« intervenants » des administrations locales, du milieu des affaires et d'autres milieux régionaux. Reste l'option par défaut jusqu'à ce que les électeurs en région votent pour les assemblées lors d'un référendum.

Le centre pourrait définir quelles sont les obligations communes qui lient les parties du Royaume-Uni les unes aux autres. Il pourrait tenter de définir ce que tous les citoyens du Royaume-Uni souhaiteraient en termes de services publics, et pourquoi certaines parties du Royaume-Uni pourraient maintenant être à même de concevoir leurs propres services publics dans certains domaines. Autrement dit, le centre pourrait non seulement ouvrir les possibilités de la dévolution mais également en préciser les limites.

Ce n'est pas ce qui se produit à l'heure actuelle. Le centre tend plutôt à adopter un rôle de « laissez-faire », en composant avec les enjeux au fur et à mesure qu'ils se présentent, et en s'appuyant sur la capacité des fonctionnaires de se « tirer d'affaire » en réglant les problèmes cas par cas.

Dans les conditions de la dévolution asymétrique, cette stratégie est risquée. Elle ouvre la voie à des pressions centrifuges d'émulation et à une certaine instabilité. S'il y a un but principal à la dévolution, c'est de rééquilibrer le Royaume-Uni afin qu'il soit mieux en mesure de composer avec les différences territoriales.

Le gouvernement du Royaume-Uni semble avoir oublié que tout en rééquilibrant, il doit en même temps agir comme *contrepoids*. (6)



# Saint-Kitts-et-Nevis – Réforme constitutionnelle ou séparation?

Une fédération des Caraïbes, qui compte environ 45 000 habitants, pourrait se fractionner en deux États.

PAR TERRY NISBETT

**L'unité** de la Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis est menacée; son avenir politique est précaire, ou tout au moins incertain. Cette crise s'est révélée lors de déclarations publiques présentées par le premier ministre de Nevis, Vance Amory, et le chef de l'opposition de l'Assemblée de l'île de Nevis, Joseph Parry.

Dans la Fédération de Saint-Kitts-et-Nevis (qui comprend deux îles), les deux partis politiques de l'île la plus petite, Nevis, ont déclaré qu'à l'avenir, ils préféreraient s'abstenir de participer aux élections fédérales. Ironiquement, cette déclaration vient au moment où les deux îles forment un comité chargé d'amorcer un processus de réforme constitutionnelle. Cette situation particulière découle de la structure fédérale unique de Saint-Kitts-et-Nevis, ainsi que des droits spéciaux que la Constitution fédérale octroie à Nevis.

Le 19 septembre 1983, Saint-Kitts-et-Nevis est devenue complètement indépendante de la Grande-Bretagne, alors que depuis 1967, ces deux îles des Caraïbes étaient administrées selon un statut semi-autonome d'État associé à la Grande-Bretagne. Cet État associé se composait de trois îles : Saint-Kitts, Nevis et Anguilla – une île située à 75 kilomètres au nord de Saint-Kitts. Peu de temps après, Anguilla s'est unilatéralement déclarée indépendante, et la Grande-Bretagne a hâtivement pris des mesures pour la ramener à un statut colonial complet.

## Liens et tensions

Les îles de Saint-Kitts et de Nevis sont unies par des liens solides. Comme elles se trouvent à seulement trois kilomètres l'une de l'autre, la population se déplace d'une île à l'autre, et la plupart des habitants ont des parents dans l'autre île. Il existe un intense commerce traditionnel de légumes, fruits, poisson et bétail, principalement à partir de Nevis vers Saint-Kitts. Trois traversiers font tous les jours la navette entre les îles pour transporter les citoyens qui vont au travail, à l'école ou au collège, ou faire des courses dans l'autre île. Les pêcheurs se partagent les eaux, et tout le monde cohabite sans problème.

Pourtant, la relation politique entre Saint-Kitts et Nevis n'a jamais été solidement établie et la Constitution d'indépendance octroyée par le Royaume-Uni donne un caractère légal à cet état de précarité.

La Constitution prévoit un gouvernement de style provincial pour Nevis, avec une assemblée et un cabinet dirigé par un premier ministre. Cette administration gère les affaires de Nevis dans des domaines définis par la Constitution. Le Parlement adopte les lois nécessaires pour gouverner l'île. Nevis régit ses propres écoles, son hôpital et son système de santé, la structure touristique et le ministère de l'agriculture, et gère son système routier, son aéroport et son port. Parmi les secteurs qui ne sont pas sous sa responsabilité, mentionnons la sécurité nationale, les affaires étrangères et le commerce international.

Terry Nisbett est économiste au ministère du Commerce international de Saint-Kitts-et-Nevis.

## Pas d'assemblée locale à Saint-Kitts

Curieusement, l'autre partie de la Fédération, l'île de Saint-Kitts, n'a pas de législature équivalente. Les observateurs des deux îles considèrent que cette situation n'est pas équitable. Toutes les provinces du Canada sont dotées d'un gouvernement provincial. Tous les états des États-Unis d'Amérique possèdent une législature d'état. Les Land d'Allemagne ont leur Landtag. Ce n'est que dans les pays en cours de décentralisation – mais n'ayant pas adopté un système fédéral – que l'on voit une unité constituante sans son propre gouvernement. (Le fait que l'Angleterre, au sein du Royaume-Uni, n'ait pas d'assemblée en est l'exemple le plus frappant – cf. « La dévolution se poursuit au Royaume-Uni », par Charlie Jeffery, dans le présent numéro.) La difficulté pour le premier ministre de Saint-Kitts-et-Nevis est de savoir quand il est le « premier ministre de Saint-Kitts » et quand il est celui de la Fédération. C'est principalement cette anomalie qui est à l'origine de la demande récente de réforme constitutionnelle. En tout cas, on peut certainement lui attribuer, au moins en partie, l'épineuse situation actuelle sur les plans constitutionnel et politique.

La Constitution prévoit une assemblée nationale qu'on pourrait logiquement considérer comme une assemblée fédérale, puisque la nation en question est une fédération. Mais, soit intentionnellement, soit par défaut, cette assemblée nationale fait également fonction d'assemblée pour l'île de Saint-Kitts. Alors que la Constitution prévoit des élections locales à Nevis, l'électorat de Saint-Kitts ne peut participer qu'aux élections générales où sont élus les

membres de l'Assemblée nationale. Ce déséquilibre peut fort bien expliquer la réticence des politiciens de Nevis à participer aux élections fédérales à l'avenir.

## Élections et avenir

Les élections générales dans la Fédération sont généralement disputées à l'intérieur de chaque île. Aucun parti politique de Nevis ne fait campagne à Saint-Kitts. Dans le passé, le Parti travailliste de Saint-Kitts-et-Nevis a essayé de faire élire des candidats à Nevis, mais n'a jamais réussi et a donc cessé ses efforts en ce sens. L'autre parti politique de Saint-Kitts, le Mouvement de l'action du peuple, n'a jamais présenté de candidat à Nevis pour des élections générales. Étant donné la répartition des circonscriptions, huit à Saint-Kitts et trois à Nevis, il est possible de former un gouvernement national sans un seul représentant élu de Nevis.

La réticence que manifestent les politiciens de Nevis à l'égard des élections fédérales constitue leur manière d'imposer des changements constitutionnels. Cependant, même sans leur participation, un premier ministre peut être nommé et un cabinet choisi, sans que le processus de gouvernement en soit nécessairement affecté sur le plan légal.

La plupart des gens croient qu'un changement constitutionnel est inévitable. Les décisions sur la forme que doit prendre le gouvernement fédéral et sur la question de savoir s'il y a lieu de créer un gouvernement local pour Saint-Kitts vont probablement être chaudement débattues.



Denzil Douglas, premier ministre (à droite) et d'autres ministres répondent aux questions lors d'une assemblée publique des citoyens de Saint-Kitts-et-Nevis.

## Saint-Kitts-et-Nevis en bref

Nom officiel	Saint-Christophe-et-Nevis, ou Saint-Kitts-et-Nevis
Lieu	Nord-est des Caraïbes
Surface	Saint-Kitts : 176 km <sup>2</sup> - Nevis : 93 km <sup>2</sup>
Population	45 000
Dates historiques	1624 – Colonisation de Saint-Kitts par les Britanniques 1628 – Colonisation de Nevis par les Britanniques 1967 – Octroi du statut d'État associé – autonomie, sauf pour les affaires étrangères et la défense 1983 – Indépendance
Organisations régionales	Membre de l'Organisation des États des Caraïbes orientales (OECO) Membre de CARICOM, un groupe de libre-échange composé de quatorze États des Caraïbes
Secteurs économiques	Industrie légère, sucre, tourisme, services financiers

### Changement constitutionnel promis

Le gouvernement connaît bien l'urgence de la situation et a formé un comité parlementaire sur la réforme constitutionnelle composé de parlementaires appartenant au gouvernement ou à l'opposition. Les membres du comité tiendront une série de consultations dans les deux îles avec des groupes de la société civile, des représentants du secteur privé et des groupes confessionnels, ainsi que des membres de tous les partis politiques. Il y aura également des assemblées publiques locales avec le grand public. Le pays n'aura jamais été aussi avancé dans une démarche de réforme de la Constitution, même si des groupes et des personnes ont déjà manifesté leur insatisfaction et n'ont pas manqué de souligner les lacunes du système.

Des voix se sont élevées pour demander une réforme constitutionnelle, en 1993, après que les élections générales à Saint-Kitts ont abouti à l'égalité : quatre sièges pour chacun des deux partis. Les partis de Nevis ne souhaitaient pas former une coalition, et le gouverneur général a demandé au parti en place, le Mouvement de l'action du peuple, de former le gouvernement. La situation devenant très tendue, la solution a été de procéder à des élections générales précoces et d'exercer des pressions pour que la Constitution soit réformée. Les élections de 1995 ont vu une victoire écrasante pour l'ancien parti d'opposition, le Parti travailliste de Saint-Kitts-et-Nevis. Une coalition n'était plus nécessaire. La crise était passée, et la Constitution est restée la même. Aujourd'hui, la Fédération se trouve de nouveau en situation de crise.

La position unie des deux partis politiques de Nevis – le Mouvement des citoyens et le Parti réformiste de Nevis – a accéléré la tenue d'une réunion mixte de l'Assemblée nationale de Saint-Kitts-et-Nevis et de l'Assemblée de l'île de Nevis. C'est un début, et chacun devra écouter ce que ses concitoyens ont à dire.

Pour compliquer encore le problème, le gouvernement et l'opposition de Nevis demandent également plus d'autonomie pour leur île. On ne sait pas au juste s'ils souhaitent voir augmenter les responsabilités de l'Assemblée de l'île de Nevis ou obtenir l'indépendance pure et simple en tant qu'État séparé et distinct de Saint-Kitts. Cependant, lors de l'assemblée parlementaire conjointe, le premier ministre de Nevis, Vance Amory, a dit espérer que l'on trouverait « une solution qui éviterait la division du pays mais permettrait la création d'entités s'appuyant mutuellement. »

### Appel à la sécession

Cependant, ce n'est pas la première fois que M. Amory parle d'indépendance pour son île. La sécession est une possibilité évidente qui s'appuie sur l'article 113 de la Constitution : « La législature de l'île de Nevis peut décider que l'île de Nevis cessera d'être jointe en fédération à l'île de Saint-Christophe et, en

conséquence, que la présente Constitution ne s'appliquera plus dans l'île de Nevis. » Par contre, Saint-Kitts ne peut faire sécession à l'égard de Nevis.

