



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

volume 2, numéro 2, février 2002

Sommaire

L'impact de la crise afghane sur le fédéralisme pakistanais *Par Sajid Mansoor Qaisrani*

Au Pakistan, la politique a été inextricablement liée aux guerres afghanes. Jusqu'à ce que la guerre éclate en Afghanistan, un groupe religieux fondamentaliste relativement petit a eu une influence extraordinaire sur le système fédéral du pays. La récente guerre en Afghanistan a rompu les liens entre les fondamentalistes et l'élite politique pakistanaise. Ceci annonce un renouveau du fédéralisme pakistanais.

Un litige commercial avec les États-Unis pose un défi au fédéralisme canadien *Par Steve Merti*

De plus en plus les provinces canadiennes mènent les négociations avec les États-Unis en ce qui concerne la dispute du commerce transfrontalier du bois d'oeuvre. Alors qu'elles répondent aux accusations américaines comme quoi leurs pratiques commerciales ne sont pas justes, elles font face à un autre défi : comment peuvent-elles réconcilier les intérêts régionaux de façon à atteindre une position de négociation plus unifiée?

Impôts, transferts et dépenses en Espagne : régions et centre à la recherche d'un juste équilibre

Par Violeta Ruiz Almendral

Récemment, l'Espagne a mis en place une nouvelle vague de réforme fiscale, accordant par là même à ses communautés autonomes un plus grand contrôle sur les levées de fonds. Le système d'autonomie optionnel de l'Espagne suppose que ces communautés peuvent décider de ne pas prendre la responsabilité de taxer leurs citoyens. Plusieurs d'entre elles préfèrent en effet que le gouvernement central soit perçu comme étant le plus exigeant à l'égard des impôts.

Le fédéralisme américain dans la foulée du 11 septembre *Par Earl Fry*

Les États-Unis sont toujours aux prises avec la terreur nationale qu'ont engendrée les attaques terroristes. Les gouvernements américains s'empressent de créer de nouvelles institutions intergouvernementales et de nouvelles approches de coordination de façon à prévenir et à contrer le terrorisme. Les gouvernements des États et des villes – en tête de cette nouvelle guerre – veulent un soutien fédéral capable de faire face à leurs responsabilités grandissantes.

Après l'accord de Bonn : le fédéralisme a-t-il un avenir en Afghanistan?

Par Reeta Chowdhari Tremblay

Les représentants de la nouvelle administration de transition en Afghanistan viennent de chacun des groupes qui ont eu du pouvoir au cours des nombreuses guerres qui ont frappé ce pays. Maintenant, même les femmes font partie de ce nouveau gouvernement. L'Afghanistan construit de nouvelles institutions gouvernementales et une nouvelle Constitution. Mais pourra-t-il développer une structure de gouvernance qui permettra au pays de sortir des conflits internes?

La page du PRATICIEN : Nicolas Lagasse de Belgique

Le constitutionnaliste Nicolas Lagasse décrit la récente délégation des responsabilités agricoles belges aux régions. Il situe ce développement dans le contexte de la pratique belge qui consiste à accorder un pouvoir significatif aux régions et aux communautés en matière de relations extérieures.

Nos collaborateurs

Violeta Ruiz Almendral enseigne la finance et le droit fiscal à l'Université Carlos III, et termine actuellement une thèse de doctorat au sujet des allocations de ressources en Espagne. **Earl Fry** est professeur de science politique et professeur d'études canadiennes à l'Université Brigham Young dans l'Utah. Il a abondamment écrit sur la mondialisation. **Steve Merti** est reporter-rédacteur et chef de pupitre au bureau de la Canadian Press à Vancouver, la coopérative nationale canadienne de collecte des informations comptant plus de cent membres de quotidiens, et plusieurs centaines de clients de la radio, de la télévision et de l'information en direct. **Sajid Mansoor Qaisrani** travaille en ce moment en qualité de directeur du service des ressources de la fondation Aurat, une organisation non gouvernementale gagnante des droits des Pakistanaises. Il a travaillé auparavant comme journaliste à la société de télévision du Pakistan et comme rédacteur en chef du quotidien *Pakistan Times*. **Reeta Chowdhari Tremblay** dirige le département de science politique à l'Université Concordia à Montréal.

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

Un mot de la rédaction ...

À l'automne 2001, le Forum des fédérations a fait paraître une édition spéciale de cette publication consacrée aux "options fédérales" pour l'Afghanistan. La guerre y faisait alors rage et notre objectif était, en partie, de contribuer à une discussion sur le rôle de la communauté internationale à l'heure de la reconstruction politique d'après-guerre. Depuis, la situation en Asie centrale et dans le monde a bien évolué. Un peu partout dans le monde, les pays fédérés doivent maintenant faire face à un tout nouvel éventail de contingences. Dans ce numéro, trois chroniques font état de ces conditions de changement et de leur influence.

Les politiques au Pakistan subissent actuellement un changement de fond largement dû à la guerre dans le voisinage de l'Afghanistan et de la guerre anti-terrorisme en général. Dans son article, Sajid Qaisrani rappelle que dans le passé les fondamentalistes et les groupes anti-démocratiques ont profité de la guerre froide pour entrer dans les bonnes grâces de l'Occident. La nouvelle dialectique post-11 septembre donne un coup de main à ceux qui souhaitent depuis longtemps une démocratie fédérale au Pakistan. Il y a cependant une entrave d'importance dans cet éventuel accomplissement : le conflit au Kashmir. Si la menace d'une guerre territoriale s'est dissipée, la dispute au Kashmir continue toutefois à déstabiliser le Pakistan et l'Inde. Dans notre prochain numéro, nous proposerons une réflexion à ce sujet et sur son importance à l'égard de la pratique du fédéralisme dans cette région.

Dans ce numéro, nous nous penchons également sur les développements domestiques aux États-Unis. L'idée de défendre son propre territoire est nouvelle dans l'esprit américain. Earl Fry précise que la dernière fois que le sol américain a été envahi et occupé était durant la guerre 1812-14! Les États et les municipalités se trouvent au coeur de l'effort américain en ce moment, ce qui n'empêche pas ces derniers de se déclarer plus ou moins satisfaits à l'égard de l'attitude du gouvernement fédéral à Washington.

Mais encore : la réflexion se poursuit quant à la question des options fédérales pour l'Afghanistan que nous suggérons dans notre numéro spécial de l'automne 2001. Cette fois, Reeta Chowdhari Tremblay s'interroge sur l'utilité des modèles fédéraux dans le processus de la reconstruction politique afghane – et ceci à la lumière de l'accord de Bonn et de l'histoire même de la Constitution en Afghanistan.

Trois autres articles proposent des études sur les questions de dévolution et du rôle des gouvernements des unités constituantes dans la suite des politiques étrangère et fiscale.

L'Espagne a sa façon bien à elle de dévoluer des pouvoirs fiscaux aux régions autonomes. Les plus récentes lois espagnoles soutenant cette dévolution servent d'assises à la réflexion de

Victoria Ruiz Amendral en ce qui concerne la pratique des politiques fiscales et du fédéralisme en Espagne. Étant donné la nature hautement asymétrique du système fédéral en Espagne, les régions ont le droit d'accepter ou de rejeter les nouveaux arrangements fiscaux si elles le désirent. Ceci a provoqué une situation de déséquilibre inconfortable entre les levées et les dépenses de fonds.

La page du praticien s'attache à un autre type de dévolution. Le constitutionnaliste belge Nicolas Lagasse discute de la complexité d'avoir une politique étrangère gérée à la fois par le gouvernement central belge et les gouvernements régionaux. L'agriculture a récemment été dévoluee aux régions en Belgique. Étant donné que les politiques en matière d'agriculture sont tout à fait assujetties à celles de la communauté européenne, cette étape de la dévolution en Belgique pourrait conduire à de véritables maux de tête juridiques.

Enfin, le Canada : il n'y a pas de provisions constitutionnelles donnant aux provinces du pouvoir dans les affaires extérieures – mais les provinces peuvent prendre des initiatives, en particulier lorsque leurs propres intérêts sont en cause. Steve Mertl décrit comment cela s'est produit dans l'actuelle dispute canado-américaine au sujet du bois d'oeuvre. Le Canada n'a pas le même système complexe de règlements quant à la participation des provinces dans les affaires extérieures comme c'est le cas pour la Belgique et ses régions. La pratique établie, les précédents historiques et la volonté de formuler des arrangements souples tendent à déterminer la participation des provinces canadiennes dans les relations internationales.

Notre prochain numéro (Avril 2002) paraîtra au moment où nous espérons que le Forum des fédérations en sera à organiser une conférence majeure au Nigeria. À l'origine, cet événement devait avoir lieu en octobre dernier mais il a dû être reporté étant donné les événements du 11 septembre. Dans le numéro d'avril, nous espérons offrir une réflexion significative sur l'Afrique simultanément à la conférence au Nigeria.

Nous accueillons toujours favorablement vos commentaires et vos suggestions au sujet de ce qui paraît dans le numéro présent ou encore sur ce que vous espéreriez lire dans le futur. Si vous avez des réticences à l'égard de ce que vous lisez, surtout n'hésitez pas à nous le faire savoir. Notre site Internet et sa rubrique "lettres à la rédaction" sont à votre disposition. Si vous nous écrivez nous y ferons paraître votre lettre! Notre adresse électronique est :

forum@forumfed.org

Et celle de notre site Internet est :

www.forumfed.org



Une publication du Forum des fédérations

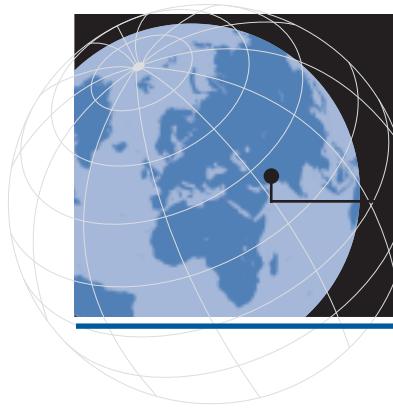
700-325, rue Dalhousie, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada
Téléphone : (613) 244-3360 Télécopieur : (613) 244-3372
www.forumfed.org forum@forumfed.org

Rédacteur : Karl Nerenberg *Rédacteurs adjoints* : John Ihnat et Marie Desjardins

Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne

Traduction : Louise Archambault, Richard Bastien, Marylise Chauvette, Marie Desjardins et Pierre Joncas

La revue Fédérations sera publiée cinq fois par année. Le coût de l'abonnement annuel est de 20 \$CAN au Canada et 20 \$US partout ailleurs dans le monde. Nous accueillons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. Veuillez communiquer avec les rédacteurs (coordonnées ci-dessus). Les rédacteurs se réservent le droit de conserver les textes non sollicités que les auteurs leur ont parvenus.



