

Le piège du consensus

PAR GEORGE ANDERSON

Le régime fiscal fédéral de l'Argentine fait peu d'adeptes, mais nul ne sait quoi y faire. Il ne se fonde sur aucun principe fondamental en matière de capacité fiscale, de besoins ou de provenance, mais constitue plutôt l'obscur aboutissement d'ententes passées. Les provinces qui ont à y gagner sont pratiquement les seules à se porter à sa défense. Malheureusement, cet accord de coparticipation fiscale a été enchâssé dans la Constitution en 1994, et toute modification requiert à présent l'aval de chacune des vingt-sept provinces ainsi que du Congrès fédéral et du président du pays.

La prise de décision par consensus constitue la méthode la plus rigide de toutes. En fait, la première fédération moderne, établie en 1789, est le contrecoup du désenchantement des États américains face à leurs aménagements confédéraux qui demandaient que toute action collective soit décidée à l'unanimité.

Le fédéralisme cherchait à rompre avec cette façon de faire en créant deux paliers de gouvernement dotés du pouvoir décisionnel dans leurs champs de compétences respectifs.

La prise de décision conjointe par divers paliers de gouvernement représente une anomalie dans les constitutions fédérales. Il est à noter que les procédures de modification constitutionnelle font exception puisqu'elles comprennent fréquemment des règlements exigeant l'assentiment, dans une certaine mesure, des deux paliers de gouvernement. En règle générale, l'unanimité n'est toutefois pas exigée. Depuis 1981, la Constitution du Canada stipule qu'un consensus doit être dégagé pour modifier les dispositions sur la monarchie, la Cour suprême et la procédure de modification elle-même. Cette obligation pourrait cependant mener à la remise en question de la légitimité du régime politique si jamais une province de petite taille décidait d'utiliser son veto.

Il existe un éventail de manières dont les fédérations peuvent tomber dans le piège du consensus, et les constitutions ne les prévoient pas toutes. En Argentine, par exemple, le gouvernement fédéral l'a accepté comme le prix à payer pour s'approprier diverses compétences d'imposition provinciales. De même, au Brésil, il faut d'abord s'entendre unanimement pour modifier la taxe régionale sur la valeur ajoutée avant de pouvoir réformer la fiscalité à l'échelle nationale.

Dans les deux cas, l'exigence d'unanimité repose sur une entente de coopération entre

les deux paliers de gouvernement quant à l'usage de leurs compétences respectives. Diverses solutions de rechange auraient peut-être permis d'échapper à ce piège.

La pondération des votes représente une des options possibles. Les décisions de la Communauté européenne (CE) ont longtemps été fondées sur le consensus. Dans ses pires moments, comme à l'époque où le président français Charles de Gaulle employait la « politique de la chaise vide », cette procédure a paralysé l'organisation. La Communauté a toutefois adopté la procédure de pondération des votes, sauf dans certains cas précis, lorsque de nouveaux membres y ont adhéré et que ses fonctions se sont étendues. Cette décision a porté fruit. Certains aimeraient cependant que l'organisation se « fédéralise » davantage.

Parmi les pays dotés de constitutions fédérales, seule l'Allemagne utilise la pondération des votes. En effet, le *Bundesrat*, la Chambre haute du pays, est composé des gouvernements des *länder*, lesquels se prononcent sur les lois qui les concernent. Ce système entraîne souvent des impasses qu'on appelle communément « pièges des décisions conjointes ». Par conséquent, de récentes réformes constitutionnelles ont réduit le nombre de lois nécessitant l'aval des *länder*. Les deux sphères de gouvernement de l'Australie ont, quant à elles, délégué des compétences à une commission sur la concurrence dont les membres sont nommés par les États (un vote chacun) et le gouvernement du Commonwealth (trois votes). Le pays s'est toutefois laissé prendre au piège du consensus pour ce qui est de sa taxe sur les produits et services.

En vertu de l'accord d'union sociale du Canada, le gouvernement fédéral ne peut instituer de nouveaux programmes de transferts sociaux dans des domaines de compétences provinciales sans l'aval de la majorité des provinces. Les provinces en désaccord peuvent alors décider de mettre en place leurs propres programmes selon les mêmes objectifs, et se voir accorder des transferts équivalents.

En réalité, les deux paliers de gouvernement des fédérations modernes ont fréquemment à intervenir dans la sphère de l'autre, et tendent donc à négocier des aménagements intégrés. Dans la pratique, plusieurs gouver-



nements fédéraux règlent ce problème simplement en imposant leur volonté à leurs unités constituantes – par voie juridique ou par l'entremise de leviers fiscaux. Il est probablement plus efficace d'employer ce type de fédéralisme unilatéral que de trop dépendre de consensus, mais plusieurs fédérations auraient avantage à explorer d'autres avenues plutôt que s'aventurer dans ces extrêmes.

Fédérations

Une publication du Forum des fédérations

RÉDACTEUR EN CHEF Rod Macdonell

RÉDACTEUR ADJOINT Carl Stieren

COORDONNATRICE Rose-Anne McSween

AJOINTE À L'ADMINISTRATION ET À LA

RÉDACTION Rita Champagne

TRADUCTION Nicholas Schmitt de l'Institut du Fédéralisme de l'Université Fribourg (Suisse), et Rose-Anne McSween du Forum des fédérations

Fédérations paraît trois fois par an sous les auspices du Forum des fédérations.

L'abonnement annuel est de 25 CAD au Canada et 25 USD à l'étranger. Nous recevons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. N'hésitez pas à communiquer avec la rédaction. Le Forum des fédérations se réserve le droit de conserver les manuscrits qu'il n'a pas sollicités.

CONSEIL D'ADMINISTRATION

Arnold Koller, président du C.A. (Suisse); Violeta Ruiz Almendral (Espagne); David Cameron (Canada); la très honorable A. Kim Campbell (Canada); Alex Ekwueme (Nigeria); Wolf Linder (Suisse); Wolf Okressek (Autriche); Gil Rémillard (Canada); Roger Wilkins (Australie)

AUTRES ÉDITIONS

Anglais : *Federations*

What's new in federalism worldwide

Russe : Федерации

Что нового в мире федерализма

Espagnol : *Federaciones*

Lo nuevo del federalismo en el mundo

Retourner toute correspondance ne pouvant être livrée au Canada à :

FORUM DES FÉDÉRATIONS

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

Tél. : 613-244-3360

Télex : 613-244-3372

forum@forumfed.org

www.forumfed.org

Concept: davidberman.com

Postes Canada — Poste-publications Convention
n° 40745010

George Anderson est le président et directeur général du Forum des fédérations.

forumfed.org