Une fois auparavant, en 1996, l'Assemblée de l'île de Nevis a évoqué le fameux article 113 et voté un projet de loi sur la sécession en 1997. Le référendum requis a eu lieu en 1998, mais le parti au pouvoir, mené par le premier ministre actuel, n'a pas obtenu la majorité aux deux tiers qui lui aurait permis d'aller de l'avant.

Le mot « sécession » reste un cri de ralliement populaire pour les politiciens de Nevis, la population de l'île ayant toujours eu l'impression d'être négligée alors que celle de Saint-Kitts prospérait. L'infrastructure de Saint-Kitts s'est développée pour inclure un port en eau profonde et un aéroport international. Par contre, Nevis accuse un certain retard dans le domaine de l'infrastructure de base comme le réseau routier et l'approvisionnement en eau. Malheureusement pour le Parti travailliste de Saint-Kitts-et-Nevis, la population de Nevis semble incapable d'oublier que tout cela s'est passé pendant les trente ans où ce parti a été en place.

Ironiquement, c'est peut-être ce goût de l'autonomie qui a entraîné la récente tentative de sécession. Le degré plus élevé d'autonomie a contribué à améliorer l'économie de l'île de Nevis et à hausser le niveau de vie de ses habitants. Le tourisme et les services financiers sont les principales sources de revenu. Cependant, les politiciens de l'île ont l'air de penser que les grandes décisions qui touchent la Fédération sont prises sans qu'ils aient leur mot à dire. Les membres de l'Assemblée de l'île de Nevis semblent convaincus qu'ils obtiennent de bons résultats et qu'ils peuvent fort bien se charger des responsabilités supplémentaires qui ne leur ont pas encore été confiées et réaliser l'objectif des habitants de l'île : gérer leurs propres affaires.

### Partis politiques

**Mouvement des citoyens (CCM)** Chef - Vance Amory, premier ministre de Nevis. Ce parti conserve sa majorité dans l'Assemblée de l'île de Nevis depuis juin 1992. Il détient quatre des cinq sièges à l'Assemblée, et, avec deux sièges, forme le parti d'opposition du Parlement national.

**Parti réformiste de Nevis (NRP)** Chef - Joseph Parry. Ce parti détient un siège au Parlement fédéral et un siège à l'Assemblée de l'île de Nevis. Il a été le principal opposant à la sécession mais n'a pas appuyé la tenue d'un référendum à cet égard en 1998.

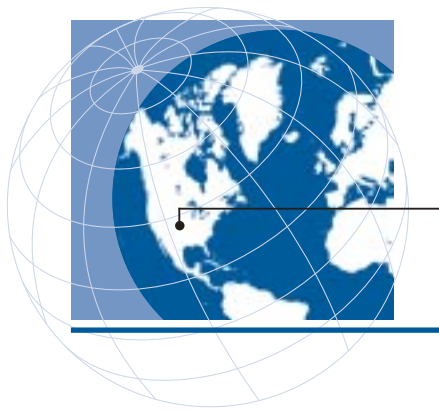
**Mouvement de l'action du peuple (PAM)** Chef - Lindsey Grant. Ce parti a été au pouvoir de 1980 à 1995 mais il n'a actuellement aucun siège au Parlement. Il a été fondé en 1965 avec l'appui de la classe moyenne. C'est lui qui a formé le premier gouvernement après l'indépendance.

**Parti travailliste de Saint-Kitts-et-Nevis (SKNLP)** Chef - Denzil Douglas, premier ministre de Saint-Kitts-et-Nevis. Ce parti détient huit des onze sièges au Parlement national. Parti le plus ancien de la Fédération, il a pris naissance dans un mouvement de travailleurs de l'industrie du sucre, mais il repose maintenant sur une base plus vaste.

Si le premier ministre cherche à obtenir l'indépendance, il réussira probablement la prochaine fois qu'il évoquera l'article 113. Les deux partis de Nevis sont unis dans leur résolution de ne pas prendre part aux élections fédérales. Cette nouvelle solidarité n'est pas habituelle et semble laisser prévoir un front uni face à la question de l'indépendance de Nevis, ou de « l'autonomie pleine et entière » comme ils préfèrent dire.

Ceci étant dit, la pertinence et la raison d'être du comité parlementaire sur la réforme constitutionnelle sont mises en question. À quoi aboutirait cette réforme et sur quelle constitution porterait-elle? Faute de mesures énergiques, Saint-Kitts pourrait se retrouver dotée d'une constitution fédérale mais sans fédération, et Nevis devra se doter de sa propre constitution. (6)





# Les politiques fiscales et l'économie chancelante des États-Unis fragilisent le tissu fédéral

Quand le gouvernement fédéral tente de réduire les impôts en même temps qu'il s'adonne à la guerre, il accule les états au pied du mur.

PAR ROBERT AGRANOFF

**La** guerre en Irak et la lutte internationale contre le terrorisme ont relégué au second plan un problème économique national qui va au cœur même du régime fédéral américain.

À l'échelle fédérale, l'administration Bush a proposé d'importantes réductions d'impôt pour stimuler l'économie, ainsi qu'un retour au déficit budgétaire et la réorganisation des régimes de soins de santé. À l'heure actuelle, les états font face à un déficit conjoint de 30 milliards de dollars et à un déficit anticipé de quelque 82 milliards de dollars dès l'exercice financier de juillet prochain. Puisqu'en vertu de leur constitution, la quasi-totalité des états n'ont pas le droit d'accuser de déficits budgétaires, leur seul recours consiste à réduire les services et à hausser les impôts.

Les politiques fiscales des états sont étroitement liées aux mesures d'imposition et de dépense fédérales, et les gouvernements d'état doivent absorber les coûts afférents aux programmes fédéraux. Voilà pourquoi les gouverneurs d'état réclament l'aide du fédéral.

Jusqu'à maintenant, l'administration Bush a choisi une autre voie.

À la base, le plan de stimulation économique du président Bush mise sur des réductions fiscales de 695 milliards de dollars étalées sur dix ans, y compris l'élimination de l'impôt sur les profits de dividendes, l'accélération des réductions de taux d'imposition déjà légiférées et la mise en œuvre permanente des réductions d'impôt « temporaires » accordées en 2001.

L'administration estime que les recettes fédérales devraient diminuer de quelque 1,8 trillion de dollars d'ici 2013. Dans le passé, un tiers environ du budget fédéral servait à payer les programmes discrétionnaires nationaux (l'éducation, les services aux personnes handicapées, le logement, le transport), un autre tiers était alloué aux programmes sociaux (le régime de pensions ou « social security », ainsi que Medicare et Medicaid, deux programmes d'assurance maladie) et le dernier tiers était consacré à la défense. Compte tenu de la situation internationale actuelle, il

**Robert Agranoff** est professeur et doyen associé émérite à la School of Public and Environmental Affairs, de l'université Indiana – Bloomington. Il est aussi président du comité de recherche « Fédération et fédéralisme comparés » de l'Association internationale de science politique.



Lors de la conférence des gouverneurs, le gouverneur Paul Patton (Démocrate-Kentucky) fait part de son opinion, alors que les gouverneurs Dirk Kempthorn (Républicain-Idaho) et Mike Johanns (Républicain-Nebraska) écoutent. (Evan Vucci – AP)

**L'administration Bush espère que les faibles taux d'intérêt et les grands déficits budgétaires donneront un élan majeur à l'économie chancelante des États-Unis.**



Jennifer Granholm, gouverneure du Michigan : temps difficiles, choix délicats.

est peu probable qu'on réduise le budget de la défense. Le gouvernement fédéral cherche donc à économiser ailleurs et mise sur un déficit actif. L'administration Bush espère que les faibles taux d'intérêt et les grands déficits budgétaires donneront un élan majeur à l'économie chancelante des États-Unis.

## Les modifications fiscales fédérales ébranlent les états

Plusieurs mesures fédérales récentes ont eu des répercussions fiscales importantes sur les états, y compris l'abrogation de l'impôt fédéral de mutation par décès. Jusqu'ici, quelque 35 états se prévalaient d'une disposition de « ramassage », c'est-à-dire que l'impôt perçu sur les successions ou les héritages constituait un

paiement perçu sous forme de crédit contre paiements fédéraux, une source de recettes de quelque 6 milliards de dollars en 2000 au profit des états. L'abrogation fédérale signifie que les états doivent « découpler » leurs recettes et adopter de nouvelles lois fiscales, à défaut de quoi ces recettes disparaîtront d'ici 2004.

La plupart des états qui perçoivent des impôts utilisent la définition fédérale de revenu brut ajusté pour simplifier leurs opérations. L'élimination prévue de l'impôt fédéral sur les gains en capital éliminerait automatiquement



Gray Davis,  
gouverneur de  
la Californie :  
« La récession  
nous a fait  
basculer dans  
le rouge. »

## Medicaid... un monstre qui coûte cher

Le programme Medicaid, qui finance les services de santé aux personnes défavorisées, a été qualifié de « PAC-MAN des budgets d'état », puisqu'il consomme une part croissante du budget, soit 20 pour cent environ des dépenses totales des états (allant jusqu'à un tiers dans certains cas). Puisqu'il s'agit d'un programme fédéral-étatique, le gouvernement central impose des exigences minimales quant aux prestations, aux conditions d'admissibilité et au remboursement des fournisseurs de services de santé, et il établit des règlements administratifs que les états doivent respecter. Les états ont le droit d'élargir la portée des services pour inclure les personnes « médicalement nécessiteuses », c'est-à-dire dont le revenu dépasse légèrement le seuil de pauvreté. Même si les aînés ne représentent que 15 pour cent des bénéficiaires, près de 60 pour cent des dépenses leur sont consacrées et tiennent surtout aux soins offerts dans les hôpitaux et les foyers pour personnes âgées. En outre, les états peuvent choisir d'offrir des services supplémentaires à partir d'une liste fédérale de services optionnels. Si les coûts de Medicaid ont augmenté d'environ 5 pour cent par année au début des années 1990, ils ont grimpé en flèche pour atteindre 13 pour cent au cours de l'exercice financier 2002. En 2004, on s'attend à ce que le fédéral et les états dépensent près de 230 milliards de dollars pour financer Medicaid.

Au début de 2003, l'administration Bush proposait de modifier en profondeur le programme Medicaid et invitait les états à signer une nouvelle entente polyvalente. Tout en maintenant la couverture obligatoire garantie à certains bénéficiaires, l'entente accorderait aux états la latitude voulue pour élargir, réduire ou éliminer les services offerts à d'autres groupes de bénéficiaires. Les états seraient en mesure d'établir des régimes de soins médicaux privés en sous-traitance auxquels pourraient souscrire les bénéficiaires admissibles à Medicaid. Le financement accordé aux états qui optent pour la réforme augmenterait, en tout, de 3,25 milliards de dollars pour l'exercice de 2004, et de 12,7 milliards de dollars, au total, sur sept ans.

Lors de la rencontre hivernale de la National Governors Association à Washington, D.C., en février 2003, la proposition de Bush ne semble pas avoir généré beaucoup d'enthousiasme. Les gouverneurs estimaient que la flexibilité de réduire les coûts, si longtemps réclamée, n'affecterait que 15 des 45 millions de bénéficiaires de Medicaid. Ils craignaient que la proposition ne serve éventuellement à plafonner les contributions fédérales au régime Medicaid.