L'impact de la crise afghane sur le fédéralisme pakistanais

PAR SAJID MANSOOR QAISRANI

Le soutien du Pakistan à l'alliance internationale après les événements du 11 septembre a ajouté une dimension nouvelle dans les rapports des autorités pakistanaises avec leurs propres citoyens, notamment les groupes religieux.

Subitement, les fondamentalistes n'étaient plus perçus comme des alliés. Quoique toujours privés de l'appui de la population, ces groupes religieux se sentaient invincibles (même à tort), soutenus par l'establishment politique. Non seulement espéraient-ils vaincre les États-Unis en combattant aux côtés des talibans en Afghanistan, mais ils croyaient pouvoir enrayer facilement la machine gouvernementale au Pakistan.

Mais leur soi-disant force se révéla surévaluée et même fausse. Ils furent très surpris et grandement secoués par la rapidité avec laquelle les talibans se rendirent à Kaboul. Ils étaient encore sous le choc quand l'image surestimée de leur pouvoir s'est effondrée dans les rues pakistanaises.

De grands changements se préparent au Pakistan, ainsi qu'à l'intérieur du fédéralisme pakistanais. La chance aidant, les développements actuels peuvent déboucher sur un plus grand respect des minorités, une plus grande autonomie provinciale et un regain du désir de paix chez les Pakistanais. Tout cela influençant bien sûr non seulement les relations intercommunautaires au Pakistan, mais aussi les relations du Pakistan avec ses voisins.

Le fondamentalisme islamique et le Pakistan

Avant l'indépendance du colonialisme britannique, les musulmans de l'Inde rejetaient l'existence des partis religieux musulmans. Ils se regroupèrent sous la bannière de la Ligue Musulmane Indienne, un parti d'obédience libérale. Lors des dernières élections générales avant l'indépendance et la partition de

l'Inde (1945-46), la Ligue Musulmane remporta une victoire écrasante.

Mohammed Ali Jinnah, chef de la Ligue Musulmane et futur fondateur du Pakistan imaginait le Pakistan comme un état démocratique moderne.

Un groupe influent de politiciens et de bureaucrates composé d'immigrants urdus et punjabis occupait les postes-clés au sein du nouveau pays. Dès la naissance du Pakistan, ils utilisèrent la religion et la langue urdu comme instruments pour consolider leur mainmise sur le fonctionnement de l'État. Les gens qui réclamaient des droits pour les minorités furent immédiatement accusés d'être contre la religion et l'idéologie du Pakistan.

Jinnah mourut en septembre 1948, emporté par la tuberculose. Avec lui fut enterrée sa vision du Pakistan par l'élite politico-bureaucratique à la tête du pays.

Le 12 mars 1949 l'Assemblée constituante du Pakistan adopta la Résolution présentée par le premier ministre, M. Liaquat Ali Khan, déclarant l'Islam religion d'État. Tous les membres non musulmans et certains membres musulmans de l'Assemblée s'opposèrent à cette Résolution.

Conformément à ce principe, l'establishment pakistanais se servit de la religion pour nier les droits provinciaux et pour supprimer les groupes ethniques et les minorités.

Cette situation amena les éléments religieux – qui n'ont jamais remporté d'élections – à se rapprocher de l'establishment pakistanais. Ce faisant, ils se sont graduellement introduits au sein des institutions d'État, notamment les forces armées, les maisons d'enseignement et les médias. À l'époque de la loi martiale du général Zia ul Haq, ils détenaient les postes-clés dans les organismes gouvernementaux.

L'implication du Pakistan en Afghanistan

Les forces démocratiques du pays luttèrent contre le régime de Zia quand l'Union soviétique envahit l'Afghanistan. Ce fut une occasion inespérée pour le général Zia. Non seulement les Occidentaux lui conféraient-ils la légitimité, mais ils lui donnèrent des milliards de dollars en aide économique et militaire.

Sous Zia, le Pakistan se situa sur la ligne de feu dans la lutte de l'Occident contre le communisme. Avant l'implication du Pakistan, la guerre en Afghanistan se limitait aux Afghans. Les éléments libéraux combattaient les communistes. À l'arrivée du Pakistan, la guerre se transforma en *Jihad* ou guerre sainte entre musulmans et communistes.

Les séminaires du Pakistan ont un lien historique avec les éléments religieux de l'Afghanistan. Depuis des siècles, la jeunesse afghane fréquentait ces institutions pour recevoir une éducation religieuse. Fort de son pouvoir sur les éléments religieux pakistanais, Zia ul Haq a convaincu un groupe de chefs religieux afghans d'envoyer leurs disciples à la guerre, rejoints bientôt par des centaines de fanatiques musulmans venus du monde entier.

La mort de Zia ul Haq en 1988 et le retour à la démocratie au Pakistan conduisirent à une diminution de l'aide morale et matérielle à l'Afghanistan. À la suite du démembrement de l'Union soviétique, l'Occident à son tour s'intéressa de moins en moins à l'Afghanistan et l'aide internationale s'est mise à diminuer. Pour se maintenir, les chefs de guerre religieux afghans furent alors obligés de chercher ailleurs de nouvelles ressources militaires et financières.

La lutte pour le contrôle des rares ressources éclata entre les factions et plongea l'Afghanistan dans l'anarchie totale. Les armées affamées,

désœuvrées, commencèrent à piller les zones sous leur contrôle. Le long conflit a fait de l'Afghanistan un cimetière d'armements abandonnés par les forces soviétiques et l'armée afghane. On y trouvait en abondance des armes américaines sophistiquées inemployées.

Les chefs de guerre religieux afghans avaient des bureaux au Pakistan reliés à des groupes pakistanais de leurs sectes. Peu à peu les combats s'étendirent au Pakistan. Les armements afghans s'infiltrèrent dans les villes du Pakistan qui devinrent de mini champs de bataille entre les diverses factions religieuses. Un grand nombre d'innocents furent tués lors des règlements de comptes des divers groupes. Pour augmenter leurs ressources financières, certains chefs de guerre se mirent à protéger la mafia de la drogue. Le flot des investissements étrangers se tarit et la vie fut marquée par l'insécurité. Pareille situation ne pouvait qu'affecter l'activité économique.

C'est dans ce contexte que les autorités pakistanaises décidèrent de s'éloigner des fondamentalistes. Elles attendaient le moment opportun pour tirer leur révérence.

Quand l'alliance internationale demanda au Pakistan d'accroître son soutien contre le terrorisme international à la suite des tragiques incidents du 11 septembre, celui-ci n'hésita pas.

Après le 11 septembre

Le plus important problème que rencontre le Pakistan aujourd'hui est celui des talibans qui pourraient trouver refuge le long de la frontière de 2 430 km entre le Pakistan et l'Afghanistan.

Les tribus pashtun et baluch habitent des deux côtés de la frontière. Elles ont en commun les langues, les cultures et la religion. Toute la région frontalière est montagneuse, ce qui rend la situation difficile pour la police. Les nomades qui y habitent traversent souvent la frontière en quête de pâturages. La plupart des régions frontalières ont été autonomes depuis les traités conclus entre le gouvernement colonial britannique de l'Inde et les dirigeants de l'Afghanistan. La portée de l'action du gouvernement pakistanais dans ces régions est limitée.

Si des talibans tentent de se cacher dans ces régions, ils seront très difficiles à retrouver, surtout sans l'aide des populations locales. Le Pakistan peut surmonter ce problème en sollicitant l'aide de la vieille élite politique des zones tribales qui a perdu son pouvoir au profit des chefs religieux depuis deux décennies. Le Pakistan doit aussi agir

vigoureusement pour permettre aux habitants de se fixer dans des zones sédentarisées. De telles actions peuvent provoquer de la résistance chez les populations tribales, mais elles auraient le mérite d'empêcher ce genre de situation de se répéter dans l'avenir.

Subjugués par la propagande des éléments religieux, de nombreux Pakistanais (provenant en particulier de ces zones tribales) ont combattu aux côtés des talibans en Afghanistan. Leurs frères tribaux sont hostiles au nouveau gouvernement afghan et par conséquent au gouvernement pakistanais parce qu'il le supporte. Cela demandera sûrement beaucoup de temps et d'efforts pour pacifier ces peuples, même s'ils ne sont que quelques milliers.

L'économie du Pakistan a perdu environ trois milliards de dollars américains étant donné la situation en Afghanistan. Même si la communauté internationale a pris certaines mesures pour compenser ces pertes, dont le consentement de prêts, l'aide bilatérale, le rééchelonnement de la dette et des conditions susceptibles d'accroître les exportations, d'autres mesures seront indispensables pour aider le Pakistan à sortir du marasme économique.

Sur le plan positif, les éléments religieux fondamentalistes ont été enfin bannis de l'establishment pakistanais. Cette évolution de la situation est favorable au Pakistan de plusieurs points de vue :

- La lutte entre factions et le massacre des opposants devraient se terminer.
- Un climat libéral est appelé à revivre au Pakistan, ainsi que les activités culturelles et sociales.
- L'establishment pakistanais s'est servi de ces éléments religieux contre le peuple qui réclamait l'autonomie provinciale ainsi que le respect des droits des minorités ethniques et religieuses. Cette tendance semble en voie d'être renversée et par conséquent la fédération s'en trouverait renforcée.
- Pendant longtemps, ces groupes religieux ont exercé la pression la plus sérieuse contre la normalisation des relations avec l'Inde. Étant donné l'affaiblissement de ces groupes, la normalisation des rapports s'avère enfin possible (une fois résolu le conflit du Kashmir).
- Avec l'installation d'un gouvernement convenable en Afghanistan, le flux d'armes et de drogues allant de l'Afghanistan vers le Pakistan devrait diminuer.

- Depuis le début de la guerre en Afghanistan, le Pakistan a hébergé environ 2,5 millions de réfugiés afghans. La paix revenue en Afghanistan, le gros des réfugiés retourneront en Afghanistan, diminuant d'autant le fardeau économique du Pakistan.
- Les relations du Pakistan avec ses voisins, notamment l'Iran, qui ont été sévèrement entachées par son support aux talibans, s'amélioreront. Les relations avec l'Iran sont d'ailleurs meilleures qu'avant et un dialogue fécond s'est déjà amorcé.

