



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

Fédéralisme et construction nationale (« nation building »)

À la fin de 2001, après les événements du 11 septembre et le début des opérations militaires en Afghanistan, nous avons fait paraître un numéro spécial de *Fédérations* qui étudiait l'option du fédéralisme en Afghanistan. Certains articles présentaient les avantages d'un Afghanistan fédéral, d'autres, les inconvénients, et d'autres encore ne prenaient pas position.

L'objectif n'était pas de soutenir une cause, mais d'analyser et d'informer. Nous croyions, peut-être un peu présomptueusement, que le Forum, en tant que réseau international sur le fédéralisme au service du dialogue et du partage des connaissances, était l'instrument idéal pour amorcer le dialogue sur le fédéralisme pour l'Afghanistan.

Aujourd'hui, plus de deux ans plus tard, l'Afghanistan, et maintenant l'Irak, vivent encore sous les cendres – et parfois les explosions. Les conflits sont loin d'être réglés, politiquement ou militairement. Nous sommes malgré tout convaincus que le temps est propice à étudier la pertinence du fédéralisme face aux situations conflictuelles entre groupes religieux, ethniques et linguistiques au sein d'un même État-nation.

C'est un exercice qui peut sembler visionnaire lorsqu'on pense à toutes ces images de violence perpétuelle. On rapportait aujourd'hui encore le massacre de Kurdes en Irak par des kamikazes – une toile de fond peu encourageante pour étudier un arrangement politique qui combinerait l'autorité partagée et l'autonomie interne des Kurdes, des Chiïtes et des Sunnites en Irak. Mais c'est exactement ce que nous nous proposons de faire!

Encore une fois, nous ne sommes pas là pour *plaider en faveur* du fédéralisme. Le Forum des fédérations ne défend pas une cause. D'autres groupes ont fait du fédéralisme leur raison d'être, leur cause. C'est leur droit. Ce n'est pas le mandat du Forum.

Loin de vouloir convertir et convaincre, le Forum des fédérations cherche plutôt à encourager un apprentissage partagé. S'il existe un principe auquel tient le Forum, c'est celui que le fédéralisme ne peut être une simple recette. Ceux qui désirent envisager l'option fédérale dans le cadre d'un arrangement ou d'une solution politique se doivent de prendre cette option au sérieux, et de l'étudier sous toutes ses coutures et dans toute sa complexité.

Le paradigme fédéral parfait existe peut-être dans une quelconque caverne platonicienne, mais inutile de le chercher dans ces pages. Notre but est d'étudier la réalité de l'expérience fédérale, telle qu'elle est, ce qui nous amène au second postulat qui guide le travail du Forum : une excellente façon de s'informer du fédéralisme, c'est d'apprendre les uns des autres.

Parmi les expériences sur lesquelles nous nous penchons dans ce numéro se trouvent les modèles de fédéralisme multiethnique indien et éthiopien, l'échec de la Yougoslavie, et les possibilités

Dans ce numéro :

- Fédéralisme et diversité
- Le fédéralisme en Inde
- L'Éthiopie redevient fédérale
- L'échec de la Yougoslavie
- Le Soudan s'achemine vers la paix
- L'Irak demain – fédéral?

du fédéralisme, sous une forme ou sous une autre, dans deux régions de conflit : le Soudan et l'Irak. De plus, John McGarry brosse un tableau plus général du moment, de la façon et des circonstances qui seraient les plus favorables au succès du fédéralisme.

Loin de nous l'idée de proposer ici quoi que ce soit qui ressemble à une panacée. Mais nous espérons à tout le moins que ces articles aideront

certains lecteurs à réfléchir plus clairement aux questions soulevées.

Lorsque l'on sait que le fédéralisme existe depuis la fin du 18^e siècle et que plus de 40 pour cent de la population mondiale habite un pays fédéral, il est un peu surprenant que, jusqu'à tout récemment, le fédéralisme n'ait pas fait plus souvent l'objet d'études dans le monde. On pourrait croire que ceux qui pratiquaient le fédéralisme ne pouvaient l'envisager que par rapport à leur propre situation, et qu'il ne pouvait présenter aucun intérêt imaginable pour les autres.

Ces dernières années, nous avons noté un intérêt grandissant des « praticiens » du fédéralisme à apprendre les uns des autres. Nous commençons maintenant à être témoins d'une véritable soif de connaissances et d'information sur la pratique du fédéralisme de la part de personnes provenant de pays aussi divers que le Sri Lanka, la Guyana, l'Italie, la Birmanie, et, bien sûr, l'Irak et le Soudan. Tout ce que peut souhaiter ce numéro de *Fédérations*, c'est d'offrir un premier aperçu et des idées qui faciliteront l'étude et la réflexion. Nous espérons qu'il incitera certains lecteurs à aller plus loin.

Vous pourrez en apprendre davantage sur le fédéralisme et ses défis en visitant le site Internet du Forum, qui propose une bibliothèque virtuelle contenant des documents téléchargeables :

www.forumfed.org

Dans cette revue et sur notre site Internet, vous pourrez aussi découvrir les autres publications et activités du Forum.