En raison du prix croissant des médicaments sur ordonnance, des technologies médicales et des soins aux personnes âgées et handicapées, il est peu probable que les coûts du régime Medicaid diminuent. Par ailleurs, les états pourraient avoir un très lourd fardeau financier à porter à la fin des sept années. Les gouverneurs républicains ont argué qu'il fallait tenir davantage compte du fait que chaque dollar épargné à l'échelle des états mettrait des économies fédérales de un ou deux dollars et que, par conséquent, on devait leur accorder la marge de manœuvre requise dès maintenant. Un gouverneur républicain a proposé au gouvernement fédéral de permettre aux états de conserver les sommes fédérales épargnées et de laisser à Medicare, un programme d'assurance sociale destiné avant tout aux aînés, le soin d'absorber le coût total des services de santé aux personnes âgées desservies par Medicaid (six millions de personnes environ). Certains gouverneurs démocrates et membres du Congrès et du Sénat ont réclamé une hausse temporaire de la part fédérale dans Medicaid. Pendant ce temps, la majorité à la Chambre contemplait une réduction de 92 milliards de dollars en dépenses Medicaid sur une période de dix ans.

Les gouverneurs ne sont pas arrivés à s'entendre, pendant la réunion, sur la position à adopter face aux réformes de Medicaid. Ils ont donc établi un comité de huit gouverneurs, démocrates et républicains, et leur ont confié le mandat de négocier des remaniements à apporter à Medicaid avec les membres du Congrès et avec l'administration.

l'impôt des états dans ce secteur. Puisque les obligations locales et étatiques ne sont pas imposables au fédéral, les états peuvent effectuer des emprunts à taux réduit pour financer leurs programmes d'investissement. Si on abolit l'impôt sur les gains en capital des sociétés, il deviendra moins avantageux d'investir dans les obligations des états et les taux d'emprunt des états augmenteront. Selon le Center on Budget and Policy Priorities, un organisme hautement respecté, onze des mesures de réduction d'impôt envisagées par l'administration priveront les états de recettes pouvant aller jusqu'à 64 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.

Entre 1990 et 2001, l'économie florissante a engendré une hausse de plus de 5 pour cent des dépenses générales annuelles des états, deux fois le taux d'inflation et plus vite que les dépenses fédérales. Les états ont pu élargir des programmes très coûteux comme l'éducation et Medicaid, ainsi que l'admissibilité à plusieurs programmes sociaux, tout en réduisant les impôts. Le déficit actuel ne tient pas uniquement au ralentissement de l'économie mais au déclin des marchés boursiers et à la hausse des coûts de santé. Au cours de l'exercice prenant fin le 30 juin 2002, les recettes fiscales ont été nettement inférieures à ce que l'on prévoyait. Les recettes de la taxe de vente s'établissaient à 147,6 milliards, soit 3,2 pour cent de moins que les projections; celles de l'impôt sur le revenu des particuliers à 187,7 milliards, une baisse de 12,8 pour cent; et celles de l'impôt sur les sociétés à 21,6 milliards de dollars, soit 21,5 pour cent de moins que les estimations.

On a déjà procédé, sans grande difficulté, à une première ronde de coupures uniques et de remaniements budgétaires. En outre, les réserves d'urgence et les fonds en fiducie résultant des règlements avec les fabricants des produits du tabac sont à plat. Comme la majorité des états, une fois que la Californie aura rempli ses obligations face aux districts scolaires, aux collèges et universités, aux gouvernements locaux et aux fournisseurs de soins de santé, elle aura dépensé plus des trois quarts de son budget. Selon Gray Davis, gouverneur de la Californie, seulement 18 des 79 milliards de dollars du budget de 2003 serviront à financer les programmes et les sociétés d'état, hormis les fonds déjà engagés. L'état devra composer avec un déficit de 35 milliards de dollars qu'il n'arrivera évidemment pas à combler en effectuant des coupures marginales ici et là. De fait, seuls trois états, soit le Nouveau-Mexique, l'Arkansas et le Wyoming, s'attendent à équilibrer leurs finances l'an prochain.



**Selon le Center on Budget and Policy Priorities, un organisme hautement respecté, onze des mesures de réduction d'impôt envisagées par l'administration priveront les états de recettes pouvant aller jusqu'à 64 milliards de dollars au cours des dix prochaines années.**

### **Les enfants handicapés et la défense de la patrie**

Les états ont surtout réagi en comprimant les dépenses dans tous les secteurs. Dans une trentaine d'états, les réductions affectent surtout le régime de soins de santé, l'éducation et le système carcéral. Le Kentucky a choisi de libérer jusqu'à un an plus tôt que prévu les prisonniers coupables de crimes moins graves. En

« La croissance économique et la création d'emploi surviendront lorsque les consommateurs achèteront plus de produits et de services auprès d'entreprises comme les vôtres. Et la façon la plus efficace et équitable de garantir que les Américains agiront ainsi consiste à leur accorder dès maintenant un allègement fiscal pour qu'ils aient en poche plus d'argent à dépenser ou à économiser. [...] En 2001, le Congrès votait une importante réduction fiscale sur l'impôt des particuliers et promettait qu'une portion majeure de cet allègement fiscal se concrétiserait dans les années à venir. Compte tenu de l'état actuel de l'économie, c'est maintenant que le peuple américain a besoin de telles mesures. Si les réductions d'impôt semblent assez bonnes pour les contribuables américains dans trois, cinq ou sept ans, elles le sont encore plus aujourd'hui. »

*Paroles du président des États-Unis, George W. Bush, s'adressant aux propriétaires de petites entreprises à la Maison-Blanche en avril 2003.*

« Une grande partie de tout ce que nous avons bâti est aujourd'hui menacée par une économie nationale chancelante et la chute des marchés boursiers. Le revenu des particuliers est en baisse. Le taux d'emploi est en baisse. Les ventes au détail et l'activité manufacturière sont en baisse. Cette récession nationale a fait basculer dans le rouge presque tous les états américains. Nous vivons des heures difficiles. Vendredi, je vous ferai parvenir l'un des budgets les plus rigoureux jamais présentés. Des compressions importantes sont prévues dans la plupart des domaines. Mon budget effacera un manque à gagner de 35 milliards de dollars et éliminera le déficit structurel. Mon administration a déjà amorcé cette difficile tâche. Nous avons gelé les taux d'embauche et les dépenses. Nous avons éliminé plus de 10 000 emplois. Nous avons prévu des réductions de l'ordre de 10 milliards de dollars. »

*Extrait du discours du budget d'état prononcé par Gray Davis, gouverneur de la Californie*

« Le Michigan fait face à un problème auquel toutes les familles de l'état peuvent s'associer. Simplement dit, on ne peut dépenser plus qu'on gagne mois après mois, année après année, sans s'embourber de plus en plus. Pourtant, c'est exactement ce que nous avons fait au Michigan. C'est donc ensemble que nous devons rectifier la situation. [...] Les jours où nous pouvions nous permettre de vivre au-dessus de nos moyens sont bel et bien terminés. Tant et aussi longtemps que je serai gouverneure, notre état vivra selon ses moyens. »

*Extrait du discours du budget d'état prononcé par Jennifer Granholm, gouverneure du Michigan*

Oregon, l'année scolaire a été écourtée d'un mois. Quarante-neuf états et le district de Columbia ont sabré dans Medicaid, en plus de limiter ou d'éliminer la couverture dentaire, les services d'ergothérapie et de physiothérapie, et de réduire le financement des soins de longue durée. Près de la moitié des états songent à augmenter les taxes, particulièrement sur les cigarettes et l'alcool.

La question de Medicaid n'était pas la seule à inquiéter les gouverneurs lors de leur dernière réunion. Selon eux, trois autres programmes de mandat fédéral posent de grands défis en raison de leur sous-financement. Le premier défi a trait aux programmes de sécurité territoriale dont les gouvernements des états et les gouvernements locaux assument la plupart des frais de mise en œuvre. Le budget de 3,5 milliards de dollars mis de l'avant par l'administration fédérale ne représente qu'une fraction du coût réel. Le second défi tient aux besoins éducatifs spéciaux des enfants handicapés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à verser 40 pour cent du coût de ces programmes mais n'a fourni, dans les faits, que 17 pour cent. Le troisième défi concerne la loi sur l'éducation « No Child Left Behind ». Ici, les gouverneurs affirment que le budget n'équivaut qu'à la moitié des sommes promises. Les états se disent très frustrés par les règles fédérales sur la vérification et l'imputabilité qui restreignent les politiques des états tout en intensifiant les frais. Le coût total de ces trois programmes s'établit à 21 milliards de dollars. Les gouverneurs espèrent que le Congrès fédéral acceptera de financer au moins la moitié de cette somme.

### **Un allègement pour les états?**

Les membres du Congrès sont en train d'examiner plusieurs propositions sur l'allègement fiscal destiné aux états. Les démocrates des deux Chambres ont introduit des mesures d'aide et de réductions d'impôt de l'ordre de 140 milliards de dollars au profit des états et des gouvernements locaux pour le présent exercice, et de 112 milliards de dollars pour les dix prochaines années. Le projet de loi « State and Local Aid and Economic Stimulus Act of 2003 » présenté au Sénat accorde 40 milliards de dollars en aide fédérale directe offerte sans condition aux gouvernements locaux et étatiques. Les démocrates et les républicains qui proposent ce projet cherchent à faire adopter le « State Budget Relief Act of 2003 », une loi d'allègement fiscal qui prévoit une injection temporaire de fonds au niveau des services sociaux. Le plan économique du président Bush ne prévoit aucun financement des mesures d'allègement fiscal destiné aux états. Suivant une rencontre extraordinaire de deux heures des membres avec le président Bush lors de la conférence hivernale de la National Governors Association (habituellement le président ne prend la parole que devant tout le groupe et se contente de répondre aux questions), le président a demandé aux gouverneurs d'appuyer son projet de réduction d'impôt et les a assurés de sa coopération sans toutefois engager d'autres fonds. Selon le président, cette réduction d'impôt aidera à stimuler la croissance économique, la meilleure aide à long terme que le gouvernement fédéral puisse offrir aux états.

### **Comment devenir une priorité pour Bush?**

Les coûts mandatés par le fédéral et les coûts des programmes, ainsi que l'influence des politiques fiscales fédérales, poussent de plus en plus les gouverneurs et les responsables d'associations étatiques et locales à s'adresser directement au président et aux membres du Congrès pour réclamer un redressement de la situation. D'habitude, les gouverneurs n'organisent pas de séances de négociation officielles avec le président, comme cela se fait au Canada et en Australie lors des conférences des premiers

**Les réductions de dépenses et d'impôt envisagées par Bush, et que le Congrès modifiera sûrement d'une façon ou d'une autre, confirment que si chaque gouvernement mène sa propre barque, tous sont soumis aux mêmes vents et marées.**

ministres. Et contrairement à l'Espagne, où les présidents régionaux débattent périodiquement des enjeux des communautés autonomes devant le Cortes et ont le pouvoir de présenter des lois, les gouverneurs américains doivent compter sur la National Governors Association, sur d'autres associations représentatives des états, sur les membres de leur personnel et sur les lobbyistes pour revendiquer en leur nom.