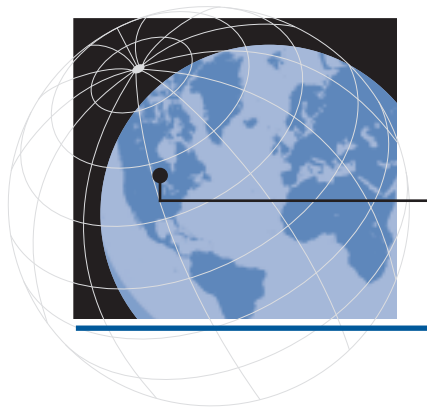
Les premiers gouvernements élus dans les districts ont été d'un grand secours en déjouant les attentats des fondamentalistes perpétrés dans le but de susciter le désordre dans le pays. Dans le passé, de telles situations avaient permis au centre d'imposer des mesures rigoureuses, de restreindre les libertés civiles et de déployer les agences fédérales de sécurité.

Les maires élus de districts, appelés *nazims*, en appuyant entièrement les politiques et les mesures du gouvernement central au sujet de l'Afghanistan, ont largement aidé le gouvernement sur le plan politique, l'encourageant à aller de l'avant avec son programme libéral.

Le Bureau national de Reconstruction, organe officiel chargé de préparer l'ensemble des réformes constitutionnelles, proposera vraisemblablement des amendements en vue d'établir un statut constitutionnel pour les gouvernements de district. Il redéfinira également les relations entre la fédération et les provinces empêchant ainsi le centre d'interférer dans les affaires de compétence provinciale. Le Bureau proposera très probablement des amendements qui feront de l'État pakistanais une démocratie libérale plutôt qu'un État religieux comme cela est actuellement le cas.

Tout cela dépend du support international continu accordé aux autorités pakistanaises. Déjà, les forces religieuses et certains partis d'opposition au Pakistan menacent de lancer un mouvement contre le gouvernement Musharraf.

Afin de déstabiliser son gouvernement, les forces religieuses essaieront aussi de détériorer les relations du Pakistan avec l'Inde. Si le Pakistan est déstabilisé, il est possible que les forces de la réaction dressent la tête, mettant en péril la région tout entière. ☹



Bois d'œuvre

Un litige commercial avec les États-Unis pose un défi au fédéralisme canadien

PAR *STEVE MERTL*

Le Canada et les États-Unis jouissent de la relation commerciale bilatérale la plus importante au monde. Comme environ 2 milliards \$ (canadiens) de biens traversent la frontière dans les deux directions tous les jours, il faut s'attendre à des hoquets, à l'occasion.

Le différend long et amer autour de l'exportation du bois d'œuvre canadien fait cependant davantage penser à un accès soutenu de toux, qui se calme provisoirement pour reprendre de plus belle – bruyant, douloureux et sans sembler apporter de soulagement.

Ce différend présente aussi des défis au fédéralisme canadien, le gouvernement central étant largement impuissant dans une lutte où s'opposent, d'un côté, l'industrie américaine du bois et, de l'autre, les provinces canadiennes exportatrices de ce matériau.

Différend autour de présumées subventions

Depuis vingt ans, l'exportation canadienne du bois d'œuvre, celui utilisé surtout dans la construction et la rénovation de maisons, est attaquée par des intérêts américains. Aux États-Unis, une coalition de producteurs, très influente au plan politique, prétend que le bois canadien, qui alimente actuellement le tiers du marché américain, est subventionné si l'on tient compte des faibles droits de coupe, c'est-à-dire les redevances payées par les sociétés forestières pour abattre les arbres dans les forêts qui sont la propriété de l'État.

L'enjeu, c'est un volume d'exportations d'une valeur, en 2000, de 10 milliards \$ (canadiens), l'équivalent de moins d'une semaine d'échanges commerciaux entre les deux pays dans les deux directions. Ce commerce est cependant d'une importance capitale pour plusieurs régions du Canada, surtout la Colombie-Britannique à l'extrémité ouest du pays où la sylviculture reste la plus grande industrie d'exploitation de ressources naturelles et une très grande source d'emplois. Le Québec et l'Ontario, au centre, de même que l'Alberta (voisin immédiat de la Colombie-Britannique), sont, eux aussi, d'importants producteurs de bois. Ces dernières années, les quatre provinces de l'Atlantique ont augmenté leur part des exportations.

Selon la constitution canadienne, les dix provinces détiennent l'autorité ultime dans

plusieurs domaines. Le contrôle provincial des ressources naturelles, un levier toujours important pour le développement économique régional, est peut-être celui qu'elles défendent le plus jalousement.

En sylviculture, ce contrôle prend encore plus d'importance vu que la plupart des boisés – en Colombie-Britannique, c'est 95 pour cent – sont situés sur les terres de la Couronne, propriété de l'État sous l'autorité immédiate des gouvernements provinciaux. En plus d'en réglementer certains aspects, comme la sécurité et les normes environnementales, donc, les provinces ont un intérêt économique relié directement à l'émission de permis d'exploitation aux compagnies sylvicoles, et à la perception des droits de coupe.

Voilà ce qui est au cœur des critiques américaines. Les producteurs aux États-Unis prétendent que, au lieu d'établir le prix des ressources sylvicoles conformément à leur vraie valeur marchande, les provinces fixent les droits de coupe, et les exigences auxquelles est assujettie l'émission de permis d'exploitation, de façon à en tirer le maximum d'avantages sociaux – comme la création d'emplois et le traitement ultérieur du produit pour en augmenter la valeur. Ils soutiennent que cela les désavantage dans le jeu de la concurrence, les coûts du bois aux États-Unis étant fixés surtout aux enchères de rondins en provenance de fermes sylvicoles privées.

Les provinces ne nient pas vouloir faire profiter leurs citoyens d'une ressource appartenant à l'État, mais prétendent qu'un tel objectif et des droits de coupe correspondant à la valeur marchande du bois ne sont pas incompatibles.

La réaction de l'industrie américaine fut de porter plainte – quatre fois depuis 1982 – contre l'importation de bois d'œuvre canadien, cherchant ainsi à faire imposer des droits de douane répressifs sur les exportations canadiennes : manne pour les avocats de commerce international de Washington, mais mal de tête pour presque tous les autres. La plus récente doublée, pour la bonne mesure, d'une plainte de dumping, fut déposée au ministère du Commerce américain le 2 avril 2001, deux jours après l'échéance d'une entente bilatérale de cinq ans qui avait eu pour effet de limiter l'importation des produits de bois canadiens aux États-Unis.

Les fonctionnaires américains responsables de la réglementation du commerce international imposèrent des droits compensatoires et anti-

dumping provisoires de 32 pour cent, en moyenne. D'ici le printemps, quand ils seront fixés de façon définitive, les exportateurs canadiens doivent déposer un cautionnement à la hauteur de leurs obligations éventuelles. Le coût prévu, jumelé à l'effondrement de la demande, a provoqué la fermeture de nombreuses scieries, surtout en Colombie-Britannique dont les exportations représentent plus de la moitié du volume canadien.

Un problème intergouvernemental

Ce différend a toujours mis Ottawa dans une situation politique gênante. Le commerce international est évidemment de compétence fédérale, mais les politiques que les Américains trouvent aberrantes relèvent de la compétence des provinces.

Pour compliquer davantage les choses, les provinces et les régions interprètent le différend selon l'importance de la sylviculture pour l'économie locale, c'est-à-dire chacune à sa façon.

Ainsi, les provinces de l'Atlantique réussirent à échapper à la dernière demande de compensation parce que les fonctionnaires américains du commerce décidèrent que leur système de mise aux enchères pour fixer les prix ressemblait à l'idéal américain. Elles furent néanmoins prises dans le filet de l'action anti-dumping qui, elle, cible des compagnies particulières en les accusant de vendre à moins que leur coût de production ou à des prix inférieurs à ceux du marché intérieur canadien.

Responsable des deux tiers des exportations canadiennes de bois jusque vers la fin des années 1970, la Colombie-Britannique était toujours le plus important intervenant dans ce différend, et Ottawa était parfois perçu comme servant ses intérêts aux dépens des autres provinces productrices.

Pour compliquer encore la situation, les fonctionnaires fédéraux doivent se montrer attentifs à la politique souverainiste au Québec. Le Parti québécois, dont l'objectif est d'effectuer le retrait de cette province majoritairement francophone de la fédération canadienne, rate peu d'occasions d'exploiter les imperfections du fédéralisme, perçues à la lumière des intérêts du Québec.

Aussi, depuis vingt ans, les provinces accumulent-elles de plus en plus de pouvoirs

dans le processus de prise de décision pour formuler la réaction du Canada aux actions commerciales des États-Unis.

Dans les premières rondes, Ottawa livre le combat

Le premier litige commercial, en 1982, prit fin assez rapidement l'année suivante quand le ministère du Commerce américain conclut que les programmes de gestion sylvicole des provinces ne constituaient pas des subventions sujettes à compensation.

Trois ans plus tard, cependant, les Américains revinrent à la charge avec essentiellement les mêmes plaintes. Cette fois, cependant, leurs fonctionnaires se rangèrent du côté des producteurs américains et imposèrent un tarif compensatoire de 15 pour cent sur le bois canadien.

Les priorités canadiennes, elles aussi, avaient évolué. À Ottawa, le gouvernement progressiste-conservateur se préparait à négocier une entente de libre-échange de vaste portée avec les États-Unis. Il ne voulait pas que la question du bois fasse dérailler le traité. Cette fois, tous les intéressés rassemblèrent leur propre équipe de juristes.

« C'est peu connu, mais la Colombie-Britannique elle-même avait engagé des pourparlers secrets avec le gouvernement américain », affirme un vétéran des guerres du bois qui a travaillé tant pour le gouvernement que pour l'industrie, et qui demande l'anonymat. « À coup sûr, cela poussa le gouvernement fédéral au Canada à chercher à conclure un accord, et c'est ce qui a été fait. »

Ottawa réagit en proposant un protocole d'entente avec les États-Unis. Le Canada imposerait sur le bois exporté une taxe correspondant au tarif américain qui, lui, serait supprimé. La taxe canadienne diminuerait à mesure que les droits de coupe provinciaux augmenteraient. On ne reconnut cependant pas avoir accordé de subventions.