À deux reprises, on a organisé des « sommets du fédéralisme » avec les gouverneurs et les associations législatives des états. Lors du premier, en 1995, les états exploraient des façons de mieux contrôler, voire de bloquer certaines mesures fédérales et de faire appliquer le Dixième amendement de la Constitution, qui accorde des pouvoirs aux états. Le deuxième sommet, qui se déroulait en 1997, portait sur les mandats et les droits de préemption fédéraux. Il en résultait un plan en onze points visant à promouvoir un partenariat entre le fédéral et les états. On y formulait des recommandations pour que le Congrès justifie son autorité constitutionnelle de promulguer une loi quelconque, pour limiter et préciser les droits de préemption du fédéral quant aux lois des états et aux règlements fédéraux, pour rationaliser le financement global et pour abolir les conditions à l'aide fédérale sans rapport direct avec les motifs de cette aide.

**Quoique les états aient contribué à leurs circonstances présentes en prenant certaines décisions face aux dépenses et aux réductions d'impôt dans les années 1990, une grande part du blâme rejaillit sur le gouvernement fédéral. Voilà pourquoi les états exigent aujourd'hui un redressement fiscal.**

Ce programme intergouvernemental fait ressortir les doléances des états et encadre stratégiquement leurs assemblées nationales et leurs activités de lobbying. Les réductions de dépenses et d'impôt envisagées par Bush, et que le Congrès modifiera sûrement d'une façon ou d'une autre, confirment que si chaque gouvernement mène sa propre barque, tous sont soumis aux mêmes vents et marées. Les états réclament un dédommagement, compte tenu du nombre croissant de mesures nationales qui affectent leurs finances et leurs programmes, dont plusieurs leur ont été imposés, au départ, par Washington.

**Une période difficile exacerbée par un financement épuisé ou réduit**

Si la situation ne menace pas la fédération américaine comme telle, elle n'en ébranle pas moins la structure. À l'instar de la plupart des fédérations du monde, la force combinée des communications,

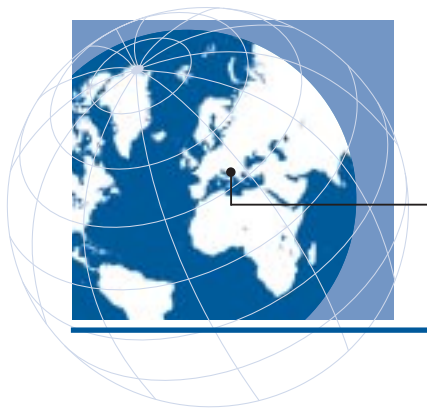
**Des programmes fédéraux sous-financés**

Comme c'est le cas dans plusieurs pays fédéraux, les États-Unis se sont dotés d'une série de programmes hautement « intergouvernementalisés » et tous reliés, malgré les divisions constitutionnelles et légales entre divers champs de compétences. Ces liens sont souvent mal financés, comme c'est le cas avec les services aux personnes handicapées, la sécurité territoriale et l'éducation, tous des secteurs qui évincent partiellement des programmes et règlements étatiques ou étatiques-locaux existants. Le meilleur exemple est celui de l'éducation, un secteur que le gouvernement fédéral finance à moins de 10 pour cent mais dont il influence grandement les programmes étatiques-locaux, compte tenu de ses exigences en rapport avec l'égalité des chances et les groupes défavorisés. Il arrive souvent que les mandats de certains programmes soient sous-financés ou entièrement ignorés. C'est ainsi, par exemple, que le Congrès de 1996 a adopté une loi familièrement connue sous le nom de « Megan's Law » qui exige des états qu'ils tiennent des dossiers sur l'emplacement des violeurs et des agresseurs d'enfants après leur libération de prison et qu'ils donnent accès à ces listes au public. Même si ce service n'est pas financé par le fédéral, les états qui ne l'offrent pas peuvent être pénalisés, les fonds fédéraux qui leur sont versés pour lutter contre le crime pouvant être réduits. Selon la United States Conference of Mayors, les villes s'affairent à dépenser 2,6 milliards de dollars en nouvelles mesures de sécurité sans aucun appui fédéral. En janvier 2003, le Congrès a adopté une loi visant à moderniser l'équipement et à mieux former les employés des bureaux de scrutin. Ces nouvelles normes de vote fédéral s'ajoutent à des procédures électorales constitutionnellement gérées par les états. Mais même si 4 milliards de dollars ont été votés pour aider les états à se conformer, seulement 1,5 milliard de dollars leur ont été affectés dans les faits.

de l'industrialisation, des programmes de l'état providence, jointe aux interconnexions internationales et mondiales, ont contribué à rapprocher les gouvernements étatiques et locaux du gouvernement central des États-Unis.

Comme c'est le cas dans la plupart des fédérations, on remarque également que les mesures de centralisation au niveau du gouvernement central sont souvent contrebalancées par des modes quelconques de décentralisation à l'échelle du régime. Mais quand l'heure est grave, comme c'est le cas en raison des menaces actuelles à la sécurité territoriale, le ralentissement économique et la nécessité de financer la guerre, les frais inhérents exercent d'inévitables pressions sur les systèmes à paliers multiples. Quoique les états aient contribué à leurs circonstances présentes en prenant certaines décisions face aux dépenses et aux réductions d'impôt dans les années 1990, une grande part du blâme rejaillit sur le gouvernement fédéral. Voilà pourquoi les états exigent aujourd'hui un redressement fiscal.

En cette période économique difficile, le sous-financement ou l'absence de financement mettent à rude épreuve les relations fédérales-étatiques, discrédite la valeur ajoutée d'une présence fédérale dans l'arène des politiques étatiques, et affaiblit la capacité des états de répondre à leurs besoins et de produire des budgets équilibrés, comme l'exige la Constitution. Si ces conditions persistent, il se pourrait bien qu'on doive « retisser » d'une façon quelconque la toile fédérale en y apportant des changements qui repositionneront les états au sein du régime fédéral américain. (6)



# Naissance d'une fédération à la Frankenstein?

Même avant l'assassinat du premier ministre Zoran Djindjic, l'union de la Serbie et du Monténégro était instable.

PAR MIHAÏLO CRNOBRNJA

**Le** 4 février 2003, après l'adoption de la Charte constitutionnelle, le nouvel État commun de **Serbie-Monténégro** est officiellement inauguré. Mais il n'y a ni champagne ni fanfare pour l'occasion. Plutôt, la naissance de l'État le plus récemment admis au sein de la communauté mondiale des États est accueillie par des commentaires tels que : « Un État pour les records Guinness » ; « l'État Frankenstein » ; « C'est un imbécile qui mourra d'ici trois ans ». Ces commentaires ne sortent pas de la bouche des Serbes ni des Monténégrins farouchement opposés à la création du nouvel État commun, mais de celles d'observateurs non partisans et d'analystes professionnels.

Il y a neuf mois (cf. *Fédérations*, vol. 2, n° 4), nous avons rendu compte de l'esprit qui régnait après la signature de l'accord de Belgrade, un accord de principe sur les relations futures. À ce moment-là, l'Union européenne (UE) jubilait, tandis que les Serbes et les Monténégrins restaient sceptiques. L'accord de Belgrade devait établir les principes de la Charte constitutionnelle du futur État.

C'est un document de nature résolument politique, qui comprend un nombre assez important de principes rédigés dans des termes si vagues que chacune des parties pouvait affirmer sans sourciller que sa propre lecture était authentique et respectait la lettre et l'esprit de l'accord. À cette époque, les délégués de l'UE et les optimistes parmi les Serbes et les Monténégrins croyaient que le flou de l'accord serait corrigé par la Charte constitutionnelle et que, ultimement, un État commun fonctionnel verrait le jour.

## L'adoption de la Charte traîne en longueur

Au cours des neuf derniers mois, il y a eu davantage de problèmes que de réussites. Le nouvel État commun (ou « union des États », ou bien « fédération », ou encore « confédération » – personne ne sait trop comment l'appeler) est désormais réalité mais il est loin d'être fonctionnel. Par conséquent, le scepticisme des Serbes et des Monténégrins s'est accru et l'on ne décèle pratiquement plus de sentiment triomphant chez les membres de l'UE.

Première complication : le temps qu'a pris l'adoption de la Charte constitutionnelle, soit le document juridique de base du nouvel État – presque une année complète, au lieu de la période de trois mois envisagée par les signataires de l'accord de Belgrade. Cette

**Mihailo Crnobrnja** est économiste. Il a occupé nombre de fonctions dans l'ex-Yougoslavie, notamment celles de ministre de la planification économique en République serbe et d'ambassadeur à l'Union européenne. Il vit maintenant au Canada où il enseigne, écrit et agit à titre de conseiller.

**L'Union européenne avait presque forcé les parties réticentes à signer.**



Un mois avant son assassinat, le premier ministre serbe Zoran Djindjic (à gauche) rencontre Javier Solana (au centre), de l'Union européenne.

## L'assassinat de Djindjic

Le tragique assassinat du premier ministre serbe Zoran Djindjic aura un double effet sur le développement à venir de l'État commun. D'un point de vue positif, il existe maintenant une ambiance constructive qui se traduit par une attitude privilégiant l'action. Personne ne peut prédire combien de temps prévaudra cette attitude. Il est cependant presque impossible qu'elle soit maintenue pendant les trois longues années nécessaires à la consolidation de l'État commun. Un autre aspect positif : l'Union européenne prête beaucoup plus attention aux événements en Serbie et au Monténégro. Mais il existe aussi des aspects négatifs. En perdant le premier ministre Djindjic, on a perdu le négociateur le plus influent et efficace qui soit pour discuter avec les Monténégrins. Personne n'a son égal pour négocier avec Milo Djukanovic, le premier ministre monténégrin. Cette mort risque d'entraîner des effets négatifs sur le temps qu'il faudra pour élaborer le plan d'action et le contenu accepté par les deux parties.

situation est une conséquence directe du fossé séparant les intérêts de la Serbie et ceux du Monténégro, fossé dont, de toute évidence, on n'avait pas évalué l'ampleur au début du processus de négociation. Chaque partie croyait que l'autre exagérait sciemment sa position pour des raisons tactiques. Les parties ont toutes été quelque peu surprises lorsqu'il est apparu que ces positions étaient authentiques et que très peu de points s'avéraient donc négociables.

Pendant la durée des négociations, la situation politique de la Serbie et celle du Monténégro se détérioraient au lieu de s'améliorer. Le Monténégro a eu un gouvernement démissionnaire



pendant six des neuf mois qu'a duré le processus d'adoption du document. Trois tentatives d'élections présidentielles ont échoué en Serbie, et deux au Monténégro. Ces situations auguraient mal pour la création d'un État commun, puisque la responsabilité du processus de création a été confiée aux élites politiques des deux États concernés. Il n'a jamais été question de faire approuver le processus de création au moyen d'un mécanisme démocratique, comme un référendum populaire.

### **L'Union européenne ne répond plus**

L'UE n'a pas beaucoup soutenu non plus le processus après la signature de l'accord de Belgrade. En fait, elle lui a plutôt nuï. L'UE avait pris une part très active à la préparation de cet accord; elle avait presque forcé les parties réticentes à signer, en arguant que cet accord représentait un pas important pour sa politique étrangère dans les Balkans. Mais après la signature de l'accord, l'UE s'est beaucoup moins imposée, s'attendant à ce que Serbes et Monténégrins en arrivent seuls à une solution. Les membres de l'UE pouvaient alors devenir de simples observateurs.

Javier Solana, haut représentant de l'UE en matière de sécurité, a adopté la position suivante : l'UE accepterait à peu près *n'importe quel accord*, et récompenserait les parties en amorçant les négociations en vue d'une entente d'association et de stabilisation avec l'UE. Solana joue alors le rôle « d'accoucheur » du nouvel État commun; il a tellement bien joué ce rôle qu'on a suggéré, avec plus ou moins de sérieux, de baptiser le nouvel État la « Solanie ».