L'avantage pour le Canada était que la taxe à l'exportation serait versée aux provinces productrices tandis que, jusqu'alors, le tarif américain allait au Trésor des États-Unis.

L'initiative fédérale, acceptée par les provinces et les Américains, permettait à Ottawa de mettre entre parenthèses la question du bois et de conclure l'entente de libre-échange. Bien qu'il ne serait pas libre, le commerce du bois serait soumis aux règles du nouveau traité pour la résolution des différends.

Quelques années plus tard, satisfait que les modifications par les provinces de leurs politiques avaient effectivement augmenté le prix du bois, Ottawa se retira du protocole d'entente. Il semblerait que le ministère du Commerce américain n'ait pas partagé son avis, puisqu'il déclencha lui-même un troisième litige pour réclamer des compensations.

La coopération fédérale-provinciale s'intensifie

« La troisième enquête sur le bois est peut-être le cas le plus net de la façon dont les choses devraient se passer, tout au moins en ce qui regarde le Canada », affirme un intervenant qui désire garder son anonymat. « Cette fois, la coopération fédérale-provinciale fut excellente. »

Un recours, interjeté conformément aux dispositions de l'entente canado-américaine de libre-échange et contestant des droits de 6,51 pour cent imposés sur les exportations des quatre principales provinces productrices, de même que de la Saskatchewan, du Manitoba, du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest, fut tranché favorablement et entraîna en 1994 l'annulation de ces droits. Par la suite, on remboursa aux producteurs des droits se chiffrant à 800 \$ (canadiens).

La victoire s'avéra toutefois creuse. Les Américains firent savoir qu'ils reviendraient à la charge et le Canada, endossé par l'industrie, lasse de la guerre, opta pour la discussion avec les États-Unis afin de prévenir une autre bataille juridique coûteuse.

« Ce n'était pas unanime » rapporte un intervenant. « Plusieurs provinces disaient à Ottawa de ne pas s'engager sur cette voie car les consultations se transformeraient inévitablement en négociations. »

C'est effectivement ce qui arriva et les négociations aboutirent à la conclusion, en 1996, d'une entente canado-américaine sur le bois d'œuvre. Valable pour cinq ans, elle en limitait l'exportation aux États-Unis à un pourcentage des ventes de 1995, les excédents étant frappés de droits à l'exportation. Un contingentement par province et par compagnie fut établi sur la base de leurs niveaux d'exportation. L'expiration de l'entente en mars dernier donna lieu au plus récent litige de réclamation de compensations.

Les gouvernements provinciaux jouèrent un rôle secondaire dans les pourparlers qui aboutirent à l'entente, affirma Jake Kerr, président du conseil d'administration de la société productrice de bois Lignum, de Vancouver.

« L'industrie était aux premières loges, alors que les gouvernements provinciaux, eux, suivaient le gouvernement fédéral à la marche synchronisée, assurant une espèce de surveillance mais, pour parler franc, peu impliqués sauf au moment de clore l'affaire et de négocier les questions plus larges, comme celle de l'accès au marché », dit Kerr, un intervenant-clé pour l'industrie dans la négociation de l'entente.

Les manœuvres avaient commencé plus d'un an avant l'expiration de l'entente de commerce contrôlé.

Les producteurs de bois du Canada central, avec des quotas plus modestes à protéger, préconisaient une attitude ferme envers les Américains, reprenant le litige de 1991 dont le Canada était sorti vainqueur.

Craignant que la législation commerciale américaine amendée ne rende plus difficile la victoire, les producteurs de la Colombie-Britannique exercèrent des pressions, au commencement, en faveur d'une révision de l'entente.

Les provinces prennent la parole

À la veille de l'expiration de l'entente de 1996, Ottawa intervint par anticipation en contestant des aspects de la loi américaine sur le commerce international devant l'Organisation mondiale du commerce.

On décida de livrer combat contre les litiges de droits compensatoires et de dumping tout en engageant avec les Américains des « consultations » visant leurs préoccupations centrales. Ainsi espérait-on réussir, peut-être, à ouvrir la porte à un règlement réel et durable. Les lobbyistes du Canada central s'inquièrent que tout cela ne mène à une autre entente de commerce contrôlé destiné à apaiser les Américains.

De l'avis général, les principales provinces productrices firent cependant preuve d'une solidarité étonnante, à tout le moins en public. Elles mirent de l'avant des propositions visant à donner à leurs systèmes de droits de coupe l'apparence d'une sensibilité accrue au marché mais, menées en cela par la Colombie-Britannique et le Québec, elles refusèrent toute solution qui aurait limité l'accès du Canada au marché américain.

Dans les discussions en face à face avec les Américains, les délégations provinciales ont pris le rôle de direction. Ottawa voit le sien comme en étant un de facilitateur, intervenant quand il semble que les Américains ne comprennent pas un argument provincial, ou vice versa.

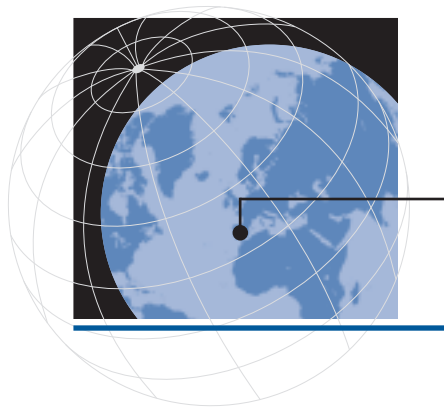
Jusqu'à présent, les joueurs canadiens semblent avoir maintenu un front uni. Le gouvernement du Parti Québécois causa un malaise de courte durée en novembre quand le ministre des ressources naturelles, Jacques Brassard, laissa supposer que la province avait conclu sa propre entente avec les Américains mais avait besoin de l'avalisation d'Ottawa pour poursuivre sa route.

Le ministre canadien du commerce international mit vite le holà à cette idée, mais le ressac auquel on s'attendait ne se produisit jamais. Les fonctionnaires fédéraux disent maintenant que les médias avaient exploité les commentaires de Brassard pour en tisser des histoires.

Et en Colombie-Britannique, où les enjeux sont les plus élevés et les pressions pour conclure une entente les plus fortes, le ministre des forêts Mike de Jong a assumé le rôle de leadership traditionnel de la province.

Les interventions fédérales d'équilibrage ont été bien accueillies dans l'Ouest.

« Il y a eu des divergences dans le pays – parlez maintenant, parlez plus tard, ne parlez pas, ne parlez jamais », déclarait John Allen, président du conseil du commerce du bois de la Colombie-Britannique. « Compte tenu des différents intérêts dans le pays, je crois qu'ils ont laissé les choses se dérouler du mieux qu'ils ont pu. » (6)



Impôts, transferts et dépenses en Espagne : régions et centre à la recherche d'un juste équilibre

PAR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

L'Espagne procède actuellement à une décentralisation de son régime fiscal afin de donner des pouvoirs et des responsabilités accrus aux communautés autonomes. *

En juillet 2001, le gouvernement central et les communautés de l'Espagne ont décidé d'accroître et d'élargir la portée de certains impôts dits « impôts cédés ». Il s'agissait de la seconde étape d'une réforme amorcée en 1996.

La réforme avait d'abord pour objectif principal de faire en sorte que les communautés soient tout autant responsables des fonds qu'elles prélèvent que des dépenses qu'elles effectuent. Bref, on cherchait à réduire ce qu'on appelle, dans les ouvrages sur le fédéralisme fiscal, un « déséquilibre fiscal vertical ». (Un tel déséquilibre se produit lorsque les recettes d'un ordre de gouvernement ne correspondent pas aux dépenses dont il a la charge. Ce déséquilibre se manifeste souvent sous la forme d'un excédent des recettes du gouvernement central par rapport à ses responsabilités exécutives et législatives, les recettes des unités constituantes ne suffisant pas à acquitter leurs responsabilités.)

Jusqu'à la réforme de 1996, les impôts cédés étaient des impôts prélevés par le gouvernement central dont le rendement était « cédé » ou octroyé aux communautés selon les montants prélevés dans chaque communauté. Les impôts cédés étaient, en réalité, une sorte de *transfert* en vertu duquel une partie des impôts du gouvernement central étaient reçus et administrés par les communautés.

La réforme de 1996 comportait un bon nombre de dispositions importantes. Premièrement, l'impôt sur le revenu des

particuliers est devenu un impôt cédé, bien que partiellement. Deuxièmement, le gouvernement central a donné aux communautés le pouvoir de réglementer certains aspects des impôts cédés. Les communautés ont ainsi acquis la maîtrise de certaines questions comme la structuration des tranches de revenu, la détermination des taux d'imposition et l'institution de certains crédits d'impôts.

Le gouvernement central conserve le contrôle ultime

Ce mode de transfert correspondait à ce que les Espagnols appellent « une *délégation* de compétences législatives » du gouvernement central aux communautés.

À la différence des constitutions et des procédures de la plupart des fédérations, la constitution espagnole permet ce type de « *délégation* ». Mais comme le gouvernement central ne délègue que des compétences qui, en principe, lui appartiennent, il peut contrôler la façon dont les communautés exercent ces compétences et, surtout, révoquer à tout moment les *délégations*.

Toutefois, il est généralement convenu que, si le gouvernement central exerçait son pouvoir de révocation, il provoquerait de graves tensions entre les deux échelons de gouvernement. C'est pourquoi les nouvelles compétences des communautés concernant les impôts cédés sont considérées comme étant, à toutes fins utiles, permanentes. Depuis la mise en œuvre de la réforme, le rendement des impôts cédés est toujours attribué à chaque communauté et correspond au montant des impôts acquittés par ses propres contribuables. Mais si une communauté exerce ses nouvelles compétences législatives, le

rendement fiscal sera mis au compte de l'autonomie fiscale de la communauté. Ce qui, jusqu'à 1997, n'était qu'un *transfert* est devenu une forme de *partage des recettes fiscales*.

La réforme de 2001 a eu pour conséquence d'accroître les compétences législatives des communautés et la liste des impôts susceptibles de leur être cédés.

Il y a tout un éventail d'impôts cédés comprenant, entre autres, l'impôt sur le revenu des particuliers, les droits de succession et les taxes sur les loteries. Compte tenu de la nature d'un impôt, son rendement est dévolu, entièrement ou partiellement, aux communautés, celles-ci étant libres d'exercer ou non leurs compétences législatives. La nature de l'impôt détermine aussi quel gouvernement sera responsable de son administration.