Cette situation a donné lieu à un accord reflétant le plus petit dénominateur commun sur lequel pouvaient s'entendre les parties, dont le résultat est un État faible et non fonctionnel.

La première faiblesse évidente : le nouvel État ne dispose pas d'une constitution, mais d'une charte constitutionnelle, qui ressemble davantage à un document politique qu'à un document de nature constitutionnelle. On y définit des objectifs politiques généraux et l'organisation des institutions mises en commun.

### **Et les ministères fédéraux?**

Les institutions en commun sont définies comme des mécanismes de coordination, plutôt que comme des institutions d'État. Les deux fonctions qui tombent véritablement sous la responsabilité de l'État commun sont la défense et la politique étrangère. Ce qui n'a pas empêché le Monténégro de mettre en place son propre ministère des Affaires étrangères. D'autres fonctions généralement dévolues à l'État sont accomplies, en grande partie, par chacun des deux États séparément. Certaines d'entre elles sont toutefois coordonnées au niveau de l'État commun par l'entremise du ministère des Relations économiques intérieures et du ministère des Relations économiques avec l'étranger. L'État « fédéral » ne possède aucun bien ni ne dispose d'aucune recette fiscale indépendante.

Les élections du Parlement de la Serbie-Monténégro se dérouleront de manière indirecte pendant les deux premières années; ce n'est qu'après cette période que des élections directes seront organisées dans chacun des États constitutifs pour le Parlement de l'État commun, si ce dernier survit.

La Cour suprême, pouvoir judiciaire fédéral, ne jouit d'aucune autorité ni de fonctions indépendantes; elle ne fait que coordonner le système judiciaire propre à chacun des deux États. Et, bien entendu, l'entente n'est valide que pour une période d'essai de

## **Quatre constitutions en 60 ans**

La Charte constitutionnelle de la Serbie-Monténégro représente le quatrième régime sous lequel les deux États ont vécu. En d'autres termes, le Serbe ou le Monténégrin moyen de 60 ans a vécu sous trois régimes politiques et vit maintenant sous un quatrième. Et, si sa santé est bonne, dans trois ans, il pourrait vivre sous un cinquième régime de son État respectif.

trois ans, après quoi chaque partie aura le droit d'organiser un référendum sur son retrait de l'État commun.

Il est curieux que cette même UE qui a joué un rôle si important dans la signature de l'accord de Belgrade et de la Charte constitutionnelle se plaigne maintenant que l'État « fédéral » (dont elle a soutenu la création) ne soit pas fonctionnel. On a prévenu la Serbie et le Monténégro que l'UE n'a nullement l'intention de négocier avec un État dont la Charte constitutionnelle ne prévoit ni une union douanière et commerciale, ni un bureau fédéral des statistiques, ni une législation commune sur les monopoles, les normes et la protection de la propriété intellectuelle, entre autres fonctions.

### **Délais pour le plan d'action?**

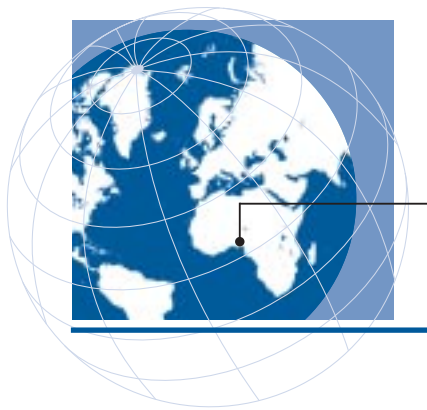
Au moment de rédiger ces lignes, les Serbes et les Monténégrins entreprennent d'autres négociations. Après la signature de l'accord et de la Charte constitutionnelle, on se penche maintenant sur le plan d'action en vue de l'harmonisation des deux systèmes économiques. Si les négociations aboutissent, la mise sur pied de ce plan donnerait à l'UE ce qu'elle attend avant de reconnaître la Serbie-Monténégro comme partenaire valable lors des négociations en vue d'une entente d'association et de stabilisation.

Ces négociations sont difficiles, peut-être même plus difficiles que les deux précédentes. C'est normal, puisque l'on ne discute plus de principes et d'institutions, mais d'argent. L'UE, encore ici, n'apporte pas son plein soutien, préférant recourir à des formes de persuasion plus modérées. Le délai initial du 31 mars pour le dépôt du plan d'action a été reporté d'un mois après le tragique assassinat du premier ministre serbe.

Ce nouveau délai approche rapidement. Le nouvel État commun s'affermira ou s'effondrera au cours des prochains mois. Cependant, aucune partie ne semble prête à faire les importantes concessions nécessaires à la réalisation d'une entente sur un plan d'action. De plus, en dépit de ses marques récentes de sympathie et de son appui au processus, l'UE refuse toujours avec fermeté d'amorcer des négociations avec la Serbie-Monténégro en l'absence d'un plan d'action mis en place et *mis en œuvre*.

Les deux parties trouveront-elles le courage et feront-elles preuve d'assez de sagesse pour travailler en vue d'un avenir respectif et commun à plus long terme, plutôt que de servir seulement leurs intérêts à court terme? Les membres de l'UE décideront-ils que la création de la Serbie-Monténégro dans les Balkans, dont l'instabilité est notoire, est suffisamment importante pour y participer sur les plans financier et politique afin de réduire l'écart existant entre la Serbie et le Monténégro? Personne ne peut répondre avec certitude à ces questions fondamentales. Mais il est un point sur lequel tout le monde s'entend : plus le temps passe, et plus il est question du « plan B », soit la dissolution définitive de l'État commun avant même la fin de la période d'essai de trois ans. ☺

**Le Serbe ou le Monténégrin moyen de 60 ans a vécu sous trois régimes politiques et vit maintenant sous un quatrième.**



# Nigeria – Le centre conserve-t-il une trop grande part de l'argent?

PAR **KINGSLEY KUBEYINJE**

**Près** de 57 ans après les premières tentatives de mise en place d'une formule de partage des recettes fiscales entre les trois échelons de gouvernement, et 43 ans après avoir accédé à l'indépendance en 1960, le Nigeria n'a toujours pas réussi à se doter d'une formule susceptible de rallier toutes les composantes du pays.

La chambre haute de l'Assemblée nationale (c'est le nom officiel du Parlement fédéral) vient d'être saisie d'un nouveau projet de loi visant à assurer un partage des recettes perçues à l'échelon fédéral entre les autorités fédérales, étatiques et locales.

Si le projet de loi est adopté, le Nigeria en sera à sa dixième formule de partage. Chaque année, une somme de quelque 5 milliards de dollars (US) est partagée entre les divers gouvernements du pays.

Selon les dispositions du projet de loi, un peu moins de la moitié des recettes totales serait attribuée aux autorités fédérales, environ un tiers aux 36 gouvernements étatiques et au nouveau territoire de la capitale fédérale (Abuja), et un cinquième aux 774 administrations locales officiellement reconnues dans la Constitution du pays.

## **Le jugement de la Cour suprême**

Au Nigeria, le partage des recettes, que l'on associe parfois au « gâteau national », est une question très politisée qui soulève de vives controverses. En vertu de la formule qui sera bientôt abandonnée, les autorités fédérales reçoivent près de 55 pour cent des recettes, les états environ un quart, et les conseils locaux un cinquième. En fait, cette formule de partage a été rapidement élaborée en juillet 2002, dans la foulée d'un jugement historique rendu quatre mois auparavant par la Cour suprême où celle-ci déclarait invalide la formule mise en place en 1992 par les dictateurs militaires de l'époque.

Dans ce jugement qui a eu pour effet de régler un différend sur le contrôle des ressources opposant le gouvernement fédéral et les 36 états, la Cour suprême a aboli les « charges de première ligne » figurant dans la formule de 1992. Les charges correspondaient à 7,5 pour cent des ressources et constituaient le Fonds spécial administré par le gouvernement fédéral et servant à financer divers projets et institutions, dont la Niger Delta Development Commission (NDDC).

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

La part de la NDDC, un organe créé pour accélérer le développement de régions pauvres mais néanmoins dotées de ressources pétrolières, était de 3 pour cent, tandis que celle d'Abuja, le Territoire de la capitale fédérale, était de 1 pour cent. Le reste des ressources était partagé entre le Fonds écologique (2 pour cent), les projets de dérivation (1 pour cent), et le programme de stabilisation (0,5 pour cent).

La poursuite concernant le contrôle des ressources avait pour fondement les doléances persistantes de certains états, en

particulier ceux qui produisent du pétrole, au sujet du caractère injuste du partage des recettes pétrolières. Comme celles-ci représentent plus de 90 pour cent des recettes en devises du pays et environ 32 pour cent du PIB, ces états ont toujours prétendu que les recettes qu'on leur accorde devraient être sensiblement supérieures à celles des états non producteurs de pétrole. Le gouvernement fédéral a tenté cette poursuite en 2001 pour régler une fois pour toutes la question de la part

légitime des recettes pétrolières qui devrait être accordée aux états producteurs de pétrole.



*Aso Rock, symbole d'Abuja, capitale fédérale du Nigeria*

## **Tensions entre le gouvernement fédéral et les états**

Mise à part la question du Fonds spécial, la formule de partage de 1992 attribuait 48,5 pour cent des recettes perçues à l'échelon fédéral au gouvernement fédéral, la part des états et des administrations locales n'étant que de 24 pour cent et 20 pour cent, respectivement.

L'élaboration d'une formule de partage acceptable à toutes les parties a toujours soulevé de grandes difficultés et a suscité de nombreux conflits aussi bien entre les autorités fédérales et les états qu'entre les états bien nantis et les états moins bien nantis. Les tensions ont parfois été tellement fortes qu'elles ont fait craindre pour l'unité du pays.

Par exemple, suite au jugement de la Cour suprême qui a eu pour effet de rendre inopérante la formule de partage de 1992, le président Obasanjo a essayé de porter la part fédérale des recettes perçues à l'échelon fédéral de 48,5 pour cent à 56 pour cent, laissant la part des états et des administrations locales à 24 pour cent et 20 pour cent, respectivement. Obasanjo a aussi tenté d'ajouter le Fonds spécial de 7,5 pour cent à la part du gouvernement fédéral.

Les commissaires financiers des états ont rejeté la « modification » présidentielle et ont menacé de saisir les tribunaux de l'affaire. Ce profond désaccord est devenu une source d'embarras national et a

provoqué de fortes tensions dans le pays. Pendant toute la période du désaccord, les quelque 1,5 million de fonctionnaires du pays ne pouvaient toucher leurs salaires.

La Chambre des représentants (ou chambre basse de l'Assemblée nationale), composée de 366 députés, s'est fermement opposée à cette modification unilatérale du gouvernement fédéral, qu'elle considérait comme un acte inconstitutionnel.

Dans une déclaration qui a été largement diffusée, la Chambre des représentants a recommandé aux 36 gouverneurs d'état « de s'adresser aux tribunaux pour mettre en évidence le caractère inconstitutionnel de la nouvelle formule de partage des recettes ». La déclaration précisait que « le président n'a pas le droit de modifier unilatéralement la formule de partage des recettes ».