À vrai dire, les compétences des communautés afférentes à chaque impôt particulier varient tellement que, dans certains cas, l'impôt cédé peut être assimilé à un simple transfert (par exemple, dans le cas de la taxe sur la valeur ajoutée). Dans d'autres cas, la portée des compétences octroyées est si large que l'impôt cédé est assimilable à un impôt institué par la communauté elle-même (par exemple, dans le cas des taxes sur les loteries).

De la dictature à une fédéralisation graduelle

Lorsque, après la mort de Franco, en 1978, l'Espagne s'est dotée d'une constitution démocratique, celle-ci prévoyait la création d'entités proprement espagnoles auxquelles on donna le nom de « communautés autonomes ». Les régions se sont vues

* **Nota** : L'Espagne est divisée en 17 communautés autonomes. Il importe de noter que ce qui est dit dans le présent article ne s'applique pas au pays basque ni à la Navarre qui, aux termes de la Constitution, jouissent d'une reconnaissance spéciale (c'est-à-dire d'une plus grande autonomie) et disposent de pouvoirs fiscaux différents de ceux des autres communautés. Les propos du présent article ne s'appliquent pas non plus aux deux villes autonomes (Ceuta et Melilla) puisque celles-ci ne possèdent pas de pouvoirs législatifs. Les Îles Canaries possèdent aussi un régime fiscal particulier (qui ne comporte pas de taxe sur la valeur ajoutée) mais celui-ci ne diffère pas sensiblement du régime fiscal général puisqu'il comporte la plupart des impôts cédés.

offrir la possibilité de se doter de pouvoirs comparables à ceux des unités constituantes dans les régimes fédéraux. Mais elles pouvaient aussi choisir de ne pas s'en doter. Ainsi, toutes les régions du pays ont décidé d'affirmer leur autonomie, de sorte que tout le territoire espagnol est maintenant partagé entre ces communautés.

La Constitution ne stipule pas que l'Espagne est un État fédéral. En réalité, elle ne dit rien au sujet de la forme de l'État. Après le gouvernement centralisé de Franco, il était difficile de parvenir à un consensus sur cette question. Mais on admet généralement que, compte tenu du degré avancé de décentralisation, l'Espagne fonctionne comme une fédération.

Dans les années qui ont suivi 1978, les communautés dépendaient financièrement des transferts du gouvernement central. En général, elles ne percevaient pas d'impôts.

Comme, au cours de cette période, beaucoup d'Espagnols affichaient une certaine méfiance à l'égard des communautés, cela ne soulevait pas de difficultés. Les électeurs se sont d'ailleurs opposés aux efforts des communautés visant à instituer leurs propres impôts. C'est ce qui s'est produit, en 1987, dans la communauté de Madrid.

Mais, au fil des ans, les communautés ont progressivement acquis plus de pouvoirs et leurs besoins financiers se sont accrus. Le régime des transferts ayant pris de l'ampleur, les communautés sont aujourd'hui plus dépendantes au point de vue financier.

La question de la responsabilité fiscale des collectivités a bientôt acquis une grande importance dans les relations entre gouvernement central et communautés. À la fin des années 1980, certaines d'entre elles se sont montrées disposées à jouer un rôle plus actif en matière de fiscalité. Elles ont d'ailleurs institué de nouveaux impôts.

Le gouvernement central n'a pas toujours accepté ces nouveaux impôts et n'était pas disposé à abandonner sa souveraineté fiscale *de facto*. Il a contesté certains des nouveaux impôts devant la Cour constitutionnelle d'Espagne.

Une sorte de guerre sur le partage des recettes fiscales a été déclarée, ce qui a rendu impératif le besoin d'un réaménagement des pouvoirs fiscaux. Les réformes fiscales de 1996 et de 2001 ont été un moyen de faire la paix entre le

centre et les régions, et d'amener les communautés à accepter une responsabilité accrue, aussi bien en matière de dépenses qu'en matière de perception des recettes.

Bon nombre d'observateurs estiment que ces objectifs n'ont pas encore été atteints.

Les réformes n'ont pas encore produit les résultats attendus

Les communautés autonomes ont la liberté de déterminer si elles exerceront leurs compétences. Cette approche est compatible avec ce qu'il est convenu d'appeler le « régime autonome facultatif » de la constitution espagnole, où il appartient à chaque communauté de déterminer les pouvoirs et les compétences qu'elle exerce.

Mais les modalités selon lesquelles cette faculté peut être exercée – et le fait que le gouvernement central continue de garantir aux communautés le versement de subventions forfaitaires déterminées en fonction de ce qu'elles ont reçu dans le passé – incitent fortement les communautés à ne pas utiliser leurs nouveaux pouvoirs fiscaux.

La preuve qu'il en est ainsi, c'est que, depuis 1997, les nouveaux pouvoirs fiscaux des communautés ont servi principalement à créer de nouveaux avantages fiscaux. Par conséquent, les communautés jouent auprès des contribuables le rôle d'une « fée bienveillante » offrant des services aux citoyens sans leur demander d'en acquitter le prix, tandis que la perception des impôts est laissée au gouvernement

central, à qui incombe le rôle de la « belle-mère malveillante ».

Au cours de l'année 2000, les transferts conditionnels et inconditionnels représentaient encore à peu près 60 % des recettes totales des communautés, tandis que le rendement des impôts cédés correspondait à environ 25 % de ce montant. Toutefois, si on tient pour acquis que la plupart des impôts cédés sont en réalité des « transferts » (les communautés n'exerçant pas leurs pouvoirs de fixer les taux d'imposition), on constate que les transferts du gouvernement central représentaient, en 2000, près de 85 % des recettes totales des communautés.

Comme environ 40 % des dépenses totales sont imputables à ces communautés – lesquelles ne perçoivent qu'approximativement 15 % de leurs recettes – beaucoup d'observateurs estiment que le régime fiscal espagnol est déséquilibré.

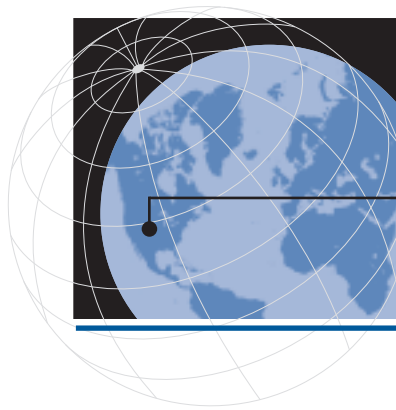
Si on admet qu'un des principaux objectifs de la réforme était d'accroître la responsabilité fiscale des communautés et de les rendre comptables aux contribuables des sommes qu'elles dépensent, il faut alors conclure que la réforme n'a pas atteint son but. Seul l'avenir dira si l'augmentation récente des pouvoirs fiscaux des communautés aidera à changer la situation.

La plupart des observateurs avertis croient que la situation ne changera pas puisque les lois aux termes desquelles les nouveaux accords ont été mis en vigueur ne prévoient aucune mesure destinée à inciter les communautés à percevoir leurs propres impôts. (6)

La répartition des pouvoirs fiscaux aux termes de la constitution espagnole

La Constitution attribue aux communautés autonomes des pouvoirs fiscaux (articles 133 et 157) mais l'État central peut limiter ces pouvoirs par le truchement d'une loi spéciale (article 157.3). Le gouvernement central a eu recours à ce pouvoir dès 1980 en adoptant la *Loi des finances des régions autonomes*. Cette loi impose d'importantes restrictions à la capacité des communautés de créer de nouveaux impôts. La plus importante est l'interdiction de la double taxation, qui empêche les communautés de prélever des impôts semblables à ceux de l'État central ou des municipalités. Comme ces deux échelons avaient déjà institué des impôts sur la plupart des activités ou des biens susceptibles d'être taxés, les communautés se sont retrouvées avec un espace fiscal très limité. En outre, la Cour constitutionnelle a donné une interprétation très large de ces contraintes, de sorte qu'il est presque impossible pour les communautés de créer de nouveaux impôts.

C'est pourquoi, malgré les dispositions constitutionnelles garantissant aux communautés le pouvoir de créer des impôts et une véritable autonomie financière (article 156.1), les restrictions imposées par l'État central ont abouti à un régime où celui-ci dispose de presque tous les pouvoirs fiscaux.



Le fédéralisme américain dans la foulée du 11 septembre

PAR EARL FRY

Les tragiques attentats terroristes du 11 septembre 2001 ont eu de profondes répercussions sur les États-Unis en général et sur le fédéralisme américain en particulier. Les 19 terroristes responsables des quatre écrasements d'avion à New York, au Pentagone et dans une région rurale de la Pennsylvanie disposaient vraisemblablement d'un budget annuel d'environ un million de dollars. Ils n'en ont pas moins provoqué la mort de plus de 3 000 personnes, des dommages à l'économie américaine et à de nombreuses autres économies totalisant des dizaines de milliards de dollars.

Avant le 11 septembre, la plupart des Américains n'avaient jamais entendu l'expression « sécurité du territoire national » (« homeland security »). La dernière attaque par des forces étrangères ayant eu un effet destructif important en sol américain a été l'attaque de Pearl Harbor en 1941. Et la dernière intrusion en territoire national a été la prise de Washington D.C. par les Britanniques en 1814.

Tous les Américains sont maintenant conscients des dangers qui peuvent venir de l'étranger. Au sein du régime fédéral américain, les administrations étatiques et locales seront appelées à jouer un rôle de premier ordre en ce qui concerne la sécurité du territoire national. Voici un extrait du communiqué rendu public par l'Association nationale des gouverneurs d'État :

« Les gouverneurs jouent un rôle indispensable en matière de sécurité du territoire national. Les policiers, les forces de l'ordre et le personnel médical et paramédical des États et des collectivités locales constituent la première ligne de défense visant à protéger les infrastructures essentielles et les services de sécurité et de santé publique. Les agents étatiques et locaux sont les premiers à répondre aux appels

d'urgence, et les derniers à quitter la scène d'un accident. »

Les chefs des administrations municipales ont fait écho à ce message en rappelant le rôle-clé des municipalités. Le maire Rudy Giuliani et ses collègues sont des exemples vivants du besoin essentiel de leadership lorsque survient un sinistre de grande ampleur.