Parlant au nom des 36 gouverneurs d'état, Adebisi Akande, gouverneur de l'état d'Osun, dans le sud-ouest, a fait la déclaration suivante : « Nous ne pouvons pas l'accepter : le président ne peut pas agir ainsi. Nous n'allons pas lui permettre de déterminer seul la formule de répartition du Nigeria car il s'agit là d'une responsabilité de l'Assemblée nationale. »

### **Tentation militaire?**

En 2001, le Nigeria a obtenu des recettes pétrolières non prévues totalisant 1,2 milliard de dollars. Les autorités fédérales ont placé cette somme dans un compte spécial. Les gouvernements étatiques ont aussitôt demandé que l'on procède immédiatement au partage de l'argent. Comme l'administration fédérale tergiversait, les états ont fait part de leur intention de porter l'affaire devant les tribunaux en faisant valoir que le gouvernement fédéral agissait de manière inconstitutionnelle.

Pour un pays vivant à l'ombre d'une caste d'officiers militaires ambitieux et qui, après avoir gouverné le pays pendant une quinzaine d'années, n'a abandonné les rênes du pouvoir qu'à contrecœur, pareille évolution n'a rien de rassurant. Les dirigeants militaires nigériens se sont toujours prévalu du moindre prétexte pour supprimer la démocratie et ont gouverné le pays pendant 30 de ses 43 années d'indépendance.

Les états et les administrations locales ont toujours cru que les ressources considérables dont disposait le gouvernement fédéral augmentaient indûment son pouvoir. Ils estiment que la part des recettes perçues à l'échelon fédéral qui lui revient est trop élevée et qu'ils ont toujours été à sa merci. Comme la formule de partage accorde une part disproportionnée des recettes à un seul échelon de gouvernement et oblige les états constituants à quémander des fonds auprès des autorités fédérales, de nombreux acteurs de la scène politique ont exigé un nouveau « fédéralisme fiscal » et une plus forte déconcentration des pouvoirs et des ressources en faveur des états constituants.

Selon les adeptes du « fédéralisme fiscal », le Nigeria, tel qu'il est maintenant constitué, n'est pas, à proprement parler, un régime fédéral. Il n'aurait de fédéral que le nom.

D'ailleurs, certains politologues et historiens comme le professeur Kunle Lawal, de l'université d'état de Lagos, explique l'instabilité de la société politique nigérienne par l'énorme richesse dont dispose le gouvernement fédéral. Beaucoup de gens croient que le pays acquerrait une plus grande stabilité si la formule de partage des recettes accordait une plus grande part des recettes aux états et aux administrations locales.

### **Des régions initialement fortes**

En fait, sous la Première République (en vigueur du 1<sup>er</sup> octobre 1960 au 15 janvier 1966), les quatre gouvernements régionaux qui exerçaient alors leurs activités étaient relativement puissants et disposaient de ressources plus nombreuses que le gouvernement fédéral. Chaque région (que l'on a plus tard subdivisée en états) contrôlait entièrement ses ressources à l'intérieur de son territoire

et se contentait d'acquitter des redevances et des impôts au gouvernement fédéral pour des services communs.

Les régions ont connu un essor rapide et ont pu se développer chacune à son propre rythme. Sous la direction du regretté chef Obafemi Awolowo, le gouvernement de la région occidentale exerça un rôle de guide en créant la première chaîne de télévision d'Afrique noire, en mettant en valeur des zones industrielles, en instituant des programmes d'enseignement gratuits et en lançant diverses autres initiatives. Les trois autres gouvernements régionaux adoptèrent leurs propres projets de développement.

Compte tenu des inquiétudes que leur inspire la situation budgétaire actuelle des états nigériens, les observateurs politiques continuent de croire que cette ancienne structure à caractère régional est celle qui conviendrait le mieux au Nigeria. L'époque où elle a été mise en vigueur s'est avérée être l'âge d'or du pays.

Bon nombre de Nigériens souhaitent revenir à cette structure régionale qu'ils estiment être la seule susceptible d'assurer la viabilité d'une fédération fragile.

D'ailleurs, la volonté de contrôler les ressources du Nigeria – aux termes du contrôle proposé, chaque état contrôlerait entièrement les ressources naturelles sur son territoire – est une forme de protestation contre ce que certains états richement dotés en ressources mais politiquement faibles considèrent comme l'injustice de la formule de partage des recettes.

Les trois groupes ethniques les plus importants, les Hausa/Fulani, les Igbo et les Yoruba, ont toujours été favorisés par la formule de partage et ont bénéficié d'autres avantages, et ce sans qu'il soit tenu compte de leur apport à la richesse nationale. Tout compte fait, bien que ces trois groupes (« Big Three ») pèsent très lourdement dans toutes les grandes décisions du pays, la plus grande partie de la richesse provient des états pétroliers, lesquels sont peuplés par des groupes qui sont officiellement considérés comme « minoritaires ». Cinq des sept états producteurs de pétrole – Delta, Rivers, Bayelsa, Cross River et Akwa Ibom – ont des populations composées surtout de « minorités ».

Les groupes ethniques minoritaires du Nigeria insistent constamment sur le fait qu'ils sont traités de façon inéquitable. Ils font valoir que les critères sur lesquels repose la formule de partage des recettes étaient favorables aux « trois principaux groupes » bien avant que l'on ait découvert d'importantes réserves de pétrole sur leur territoire. Ces critères étaient également favorables aux trois groupes lorsque ceux-ci disposaient de ressources naturelles exportables (cacao, coton, arachides, huile de palmier et charbon) car le principe de « dérivation » était alors un facteur déterminant de la formule.

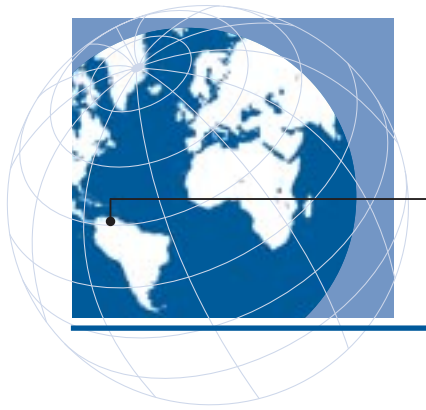
Les groupes ethniques minoritaires veulent un retour aux dispositions initiales, ce qui leur permettrait de contrôler entièrement les ressources sur leur territoire, quitte à payer des redevances et des impôts au gouvernement fédéral.

### **Rééquilibrer la fédération?**

L'idée d'organiser une conférence nationale souveraine lancée par certains éléments de la fédération nigérienne s'explique en partie par ce que certains estiment être le caractère injuste de la formule actuelle de partage des recettes perçues à l'échelon fédéral. Les adeptes d'une telle conférence croient qu'elle permettrait de corriger les nombreux déséquilibres dans le fonctionnement de la fédération, de réorganiser celle-ci, de redéfinir les rapports entre les diverses nationalités ethniques et d'asseoir le pays sur des assises plus solides.

Ceux qui s'opposent à l'idée d'une conférence nationale – en particulier le gouvernement fédéral et les états peu dotés en ressources naturelles – y voient une manœuvre destinée à faire éclater la fédération. ☹





# POINT DE VUE

## La fédération vénézuélienne centralisée : une antinomie politique?

PAR ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Allan Brewer-Carías, spécialiste du droit administratif et constitutionnel, est professeur à l'université centrale du Venezuela. Dans un gouvernement antérieur du Venezuela, il a été ministre d'État pour la décentralisation. Les opinions et les idées exprimées ici sont les siennes, non celles du Forum des fédérations. Il est l'auteur du chapitre sur le Venezuela dans le Guide des pays fédérés 2002, publié chez McGill-Queen's University Press.

**Une** fédération est d'abord et avant tout un mode de gouvernement décentralisé dans lequel les pouvoirs publics sont partagés de façon territoriale entre le gouvernement fédéral, les unités constituantes et les administrations locales. Ce n'est pas un simple cadre constitutionnel conçu pour décentraliser le pouvoir, cet objectif étant réalisable par d'autres formes de gouvernement régional.

Les concepts de fédération et de décentralisation politique sont toutefois intimement liés, à tel point que, sur les plans constitutionnel et politique, l'expression « fédération centralisée » est une antinomie.

Même si, depuis 1811, le Venezuela est gouverné selon le mode fédéral, surtout depuis la ratification de la Constitution de décembre 1999, le pouvoir politique y est centralisé, et les grands principes fédéraux y sont relégués aux oubliettes.

On peut soutenir avec force que, dans une fédération, les unités constituantes doivent jouir d'une mesure importante d'égalité politique. Vu les différences dans le développement économique et le nombre d'habitants des unités constituantes, l'une des rares institutions où celles-ci peuvent profiter d'un traitement égal est la chambre haute fédérale ou Sénat, où chaque unité jouit de la même représentation et participe de la même façon aux affaires nationales. Au Venezuela, toutefois, et pour la toute première fois de son histoire, la Constitution de 1999 a supprimé le Sénat de même que l'organisation bicamérale du pouvoir législatif. La Constitution a remplacé le Congrès par une assemblée nationale où la prépondérance choquante des états les plus peuplés fait entorse au principe d'égalité.

En effet, il faut donner aux unités constituantes d'une fédération l'occasion de participer directement à la conduite des affaires nationales, tout particulièrement lorsqu'elles affectent leurs intérêts. C'est la principale raison d'être des chambres hautes ou sénats. Toutefois, comme il n'y a pas de Sénat au Venezuela, la Constitution de 1999 crée expressément un moyen de participation directe des états au processus de négociation et d'approbation de la législation nationale par l'Assemblée nationale.

La Constitution impose à l'Assemblée nationale l'obligation de consulter formellement les états, par l'entremise de leurs conseils législatifs, avant d'approuver des mesures législatives susceptibles d'affecter leurs intérêts. Pourtant, et malgré cette

disposition constitutionnelle explicite, au cours des trois dernières années, l'Assemblée n'a tenu aucun compte des états lors de l'adoption de lois nationales qui pouvaient les toucher. Pourtant, c'est particulièrement au cours de cette période qu'elle a adopté des lois ayant une incidence importante sur les intérêts des états sans la moindre participation des autorités des états.

### **L'Assemblée nationale régleme les législatures des états**

Le fédéralisme suppose aussi la garantie constitutionnelle de l'autonomie des unités constituantes à l'endroit du gouvernement fédéral, et, normalement, doit protéger les états dans l'exercice de leurs compétences contre l'ingérence d'organismes fédéraux.

Cette autonomie sous-entend le pouvoir des unités constituantes d'organiser et d'exécuter leurs compétences dans le cadre de la constitution fédérale sans ingérence fédérale, sauf par révision judiciaire de la Cour suprême ou du tribunal constitutionnel. C'est pourquoi les unités constituantes sont souvent habilitées à modifier leur propre constitution et à légiférer pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement de leurs compétences législatives, exécutives et judiciaires.

Au Venezuela, le pouvoir judiciaire a toujours été centralisé au niveau fédéral. De plus, la Constitution de 1999 limite la compétence des états à organiser leurs processus législatifs (conseils législatifs). Pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle du Venezuela, elle a habilité l'Assemblée nationale à légiférer pour fixer les règles d'organisation et de fonctionnement des législatures des états, limitant ainsi la compétence constitutionnelle de ces dernières à organiser leurs propres affaires. De plus, l'Assemblée nationale a approuvé une loi fédérale fixant les règles de nomination, par les états, du chef du bureau de vérification des comptes, qui fait pourtant partie de la structure constitutionnelle des états. Ainsi, l'autonomie des unités constituantes, principe au cœur du fédéralisme, a été beaucoup réduite.

### **Quand il est question d'argent...**

Enfin, la survie même d'un régime fédéral dépend du partage constitutionnel du pouvoir d'imposition entre les gouvernements fédéral et étatiques, afin de garantir aux états un minimum de recettes, et de réduire leur dépendance budgétaire à l'endroit du gouvernement fédéral.

C'est pourquoi les unités constituantes des fédérations jouissent presque toujours d'un certain pouvoir d'imposition.

Selon la Constitution de 1999, cependant, les états ne détiennent aucun pouvoir d'imposition qui leur soit propre. Ils n'ont qu'un pouvoir d'imposition limité, et ce, seulement si, et quand, le gouvernement fédéral consent à le leur céder : jusqu'à

## Venezuela : Faits et chiffres

Capitale	Caracas
Nombre et type d'unités constituantes	23 états, 1 district fédéral, 1 dépendance fédérale
Langue officielle	Espagnol
Superficie	912 050 km <sup>2</sup>
Superficie – Plus grande unité constituante	Bolívar (238 000 km <sup>2</sup> )
Superficie – Plus petite unité constituante	District fédéral – Caracas (1 930 km <sup>2</sup> )
Population totale	24 287 670 (est. juillet 2002)
Système politique	République fédérale
Chef d'État	Président : Hugo Rafael Chávez Frías (1999/2000), Movimiento Quinta República (MVR). Le président est élu au suffrage direct pour un mandat de 6 ans; il ne peut effectuer que deux mandats consécutifs.
Chef de gouvernement	Président : Hugo Rafael Chávez Frías (1999/2000), Movimiento Quinta República (MVR). Le président nomme les membres du Cabinet (Conseil des ministres).
Gouvernement fédéral	Unicaméral : Aux termes de la Constitution de 1999, le Congrès bicaméral de la République a été remplacé par une assemblée nationale unicamérale, qui compte 165 sièges. Les députés sont élus au suffrage direct selon la règle de la représentation proportionnelle (un amalgame du système de listes de partis et de circonscriptions à un siège) pour un mandat de 5 ans.

1614 habitants par administration locale (commune ou municipalité); 4825, en Espagne; 5086, en Allemagne; 2333, en Suisse; 7156, en Italie; 3872, aux États-Unis; et 6878, au Canada. Retenons aussi que, dans ces mêmes pays, les administrations locales élues sont au nombre de 36 559 pour la France; 8082 pour l'Espagne; 16 121 pour l'Allemagne; 2333 pour la Suisse; 8104 pour l'Italie; 70 500 pour les États-Unis; et 4507 pour le Canada.

Pour les fédérations, la question du rapport entre les administrations locales et le nombre d'habitants est fondamentale.

D'habitude, plus il y a plus d'entités locales dans un pays, plus elles se rapprochent des citoyens et des organismes communautaires. Il en résulte non seulement une démocratie

maintenant, cela ne s'est pas encore produit. Les états dépendent donc entièrement des recettes que leur attribue le gouvernement fédéral, dont certaines, prévues par la Constitution de façon relativement fixe, leur sont destinées en théorie. Malgré tout, le transfert effectif des sommes dues à tel ou tel état est souvent retardé par représailles parce que le gouverneur n'appartient pas au parti du président.

De surcroît, sans en avoir l'autorité, le gouvernement fédéral a écoulé des recettes destinées à être mises en réserve dans un fonds national macroéconomique – un fonds qui appartient aux états.

### Déficit démocratique?

Les concepts de fédération et de décentralisation sont aussi en grande partie liés à la démocratie. Dans toutes les démocraties du monde occidental, l'organisation du gouvernement est politiquement et constitutionnellement décentralisée d'une façon ou d'une autre (selon le mode fédéral ou le mode régional). La décentralisation est caractéristique des démocraties – il n'existe pas d'autocraties décentralisées. Par conséquent, il faut tenir pour antidémocratique tout projet visant à centraliser le pouvoir dans une fédération démocratique. Depuis trois ans, malheureusement, c'est la tendance politique générale au Venezuela, où le plan d'action principal du gouvernement fédéral consiste à centraliser sans permettre une vraie participation politique.

Outre la consultation par voie de référendums et autres mécanismes de démocratie directe, la décentralisation est l'instrument le plus efficace pour assurer la participation réelle de l'électorat au processus politique. Dans ce contexte, il faut des instruments de gouvernement local à la fois efficaces et représentatifs. Le nombre de personnes par unité constituante en donne une mesure. En France, par exemple, on compte environ

plus authentique et plus efficace sur le plan de la participation politique, mais aussi un accroissement de la vigueur et de la responsabilité à l'endroit des citoyens de la part des gouvernements de niveau « intermédiaire » (états, provinces, etc.).

En contraste, par rapport à la décentralisation locale que pratiquent généralement les fédérations solidement constitutionnelles – les administrations locales sont si éloignées des citoyens et de leurs organismes communautaires qu'elles ne fonctionnent pas comme outil démocratique pour renforcer la participation politique. À titre de comparaison, au Venezuela, dont le territoire est deux fois celui de la France, on ne compte que 338 conseils municipaux élus, et, en moyenne, 71 006 habitants par administration locale!

Cette situation amoindrit considérablement toute possibilité réelle de participation politique à la base; en règle générale, c'est pourtant au niveau local que cette participation se développe le mieux.

La Constitution de 1999 définit expressément la décentralisation comme « politique nationale pour renforcer la démocratie en rapprochant le pouvoir du peuple, et pour améliorer les conditions de la pratique démocratique et de la réalisation efficace des missions publiques » (article 158). Pourtant, ces trois dernières années, la pratique montre que la politique nationale a été marquée au sceau de la centralisation progressive du gouvernement sans développement réel des administrations locales.

En conséquence, le fédéralisme au Venezuela a été reporté à plus tard, et, dans le cadre de cette antinomie qu'est une fédération centralisée, la démocratie en a été affaiblie. ⑥



## la page du « praticien »

# Bertus de Villiers, de l'Afrique du Sud Les parcs de la paix : un facteur d'intégration régionale en Afrique australe?

**Bertus de Villiers**, ancien directeur général des services juridiques du South African National Parks, est co-auteur du traité ayant conduit à l'établissement du parc Kgalagadi pour la paix. Diplômé en droit constitutionnel, il a été six ans à la tête du Centre for Constitutional Analysis avant de devenir chef du contentieux et des relations avec les Autochtones au Goldfields Land Council (Australie), poste qu'il occupe actuellement. Il enseigne également, à temps partiel, le droit constitutionnel à l'université de Western Australia. Ses champs de spécialisation sont le fédéralisme, la protection des droits de la personne et la rétrocession des droits territoriaux.

### Introduction

La signature du traité de Kgalagadi entre les gouvernements de l'Afrique du Sud et du Botswana constitue un pas de plus vers l'intégration régionale de l'Afrique australe. Ce traité était un préalable à l'intégration formelle de deux parcs nationaux séparés par une frontière : le parc du Kalahari, au Botswana, et le parc national Kalahari-Gemsbok, en Afrique du Sud. Le traité visait à établir un parc international de la paix, le premier du genre en Afrique.

L'établissement de ce type de parc en Afrique australe est un important test de la capacité des États de coopérer et de leur volonté de consulter les provinces en matière de politique régionale. S'il est prématuré de parler d'« union » interétatique, comme c'est le cas pour l'Union européenne, force est de constater à plusieurs niveaux dans le sud de l'Afrique une tendance marquée à l'intégration régionale. Les pouvoirs garantis par la Constitution aux provinces de l'Afrique du Sud et les relations étroites que celles-ci entretiennent avec les États voisins en font des acteurs-clés de l'intégration régionale. Plusieurs ententes protocolaires et ententes de principe ont été conclues ces dernières années entre les provinces et des États voisins. Il n'est certes pas exagéré de dire que ces provinces, dans le contexte de l'Afrique australe, jouent un rôle de premier plan en matière de politique étrangère.

Les provinces participent aux dossiers environnementaux, notamment lorsqu'il est question de conservation de la nature dans les parcs et les réserves.

L'idée d'un parc international de la paix géré conjointement par l'Afrique du Sud et le Botswana était à l'ordre du jour depuis plusieurs années. Les aires de conservation transfrontalières ne sont pas chose rare en Afrique, d'où l'idée d'en faire des parcs de la paix où les États, les communautés locales, et les gouvernements locaux et provinciaux seraient engagés dans une

dynamique de conservation. On y a aussi vu la possibilité de reconstruire des économies affaiblies par des années de guerre civile et d'instabilité.

Il est largement reconnu à propos de l'Afrique australe que le tourisme et les escapades en nature peuvent agir comme des moteurs économiques permettant de renforcer l'autonomie régionale. D'où le soutien de nombreux gouvernements à l'établissement de parcs transfrontaliers pour la paix.

### Le nouveau parc Kgalagadi pour la paix

L'aire de conservation du Kalahari située de part et d'autre de la frontière entre l'Afrique du Sud et le Botswana constitue l'une des plus importantes aires de conservation au monde. Le parc national Gemsbok au Botswana fait 28 400 km<sup>2</sup> de surface, et le Kalahari-Gemsbok en Afrique du Sud, 9 591 km<sup>2</sup>. Le parc de la paix représentera trois millions d'hectares. Jalonnant une frontière de 300 km de long, les deux parcs fonctionnent déjà dans les faits, depuis 1948, comme une unité écologique intégrée. Aucune clôture ne sépare les deux parcs, ce qui permet la libre circulation de la faune au gré des saisons et des conditions climatiques; et le secteur nord de la zone botswanaise n'est pas non plus clôturé, ce qui laisse à la faune une plus grande liberté de mouvement.

Depuis que l'Afrique du Sud et le Botswana ont entrepris en 1948 de collaborer à l'atteinte d'objectifs communs, le personnel de leurs agences de conservation a toujours fonctionné sur le principe de l'entente à l'amiable. Un principe qui s'est vu renforcé en 1964 quand le gardien-chef du parc et plusieurs cadres ont été nommés gardes honoraires au Botswana – facilitant ainsi la lutte au braconnage et les activités annuelles de recensement. Un comité de gestion transfrontalière a été nommé en 1992, dont le mandat était d'étudier d'autres avenues possibles de collaboration entre les autorités respectives des deux parcs et de les conseiller sur l'établissement d'un programme de gestion conjointe avec organe de supervision.

### Ententes juridiques

Le parc de la paix a été fondé dans le contexte de l'adoption par l'Afrique du Sud d'une nouvelle constitution – un système provincial possédant des caractéristiques fédérales – et de relations politiques longtemps antagoniques en Afrique australe. L'entreprise était relativement simple pour le Botswana, un État unitaire où les questions de conservation sont sous la responsabilité d'un seul ministère. Du côté sud-africain, le



caractère fédératif de son gouvernement rendait la chose plus complexe.

Le dispositif juridique permettant l'établissement du parc Kgalagadi devait refléter les particularités du système sud-africain, ainsi :

- Les parcs nationaux en Afrique du Sud se trouvent sous la supervision d'un organisme de droit public indépendant, le South African National Parks (SANP), et non pas sous celle d'un ministère. Le gouvernement national ne peut donc pas, à sa convenance, prescrire ou ordonner au SANP d'entreprendre telle ou telle activité.
- Selon la Constitution de l'Afrique du Sud, le tourisme, la préservation de l'environnement, les routes et les infrastructures sont de juridiction provinciale, ce qui fait des provinces les interlocuteurs obligés de toute proposition de parc de la paix.
- Le pouvoir de conclure des traités est réservé selon la Constitution au gouvernement national et à son Parlement. Le SANP ne saurait donc conclure d'entente de coopération en son nom propre avec des États étrangers.