Un nouveau « tsar » de la sécurité du territoire national

À l'échelon national, le président George W. Bush a signé une ordonnance exécutive aux termes de laquelle a été institué un Conseil de la sécurité du territoire national (« Homeland Security Council »). Il a également nommé un ancien gouverneur de la Pennsylvanie, M. Tom Ridge, au poste de conseiller du Président sur les questions de sécurité du territoire national. Près des trois quarts des administrations des États ont suivi cet exemple et se sont dotées de directeurs ou de groupes de travail à qui incomberont la sécurité au sein de leur territoire et la prévention d'attaques terroristes particulières.

Comme près de 75 pour cent des Américains vivent dans des régions métropolitaines de moins de 250 000 personnes, plusieurs maires et conseils de ville se sont aussi empressés de mettre sur pied des équipes spéciales responsables de la sécurité municipale.

Afin que triomphe la lutte contre le terrorisme, il faudra améliorer la coordination et la coopération intergouvernementales. Tout bien considéré, le principal organisme fédéral d'application de la loi, le Federal Bureau of Investigation (FBI), ne dispose que d'environ 12,000 agents, tandis que les effectifs des forces de l'ordre à l'échelon des États et des municipalités sont au nombre de 650 000. Les forces armées en service actif aux États-Unis totalisent

un peu moins de 1,4 million de personnes, tandis qu'on dénombre quelque 460 000 personnes dans les unités de la Garde nationale de l'armée et de l'aviation qui, à moins d'être « fédéralisées » par le président des États-Unis dans une situation d'extrême urgence, relèvent directement des gouverneurs des États.

La sécurité des aéroports est actuellement renforcée grâce à la présence de soldats de la Garde nationale et sera bientôt « fédéralisée ». L'État du Utah, qui accueillera les Jeux olympiques d'hiver 2002, a récemment décrété la mobilisation de soldats de la Garde nationale en nombre plus élevé que ceux appelés à servir à plein temps pendant les guerres du Vietnam ou du Golfe.

Coopération entre les États

La lutte contre le bioterrorisme, que celui-ci soit associé à l'anthrax, à la variole ou à toute autre maladie, sera surtout confiée aux unités de soins de santé des administrations locales et étatiques. Pendant la Première guerre mondiale, et peu après, la grippe espagnole a fait quelque 675 000 victimes aux États-Unis, soit plus que le nombre de soldats américains tués sur les champs de bataille européens.

La petite enveloppe adressée l'automne dernier au Sénateur Patrick Leahy, du Vermont, contenait suffisamment d'anthrax pour tuer 100 000 personnes, ce qui démontre la puissance létale du bioterrorisme moderne et met en évidence l'importance du rôle joué par les agents des États et des administrations locales en matière de contre-terrorisme, de soins d'urgence et de planification de la santé publique.

La nécessité d'une planification et d'une coordination des services aux sinistrés favorise une plus grande coopération

entre fonctionnaires fédéraux et étatiques. Depuis 1996, d'ailleurs, 41 États et deux territoires se sont consultés pour mettre sur pied un dispositif de coordination des services d'urgence (« Emergency Management Assistance Compact ») qui permet aux régions éprouvées par un sinistre de demander l'aide des autres États souscrivant au dispositif. Le Conseil des gouvernements des États cherche également à élargir la portée de tels accords de coopération aux provinces canadiennes et aux États mexicains. Les provinces canadiennes de l'Ontario et du Québec se sont distinguées à la suite des attaques du 11 septembre en offrant leur aide à l'État et à la ville de New York.

Ironie du sort : l'Association nationale des gouverneurs a parrainé une Conférence sur le terrorisme national en juillet 2001. À cette occasion, les représentants des services d'urgence, de police, de santé publique, et de lutte contre les incendies aux échelons local et étatique ont pu rencontrer des agents fédéraux en vue d'élaborer un plan visant la coordination de l'aide aux sinistrés. Un simulacre d'intervention concernant la ville fictive de « Gotham », censée être située dans le nord-est du pays, a même été organisé lors de la Conférence. Malheureusement, ce qui s'est produit dans la ville de New York deux mois plus tard a été beaucoup plus tragique que ce qu'on avait envisagé dans le simulacre d'intervention à Gotham.

Les administrations régionales veulent jouer un rôle plus important

Les administrations fédérale, étatiques et locales conçoivent actuellement des plans d'intervention visant des sinistres aussi divers que de nouveaux écrasements d'avion, une dissémination de l'anthrax, des bombes sales reposant sur l'utilisation d'explosifs ordinaires pour répandre des matériaux radioactifs mortels, l'empoisonnement des approvisionnements alimentaires et en eau, le cyberterrorisme ou la destruction d'infrastructures stratégiques comme les ponts, les aéroports ou les barrages hydroélectriques.

La plupart des chefs des administrations locales et étatiques souhaitent que le poste de Tom Ridge devienne permanent et qu'on lui confère un rang ministériel. Ils veulent également une aide fédérale supplémentaire semblable à celle prévue

au titre de la Loi sur les subventions globales en matière de sécurité (« Homeland Security Block Grant Act ») qui a été soumise à l'examen du Sénat américain, et qui permettrait de verser des fonds discrétionnaires totalisant plus de trois milliards de dollars. Ces fonds seraient octroyés aux administrations locales et étatiques pour les aider à contrer le terrorisme dans les domaines relevant de leur compétence.

En outre, les administrations locales et étatiques aimeraient que les communications entre les administrations fédérale et régionales soient plus bidirectionnelles qu'elles ne le sont déjà, bref que Washington D.C., en plus de donner des avis sur la façon de planifier le futur, *tienne compte* des conseils formulés par les autres échelons. Elles veulent notamment que soit accrue la quantité de renseignements protégés que le FBI communique aux services policiers à l'échelon local et que ces services mis au courant à l'avance des alertes émises par le tsar de la Sécurité du territoire national au sujet d'actes terroristes susceptibles d'être commis dans une quelconque région.

Une conséquence pénible de la mondialisation

La violence terroriste n'est qu'une des conséquences de la mondialisation sur les États-Unis et les autres régimes fédéraux. Voici d'autres aspects de la mondialisation, positifs ou négatifs :

- le tourisme, le commerce et les investissements internationaux;
- l'immigration;
- le crime organisé;
- les maladies;
- les ressources naturelles;
- l'énergie;
- les sports et les spectacles;
- les guerres et les conflits;
- la prolifération des armes de destruction massive;
- l'environnement;
- l'éducation;
- les religions et les idéologies;
- et le cyberspace.

La mondialisation a eu aux États-Unis de nombreux effets positifs, dont la création de 18 millions d'emplois directement liés aux exportations, à l'investissement direct et au tourisme international.

Les États-Unis sont actuellement au premier rang mondial en ce qui concerne le volume des importations et des exportations, les investissements directs

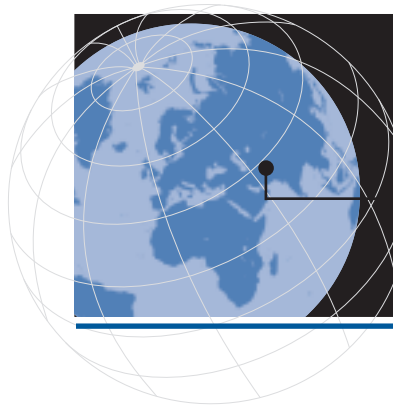
vers, et en provenance de l'étranger, les revenus provenant du tourisme étranger, et, enfin, le nombre d'étudiants étrangers inscrits dans des institutions d'enseignement supérieur. L'immigration vers les États-Unis a également été plus importante au cours des années 1990 que lors de toute autre décennie de l'histoire américaine. En témoigne le fait que les personnes ayant péri lors de l'attaque contre le World Trade Center étaient originaires de plus de 80 pays.

Ce processus de mondialisation a conduit quelque 40 des 50 États américains à ouvrir plus de 240 bureaux à l'étranger et de parrainer de nombreuses missions de commerce international. Malheureusement, après l'attaque du 11 septembre, certaines missions commerciales ont été annulées ou remises à une date indéterminée, et la portée de plusieurs autres initiatives internationales a été réduite. Cette réduction est surtout imputable aux coupures budgétaires que les États ont effectuées en raison de la récession économique, au réaménagement budgétaire visant à accorder la priorité à la « sécurité du territoire national », et à la crainte généralisée de devenir la cible de groupes hostiles pendant les voyages à l'étranger.

Le besoin d'une coordination accrue

Certes, les actes terroristes du 11 septembre ont infligé des peines très lourdes à la société américaine. Les plus importantes sont les pertes humaines, irremplaçables. Mais il y a aussi l'aggravation et le prolongement de la récession économique qui a commencé en mars 2001, la disparition de centaines de milliers d'emplois, une baisse sensible des recettes prélevées par tous les échelons de gouvernement, et la réaffectation des ressources financières des gouvernements de programmes à vocation sociale vers les programmes « durs » destinés à accroître la sécurité nationale et internationale.

Au cours des derniers mois, les priorités de presque tous les gouvernements au sein du régime fédéral américain ont été révisées en profondeur. Il importe au plus haut point d'intensifier la coopération entre les gouvernements afin de surmonter les dangers mis en lumière par les événements du 11 septembre et de prévenir la répétition de tels événements. ☺



Après l'Accord de Bonn : Le fédéralisme a-t-il un avenir en Afghanistan?

PAR REETA CHOWDHARI TREMBLAY

Le 22 décembre 2001, conformément à l'Accord de Bonn (le plan directeur sur la démocratie, la paix et la stabilité en Afghanistan parrainé par les Nations Unies), Hamid Karzai, un Pashtun, s'est vu confier le poste de président du Conseil exécutif intérimaire de l'administration de l'Afghanistan pour une durée de six mois.

Les auteurs de l'Accord ont tenté d'établir un équilibre au sein de la nouvelle administration intérimaire en s'appuyant sur des données ethniques et politiques. En plus de prévoir la nomination de deux femmes au sein du Conseil exécutif, composé de 30 membres, on a cherché à équilibrer sa composition en nommant onze Pashtuns, huit Tadjiks, cinq Hazaras, trois Uzbeks et trois membres provenant de petites minorités.

L'Accord de Bonn prévoit un processus cumulatif en vertu duquel les structures gouvernementales provisoires seront remplacées par une constitution démocratique afghane, et une structure permanente de gouvernement représentatif reposant sur des élections au suffrage universel. Six mois après avoir pris le pouvoir, l'actuelle administration Karzai sera remplacée par une Autorité transitoire représentant de nombreux groupes et disposant de l'appui d'un Loya Jirgha d'urgence (grand conseil traditionnel).

Quant au gouvernement transitoire, il sera remplacé par un gouvernement représentatif élu au suffrage universel, au plus tard deux ans après la date de convocation du Loya Jirgha d'urgence. Dans les 18 mois suivant la mise en place de l'Autorité transitoire, un Loya Jirgha *constitutionnel* sera convoqué. Ce groupe devra créer une Commission constitutionnelle chargée de rédiger une nouvelle constitution afghane.

Au cours des 22 dernières années, le pays confié à l'administration Karzai a subi les ravages de la guerre. La situation

humanitaire y est tout simplement désastreuse. On y observe :

- une extrême pauvreté;
- une population très vulnérable aux maladies transmissibles;
- des installations sanitaires déplorables;
- un taux de mortalité infantile de 25 pour cent;
- un médecin par 50 000 habitants;
- 17 morts maternelles par 1 000 femmes (le deuxième taux le plus élevé au monde);
- une espérance de vie de moins de 46 ans, tant pour les hommes que les femmes;
- un taux d'alphabétisme de 15 pour cent chez les femmes et de 31 pour cent chez les hommes; et
- une émigration massive d'une part importante de la population vers les territoires avoisinants du Pakistan et de l'Iran.

En outre, la sécheresse des trois dernières années a gravement affaibli une économie déjà pauvre reposant principalement sur l'agriculture et l'élevage. Toute une génération d'Afghans a grandi au sein de cette grande pauvreté ; l'usage des armes à feu faisait partie de la vie quotidienne et les Talibans exerçaient leur domination.

Un cadre constitutionnel

Dans un pays caractérisé par une grande diversité ethnique et linguistique et de fortes traditions tribales et locales, quel type d'encadrement constitutionnel conviendrait pour promouvoir tout à la fois les principes enchâssés dans l'Accord de Bonn, la démocratie, le pluralisme, la justice sociale et l'Islam?

Qu'il s'agisse de la langue, de l'ethnie ou de la religion, l'Afghanistan est un pays très diversifié. Sa population est composée de Pashtuns (38 %), de Tadjiks (25 %), de Hazaras (19 %), de petits groupes ethniques (Aimaks, Turkmens, Baloch) (12 %) et d'Uzbeks (6 %). En plus des trois langues principales, soient

le Pashtu, le Dari (ou Perse afghan) et le Turki, on y trouve une trentaine de langues mineures. Bien qu'une majorité importante de la population soit d'allégeance musulmane Sunnite, 15 % des habitants sont des musulmans Shi'a. Le groupe Hazara est en grande majorité Shi'a.

De petits groupes de musulmans Shi'a Ismaili, ayant pour chef spirituel l'Agha Khan, vivent également dans les régions centrales et nordiques de l'Afghanistan. Même au sein de la majorité Sunnite, il faut distinguer ceux qui se réclament de l'école indienne Deoband, dont les pratiques sont pures et orthodoxes (les Talibans sont des disciples de ce groupe), et ceux qui ont adopté une version mystique de l'Islam, dite Sufisme, qui insiste sur la tolérance et la coexistence pacifique avec les autres traditions religieuses.

L'Accord de Bonn stipule que la constitution afghane de 1964 doit servir de cadre juridique à l'administration intérimaire de Karzai. Bien que la constitution de 1964 reconnaisse à tous les citoyens les mêmes droits et libertés politiques, elle prévoit aussi une administration fondée sur le principe de la centralisation.

Dans une société aussi pluraliste et profondément divisée aux points de vue ethnique, linguistique et tribal, une forme centralisée de gouvernement ne peut susciter que mécontentement et nouvelles revendications pour une plus grande autonomie. L'unité du pays y gagnerait sans doute, mais ce serait au détriment de la riche diversité du patrimoine culturel de ses citoyens. C'est pourquoi la Commission constitutionnelle qui sera créée par la Loya Jirgha constitutionnelle d'ici deux ans devra accorder une attention particulière à la nécessité de créer, non seulement un pays unique et indivisible, mais aussi un ensemble de gouvernements d'unités constituantes ayant pour fonction de préserver la

diversité afghane et les identités culturelles de la population.

Le fédéralisme est la seule solution qui permet d'allier un gouvernement central fort et des unités régionales fortes.

De plus, le fédéralisme offre aux pères de la future constitution une occasion de façonner la structure des gouvernements central et régionaux en vue de l'adapter aux particularismes du pays. Les sociétés multiculturelles comme l'Afghanistan appellent un fédéralisme qui tient compte aussi bien de la dimension territoriale que de la diversité culturelle, et notamment des questions de représentation et d'identité culturelles.

Une des tâches du fédéralisme multiculturel consiste à donner aux communautés concernées une reconnaissance culturelle. Le fédéralisme doit être suffisamment souple pour que les traits distinctifs des groupes minoritaires ne les empêchent pas d'influer sur le cours des choses ou ne les obligent pas à se réfugier dans la marginalité. Un projet fédéral de ce genre soulève des difficultés et sa réalisation exigera que les chefs politiques et les citoyens fassent preuve de lucidité. Car il y a une tension constante entre la nécessité de reconnaître l'égalité des droits de tous les habitants en tant que citoyens, et les exigences découlant des identités et des intérêts des groupes constitutifs.

Normes nationales, justice sociale et droits égaux en matière de citoyenneté

Le gouvernement de l'Afghanistan est confronté à un triple défi : bâtir un pays, développer l'économie et créer un État. Il ne pourra relever ce défi à moins d'exercer un leadership fort dans les institutions centrales, et de susciter d'importantes initiatives locales et régionales.

Un gouvernement central fort pourra fixer des normes nationales dans les domaines de l'éducation, de la santé publique et du développement régional. Au cours des deux dernières décennies, le système d'éducation du pays a été utilisé par les différents gouvernants pour inculquer l'idéologie du régime aux habitants du pays.

Depuis 1996, les Talibans ont supprimé la plupart des moyens d'éducation réservés aux filles. Une politique nationale d'éducation doit viser la mise en place d'installations adéquates, un

même accès à l'enseignement pour garçons et filles, et un programme commun. L'éducation permet aux citoyens d'être mieux informés, ce qui conduit à la mise en place de dispositifs obligeant les représentants élus à répondre de leurs faits et gestes.

Une politique axée sur un développement régional équilibré n'est pas uniquement souhaitable en principe. Elle est aussi nécessaire en raison des disparités économiques qui risquent de donner lieu à des explosions de mécontentement. La communauté Pashtun est majoritaire et habite le Sud agricole dévasté par la sécheresse, tandis que les communautés Tajik et Uzbek, qui sont minoritaires, vivent dans les régions nordiques où l'on trouve d'importantes ressources gazières et pétrolières.

Administrations régionales et participation locale fortes

La constitution afghane de 1964 prévoit la création de provinces et de municipalités mais leur confère une autonomie limitée et des moyens insuffisants pour formuler et mettre en œuvre des politiques économiques. Dans un régime fédéral, la décentralisation des pouvoirs devrait avoir pour objet non seulement de protéger les identités culturelles, mais aussi de donner aux administrations régionales et locales une capacité administrative tout en assurant une participation politique équitable.

Les stratégies d'allègement de la pauvreté dans une société agraire possédant de puissantes institutions patriarcales et féodales peuvent être efficaces si les habitants marginalisés sont associés à un partenariat avec les responsables des politiques pour trouver des solutions aux questions d'intérêt local. C'est aussi à l'échelon local que les femmes sont les plus susceptibles d'avoir voix au chapitre.

L'Inde et le Pakistan ont prévu des formes de participation obligatoire des femmes aux administrations locales. Pour faire en sorte que les mesures de bien-être économique rejoignent les plus pauvres parmi les pauvres, il faut que la population marginalisée dispose de pouvoirs.

En augmentant la représentation des femmes dans les institutions politiques locales, l'Inde et le Pakistan sont parvenus, dans une certaine mesure, à donner aux femmes des pouvoirs et des moyens d'action leur permettant d'exercer leur nouveau rôle en matière

de leadership. Il s'agit d'un modèle que l'Afghanistan pourrait vouloir adopter.

Les conditions préalables du fédéralisme

L'Afghanistan remplit-il les conditions préalables à la création d'une fédération viable?

Au cours des deux dernières décennies, l'écroulement de la société afghane a été provoqué, non pas tant par l'échec de la culture sociale et politique du pays, mais par les interventions étrangères. En 1919, le roi Amanullah Khan a posé les fondements d'un État moderne. En 1963, le roi Zahir Shah a mis en place une constitution démocratique. Ce sont les troubles des vingt dernières années qui sont à l'origine de la décomposition de l'État afghan.

Mais, comme le prouve l'Accord de Bonn, l'héritage des institutions démocratiques, élément essentiel à la création d'un régime fédéral, a survécu à l'État. En plus d'avoir donné lieu à la création d'une administration intérimaire ethniquement équilibrée, l'Accord a permis la mise en œuvre d'une procédure dans laquelle a été respecté le principe fédéral de représentation équitable de groupes différents. Et il y a une tradition très ancienne qui peut également contribuer au développement d'un fédéralisme afghan, à savoir le recours par les sociétés tribales à une culture démocratique traditionnelle pour la mise en œuvre de Jhargas locaux et de Jhargas nationaux.

Un compromis fédéral réussi exigera un encadrement institutionnel solide, ainsi qu'une capacité de parvenir à un consensus en dépit des exigences et des intérêts souvent contradictoires qui sont en jeu.

L'Afghanistan a maintenant la possibilité de créer des structures constitutionnelles permanentes intégrant des éléments de modèles fédéraux adaptés au caractère pluraliste de sa société. Ce qu'il faut, c'est une volonté politique forte au sein du pays, et le consentement des intérêts internationaux.

Si on ne cherche pas à tirer profit de cette occasion, l'Afghanistan pourrait bien devoir se résigner à une simple continuation de l'agitation et du chaos qui dure depuis 20 ans. ☺



la page du « Praticien »

Nicolas Lagasse de Belgique Le rôle des régions dans la conduite des relations extérieures belges

Nicolas Lagasse, constitutionnaliste, travaille avec le ministère belge des Affaires extérieures et avec le ministère francophone de la réforme institutionnelle. Il s'est engagé dans les négociations et la mise en place de la dernière réforme institutionnelle belge majeure, laquelle mettait l'accent sur une plus grande autonomie des régions.