Ces contraintes ont donné lieu aux aménagements suivants :

#### *Le statut d'« agence » du SANP*

Le SANP possède l'expertise nécessaire à la cogestion d'un parc de la paix, mais son statut juridique ne lui permet pas d'engager des activités à l'extérieur de l'Afrique du Sud ou de conclure un traité avec un État voisin. La solution à ce problème s'est présentée sous la forme de l'article 238 de la Constitution, lequel se lit comme suit :

*Un organe exécutif de l'État peut, dans quelque sphère d'activité gouvernementale que ce soit : (b) exercer tout pouvoir ou toute fonction au nom d'un tiers organe exécutif de l'État, soit en sa qualité d'agence gouvernementale, soit sur la base d'une délégation de pouvoir.*

Le SANP correspond à la définition d'un « organe d'État » en cela qu'il est une « institution exerçant un pouvoir public aux termes de la loi ». Le gouvernement sud-africain a donc choisi, par le biais de son ministère des Affaires étrangères, de conclure un traité bilatéral pour ensuite confier au SANP, en lui octroyant le statut d'agence gouvernementale, la tâche de mettre en œuvre ledit traité.

Dûment signé en 2000 par les chefs des deux États, le traité fournissait la base juridique permettant au SANP et au ministère botswanais de la Conservation d'agir conjointement.

#### *Ententes entre agences de conservation*

Le traité recommande que les agences chargées de part et d'autre de la conservation dans le parc s'entendent pour partager la responsabilité de la mise en œuvre du traité. Celles-ci devront continuer, tel que prescrit par leur législation, d'accomplir les tâches qui leur incombent sur leurs territoires respectifs, tout en coordonnant leurs activités. Une agence de direction conjointe doit être établie pour coordonner et intégrer les politiques.

Les activités du parc de la paix font partie d'un programme de gestion conjointe du territoire. Le programme couvre tous les aspects relatifs à la conservation et au tourisme dans le parc. L'agence se réunit régulièrement, tandis que la direction du parc se rencontre toutes les semaines pour discuter de ces activités.

#### *Création d'un territoire accessible sans visa*

Un des aspects remarquables du parc de la paix est qu'il est accessible *sans visa* sur tout son territoire pour les visiteurs des deux pays, l'Afrique du Sud et le Botswana. Il est aussi question qu'un troisième pays, la Namibie, participe à cette entente.

Si le parc est accessible sans visa, les visiteurs souhaitant accéder à un autre pays via le parc doivent tout de même posséder un visa en règle pour ce pays. Il s'agit d'une des premières ententes au monde – sinon *la première* – où un parc national donne lieu à la création d'un territoire accessible sans visa.

#### *Participation de la province du Cap-Nord*

Les parcs nationaux étant du ressort du gouvernement national, les provinces n'ont pas la responsabilité directe de leur gestion ou de leur supervision. On a bien consulté la province du Cap-Nord dans le cadre des négociations préalables à l'établissement du parc, mais celle-ci n'a pas participé directement aux négociations. Elle a toutefois soutenu l'initiative aux niveaux provincial et parlementaire.

La gestion au quotidien et la mise en œuvre du traité ont donné lieu aux interactions suivantes avec la province :


- Le tourisme étant de compétence provinciale, le SANP a dû coordonner son programme touristique avec celui de la province pour en maximiser les résultats.
- Les routes et le transport relèvent des provinces. S'il est de la responsabilité des agences de conservation de tracer et d'entretenir le réseau routier à l'intérieur du parc, la réfection et l'entretien des routes menant au parc, ainsi que les questions relatives au transport sont du ressort des provinces.
- L'impact environnemental des nouveaux projets doit être évalué conjointement par les provinces et le gouvernement national. Tout projet risquant de modifier l'environnement doit être soumis à une analyse d'impact en conformité avec les lois fédérales et provinciales. Ceci comprend l'établissement d'aires de repos pour les touristes, l'établissement de circuits pour les véhicules tout-terrain et le tracé de nouvelles routes et chemins.

#### *Autres parcs en Afrique australe*

On s'affaire actuellement à la création d'un deuxième et d'un troisième parc de la paix impliquant l'Afrique du Sud et des États voisins. Le parc Limpopo, résultat de la fusion du parc national Kruger et d'aires de conservation au Mozambique, suscite déjà l'intérêt en cela qu'il deviendrait le plus important parc faunique au monde. Comme ce fut le cas pour le Kgalagadi, le parc Limpopo exige une collaboration étroite avec la province du Limpopo.

#### *En conclusion*

L'établissement des parcs de paix en Afrique australe fournit d'intéressants exemples d'interaction fédérale-provinciale. La Constitution de l'Afrique du Sud reconnaît à ses provinces certains pouvoirs de portée nationale, notamment en matière de conclusion de traités, ainsi que le pouvoir de légiférer. Dans le domaine de l'interaction politique, certaines provinces se trouvent en relation étroite avec des États voisins, ceci pour des raisons historiques, ethniques ou économiques.

L'établissement du parc Kgalagadi est le résultat d'un savant dosage de dispositions juridiques intérieures en Afrique du Sud, de tractations politiques entre provinces et États voisins, et de mise en œuvre par un organe statutaire (le SANP) d'un traité international. 



# Actualités en bref

## **La proposition d'une fédération pour Chypre est rejetée, mais son adhésion à l'Union européenne est approuvée**

Le 11 mars, à La Haye, les chefs chypriotes grecs et turcs ont rejeté la proposition d'une fédération pour Chypre, avancée par Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies (cf. *Fédérations*, vol. 2, n° 5). Les parties n'ont pu s'entendre sur deux questions litigieuses : une proposition des Chypriotes turcs qui aurait donné droit à la pleine reconnaissance de leur État sécessionniste, et une proposition des Chypriotes grecs qui aurait permis aux réfugiés de réintégrer leur domicile en Chypre septentrionale.

Le 14 avril, cependant, le Conseil des ministres de l'Europe a approuvé une déclaration autorisant la signature d'un traité pour admettre Chypre et neuf autres États au sein de l'Union européenne l'an prochain.

## **Le premier ministre de la Serbie est victime de la balle d'un assassin**

Selon le gouvernement de la Serbie, l'assassinat, le 12 mars, du premier ministre serbe, Zoran Djindjic, est imputable à un groupe criminel organisé, dit Groupe Zemun, et le sort de Djindjic a été scellé par son intention de sévir contre le crime organisé. Le regretté premier ministre a participé à la substitution, en février, de la Yougoslavie par une union de la Serbie et du Monténégro (cf. *Fédérations*, vol. 2, n° 3, ainsi que les pages 11 et 12 du présent numéro). Djindjic, auparavant professeur de philosophie, a mené des manifestations qui ont fait tomber le gouvernement de Slobodan Milosevic en octobre 2000. Le 13 mars, on a désigné Zarko Korac, premier ministre adjoint de la Serbie, pour remplacer Djindjic à titre intérimaire.

## **Au Québec, les électeurs remplacent le Parti québécois par les libéraux**

Au terme des élections du 14 avril au Québec, province canadienne où le français est la langue dominante, le Parti libéral a défait le Parti québécois, sécessionniste, et forme maintenant le nouveau gouvernement, dirigé par Jean Charest. À peine quadragénaire, Charest détient déjà une longue expérience en politique. Il fait ses débuts au Parlement fédéral en tant que membre du Parti progressiste-conservateur alors qu'il n'a pas encore 30 ans. Le premier ministre conservateur Brian Mulroney lui confie plusieurs portefeuilles importants, dont celui de l'environnement. En 1993, à l'âge de 34 ans, Charest se porte candidat à la chefferie du Parti progressiste-conservateur. Il termine deuxième, mais, peu après la défaite écrasante de ce parti aux urnes, il accède à sa direction. Il devient chef du Parti libéral du Québec à la suite du référendum de 1995, qui a presque scindé le Canada. Aux élections provinciales de 1998, malgré un plus



*Jean Charest conduit ses troupes à la victoire et devient premier ministre du Québec.*

grand nombre de suffrages, les libéraux de Charest ne parviennent pas à renverser le Parti québécois de Lucien Bouchard. Après sa récente victoire, Charest a promis de mettre fin aux menaces de séparation tout en militant vigoureusement pour les intérêts du Québec au sein de la fédération canadienne, eu égard notamment aux dispositions fiscales (cf. *Fédérations*, vol. 2, n° 3 et *Fédérations*, spécial suisse).

## **Le nouveau gouvernement autrichien réduit le rôle de l'extrême droite**

Le 28 février, à la suite de négociations ardues entre le Parti du peuple (ÖVP), conservateur, et le Parti de la liberté (FPÖ), d'extrême droite, Thomas Klestil, président fédéral de l'Autriche, a assermenté un nouveau gouvernement que dirige Wolfgang Schüssel, le grand vainqueur des élections (cf. *Fédérations*, vol. 3, n° 1). Le FPÖ n'a récupéré que le tiers de ses sièges au Parlement précédent. Dans le nouveau gouvernement, il ne s'est vu octroyer que trois des neuf ministères, et trois des cinq secrétariats d'État.

## **Le Pakistan s'oppose à la guerre en Irak**

Le 8 avril, les commerçants de Peshawar et d'autres villes du nord-ouest du Pakistan ont fermé leurs boutiques pour protester contre la guerre menée en Irak par les États-Unis. Le fait de groupes d'affaires, les fermetures ont bénéficié de l'appui de certains groupes islamiques. Le même jour, on a cité Najam Sethi, directeur du *Friday Times*, hebdomadaire indépendant de Lahore, à l'effet qu'un sondage révélerait « que davantage de gens seraient portés à voter pour un parti religieux aujourd'hui qu'il y a six mois ».

Le 10 mars, soit presque deux semaines avant le déclenchement de la guerre, le premier ministre Mir Zafarullah Khan Jamali (cf. *Fédérations*, vol. 3, n° 1) a déclaré au Parlement que « le Pakistan ne participerait à aucune décision entraînant une effusion de sang en Irak ». Pendant la guerre, le gouvernement du Pakistan a refusé de s'associer à une coalition dirigée par les États-Unis et a continué de juger sévèrement la guerre.

## **La paix s'installe petit à petit au Cachemire**

L'élection de Mufti Mohammed Sayeed au poste de ministre en chef du Cachemire promettait des changements et de nouvelles perspectives de paix (cf. *Fédérations*, vol. 3, n° 1). Le 14 avril, Jill McGivering, envoyée de la BBC, a rapporté que la vie y était « moins tendue » et que « les gens se sentaient plus à l'aise de se promener dans les rues ».

Le 11 avril, toutefois, le Pakistan a prétendu que, dans un bombardement à la ligne de contrôle du Jammu-et-Cachemire, les tirs de troupes indiennes ont tué quatre Pakistanais. De plus, un journal indien a rapporté le massacre d'Hindous à Nadirmarg.

Malgré l'incertitude, des cinéastes de Bollywood envisageaient réaliser des tournages dans cet état, emplacement de choix « préférable à la Suisse », selon le réalisateur indien primé, Yash Chopra. (6)

# Bienvenue aux nouveaux lecteurs de *Fédérations*

**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 inscrirons également sur 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 : \_\_\_\_\_



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

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

forum@forumfed.org • www.forumfed.org