Une loi du 13 juillet 2001 transfère aux Régions la compétence en matière de politique agricole à partir du 1er janvier 2002. Dans la logique institutionnelle de la structure fédérale belge, ce nouveau transfert de compétence va de pair avec la disparition du ministère fédéral de l'agriculture ainsi qu'avec la représentation exclusive sur la scène internationale de l'État belge par les Régions en matière de politique agricole, en ce compris pour conclure des traités ou pour représenter l'État au sein des organisations supranationales et internationales.

Si cette seconde conséquence n'a rien d'étonnant dans le cadre du fédéralisme belge, dans la mesure où les entités fédérées exercent des compétences sur la scène internationale depuis plus de dix ans, il n'en demeure pas moins qu'en matière de politique agricole cette très large autonomie accordée aux Régions risque de présenter une certaine complexité voire d'être à la source de multiples difficultés organisationnelles.

La répartition des compétences en matière de relations extérieures

Généralement, le fédéralisme belge – fédéralisme de dissociation – apparaît tout à la fois comme l'un des modèles les plus en pointe en matière de délégation de compétences aux entités fédérées, notamment sur la scène internationale, et comme un échec institutionnel sans pareil. En ce qui

concerne les relations extérieures, cette autonomie des entités fédérées se traduit par l'application du principe de « parallélisme des compétences », en vertu duquel les compétences internes des Régions et des Communautés se prolongent sur la scène internationale : ces entités fédérées exercent sur la scène internationale les mêmes compétences que celles dont elles disposent dans l'ordre interne. L'autorité fédérale ne se substitue donc pas aux entités fédérées lorsqu'il s'agit de négocier un traité ou d'adopter une position au sein d'une organisation internationale dans une compétence relevant des compétences des entités fédérées.

La cohérence dans le cadre des accords bilatéraux et multilatéraux

Aussi limpide soit-elle dans son principe, cette délégation sur la base du parallélisme de compétences n'en pose pas moins certaines questions liées à la cohérence. L'État fédéral, les trois Régions et les trois Communautés exerçant des compétences en matière de relations internationales, le nombre d'interlocuteurs éventuels sur la scène internationale est particulièrement élevé. Il importait dès lors d'assurer une certaine cohérence à l'exercice des relations extérieures, autant dans le cadre du *treaty making power* qu'au sein des organisations internationales.

Cette cohérence repose essentiellement sur des procédures de concertation et sur la Conférence interministérielle de la politique étrangère (C.I.P.E.), véritable forum des ministres en charge des relations extérieures au niveau fédéral, régional et communautaire, au sein duquel ceux-ci s'accordent sur la représentation de l'État belge, se concertent et confèrent de la cohérence de la politique étrangère de la Belgique.

Ce n'est qu'à défaut d'accord et dans des circonstances tout à fait exceptionnelles que l'autorité fédérale – seul niveau de pouvoir investi de la personnalité juridique en droit international – pourra limiter la capacité de conclure des traités des entités fédérées ou se substituer à elles.

L'État belge étant seul investi de la personnalité juridique en droit international, l'article 167 de la Constitution confère aux entités la compétence requise pour exercer leurs compétences sur la scène internationale en établissant notamment que « (l)es gouvernements de Communautés et de Régions (...) concluent, chacun pour ce qui le concerne, les traités portant sur les matières qui relèvent de la compétence de leur Conseil. Ces traités n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment du Conseil ». Cette disposition est fondamentale car c'est elle qui charpente la compétence des entités fédérées en matière d'exercice de leurs compétences externes. La question s'est en effet posée, à savoir si les États pouvaient déléguer des compétences en ces matières à d'autres organes qu'au gouvernement central. La réponse est aujourd'hui bien établie : le droit international renvoie au droit interne. L'article 167 de la Constitution organise concrètement cette délégation de compétence tant en ce qui concerne le *treaty making power* que pour la représentation dans les organisations internationales ou supranationales.

Ainsi, dans le cadre des traités bilatéraux, la loi ne permet à l'autorité fédérale de s'opposer à un projet de traité que dans quatre hypothèses, à savoir : lorsque la Belgique ne reconnaît pas la partie co-contractante ; lorsque la Belgique n'entretient pas de relations diplomatiques avec celle-ci ; lorsque les relations diplomatiques ont été rompues, suspendues, gravement compromises ou, encore, lorsque le traité envisagé est en opposition avec les obligations internationales ou supranationales de l'État belge.

La conclusion des traités « mixtes » – c'est-à-dire les traités qui, à l'instar des traités fondateurs de l'Union européenne, concernent plusieurs niveaux de pouvoir, voire l'ensemble d'entre eux – est également précédée de négociations afin de déterminer les niveaux de pouvoir concernés par le texte, chacun d'eux étant ensuite appelé à prendre part aux négociations, à signer et à voter l'assentiment au texte. Avant de mettre en route des mécanismes de coopération, il est donc nécessaire de décider quelles autorités sont compétentes. Les modalités de conclusion ou d'adhésion à ces instruments de droit international sont réglées par voie d'accord de coopération – une sorte de « mode d'emploi » de conclusion des traités au niveau belge – passé entre l'autorité fédérale et les entités fédérées. Cet accord de coopération précise les modalités des différentes phases de la procédure. Les principes en sont : l'information mutuelle, la signature par chacun des niveaux de pouvoir compétents et l'attribution d'un rôle central à la C.I.P.E.

La responsabilité juridique de l'autorité fédérale en droit international du fait de l'inexécution de ses obligations par une entité fédérée

En droit international, seul l'État fédéral dispose de la personnalité juridique : c'est donc lui (et lui seul) qui engage sa responsabilité en cas d'inexécution de l'une de ses obligations de droit international ou supranational par une entité fédérée – comme lors d'une condamnation par la Cour de Justice des Communautés européennes pour inexécution par une Région d'une directive, par exemple. Or, dans une logique fédérale, l'autonomie que suppose la décentralisation va de pair avec la responsabilisation des entités fédérées : il revient donc aux entités fédérées et non à l'autorité fédérale de supporter les conséquences financières de leurs manquements. C'est pourquoi la Constitution réserve au pouvoir législatif fédéral et au gouvernement fédéral la

possibilité de se substituer temporairement aux organes des Régions et des Communautés lorsque, après concertation, ces derniers restent en défaut de garantir le respect de leurs obligations internationales. Ce ne sera cependant qu'en cas d'échec de la négociation et en guise d'ultime recours que l'autorité fédérale pourra agir au nom de l'entité fédérée défaillante, en retenant les sommes déboursées sur les dotations qui lui sont versées.

La représentation dans les organisations internationales ou supranationales

Dans la logique du principe de parallélisme des compétences internes et externes, les entités fédérées participent aux réunions des instances multilatérales – au nombre desquelles figurent le Benelux, le Conseil de l'Europe, l'UNESCO, l'O.C.D.E. et l'O.N.U. – chaque fois que leurs compétences sont concernées. Il n'en demeure pas moins que l'État belge ne dispose que d'une seule voix dans le cadre de ces instances internationales, cette voix ne pouvant se démultiplier en fonction du nombre de niveaux de pouvoir concernés dans l'ordre interne. Un seul représentant pourra donc intervenir au nom de l'État belge, la question étant de savoir qui, d'un ministre régional, communautaire ou fédéral, représentera effectivement la position belge au sein de cette instance, qui occupera concrètement le siège réservé à l'État belge.

La solution reste cohérente par rapport au principe général de parallélisme de compétences : lorsque la matière traitée ressort principalement de la compétence des Régions ou des Communautés, l'État fédéral s'efface pour laisser le siège de la Belgique au représentant d'une des Régions ou de l'une des Communautés. La question de la représentation nécessite donc une concertation : c'est au sein de la C.I.P.E. que les différents niveaux de pouvoir harmonisent leurs vues et déterminent lequel d'entre eux s'exprimera et votera au nom de l'État belge. Un accord de coopération organise les modalités de cette présence ainsi qu'un système d'échange d'informations, la création d'une structure de concertation permanente et des règles relatives à la composition des délégations.

La structure de concertation permanente repose sur le ministère fédéral des Affaires étrangères qui organise la concertation générale et la coordination des positions qui seront adoptées au nom de l'État belge. Cette concertation revêt une réelle importance, dans la mesure où le ministre régional ou communautaire appelé à siéger

interviendra pour défendre la position belge et non en qualité de ministre d'une entité fédérée. Le défaut d'accord entre les parties intéressées au cours des réunions préparatoires aura dès lors pour conséquence de contraindre le ministre représentant l'État belge à s'abstenir lors des votes.

Le même mode d'organisation du travail et le même type de délégation trouve à s'appliquer au sein des instances européennes : les Régions et les Communautés participent à la définition de la position belge dans les différentes instances communautaires et y envoient leurs représentants, en ce compris au Conseil des ministres de l'Union européenne. Lors des présidences belges de l'Union européenne – comme ce fut le cas de juillet à décembre 2001 –, plusieurs conseils des ministres furent présidés par des ministres fédérés. L'élaboration du point de vue commun est concertée sous l'égide du ministère fédéral des Affaires étrangères. À ce niveau également, l'absence d'accord entre les parties intéressées au cours des réunions préparatoires aura pour conséquence que le ministre représentant l'État belge au sein du Conseil de l'Union européenne sera tenu de s'abstenir lors des votes.

C'est ici que la récente régionalisation de la politique agricole pourrait présenter quelques difficultés pratiques car, en raison de sa très forte intégration au niveau européen, la matière se prête difficilement à un éparpillement des compétences : le rythme et la fréquence des réunions sur la matière au sein des enceintes européennes ne permettra pas en pratique de réunir systématiquement les différents acteurs concernés aux fins de négocier une position commune. De manière à éviter que l'agriculture belge ne soit privée de voix au chapitre, faute d'accord intervenu dans un laps de temps très court, la loi régionalisant la politique agricole organise la représentation des Régions au sein des instances européennes par un membre du gouvernement fédéral.

Cette entorse à la logique du parallélisme des compétences internes et externes devrait conduire à la création au niveau fédéral d'une cellule de coordination et de concertation chargée de rapprocher les points de vue des Régions et d'harmoniser leurs positions afin de pouvoir présenter une position commune. La future cellule fédérale de coordination agricole sera une réussite si elle parvient à relever le pari de la représentation européenne sans empiéter sur les compétences matérielles des Régions. A défaut, il est très probable qu'elle serait appelée à disparaître lors d'une future réforme institutionnelle. (6)