Nous lancerons bientôt deux nouveaux vidéos qui traitent, de différentes façons, du fédéralisme. Nous ferons aussi paraître de nouvelles références utiles pour l'étude du fédéralisme tel que pratiqué : le *Guide des pays fédéraux, 2005* et les deux premiers volumes de la série du *Dialogue mondial* qui porteront sur les constitutions fédérales et la question du partage des compétences. ☺

Comme d'habitude, nous vous invitons à nous faire part de vos commentaires, plaintes, arguments et critiques.

Vous pouvez communiquer avec nous par courriel au nerenberg@forumfed.org, par télécopieur au +1(613) 244-3372, ou par la poste au 325, rue Dalhousie, bureau 700, Ottawa (Ontario), K1N 7G2, Canada.

-La rédaction



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 4, n° 1 / mars 2004

Sommaire

Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale?	3
<i>par John McGarry</i>	
<i>Que font les fédérations quand elles abritent plus d'un groupe linguistique ou ethnique?</i>	
L'Inde : mais comment fait-elle?.....	6
<i>par Ash Narain Roy</i>	
<i>L'Inde réussit à faire fonctionner son système depuis plus de cinq décennies.</i>	
Le retour de l'Éthiopie dans le giron du fédéralisme.....	9
<i>par Tom Pätz</i>	
<i>Le système fédéral de l'Éthiopie réunit 82 groupes ethniques différents.</i>	
Yougoslavie : les raisons d'un échec	12
<i>par Dejan Guzina</i>	
<i>Pourquoi une fédération autrefois prospère n'a-t-elle pas réussi à franchir le cap de l'an 2000?</i>	
La marche hésitante du Soudan vers la paix.....	15
<i>par Paul Morton</i>	
<i>Un traité de paix en 2004 contiendra-t-il de véritables dispositions relatives au partage du pouvoir?</i>	
Une nouvelle constitution pour l'Irak – fédérale peut-être, mais jusqu'à quel point?	17
<i>par Jim Beaulieu</i>	
<i>L'Irak va-t-il adopter le fédéralisme et un processus démocratique?</i>	
Les modèles suisse, belge et canadien	4, 7, 10
<i>Extraits d'entrevues</i>	
Actualités en bref.....	19
Activités à venir.....	20

Une publication du Forum des fédérations

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

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

Rédaction : Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne. **Traduction** (sauf les entretiens avec Johanne Poirier et Gil Rémillard) : Nicolas Schmitt, Pascal Bulliard et Joëlle Cousinou, de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse); Mahalya Havard, du Forum des fédérations; et Richard Bastien.

En couverture : D'anciens enfants-soldats se détournent des armes qu'ils portaient récemment encore, pendant une cérémonie de démobilisation qui s'est déroulée dans le Sud du Soudan, près de Rumbek, après l'évacuation par l'UNICEF d'une zone de combat dans une province voisine.

Crédit photographique : Couverture – UNICEF/HQ01-0093/STEVIE MANN; conception graphique de la couverture par More in Typo; page 6 – photo de la bénédiction hindoue par WHO/P. Virost; page 9 – photo ONU de Meles Zenawi par Eskinder Debebe; page 12 – photo du rassemblement en faveur de Tito par le *New York Times* en 1950; page 15 – photo des invalides de guerre soudanais par le CICR - SD-N-00216-17.

Fédérations paraît quatre fois par an sous les auspices du Forum des fédérations. L'abonnement annuel est de 20 \$ CA au Canada et 20 \$ US à l'étranger. Nous recevons avec plaisir les contributions 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.

Paraît également en **anglais** (*Federations – What's new in federalism worldwide*), en **espagnol** (*Federaciones: Lo nuevo del federalismo en el mundo*) et en **russe** (*Федерации - Что нового в мире федерализма.*)





Le fédéralisme peut-il contribuer à concilier la diversité ethnique et nationale?

PAR JOHN MCGARRY

Dans une grande partie du monde, la réponse à cette question est un « Non » catégorique. La plupart des États d'Afrique, d'Europe de l'Est et d'Asie sont résolument opposés à l'idée de réconcilier leurs communautés nationales et ethniques au moyen d'institutions fédérales. Pour eux, le mot fédéralisme sonne comme une insulte.

En Europe occidentale, les Français se montrent eux aussi hostiles au fédéralisme. Même les Américains, qui vivent pourtant sous le plus ancien régime fédéral du monde moderne, sont plutôt opposés à l'utilisation de ce système politique pour octroyer un gouvernement autonome à des peuples distincts. Ils ont d'ailleurs soigneusement délimité les frontières intérieures de leur propre fédération pour éviter cet écueil. À l'heure actuelle, quand des experts américains recommandent le fédéralisme à d'autres pays, comme l'Irak, ils ont habituellement à l'esprit le modèle américain, donc une fédération dans laquelle les frontières intérieures ne suivent pas les frontières ethniques et nationales, mais au contraire s'entrecroisent avec celles-ci.

Revers post-communistes

La vaste opposition au fédéralisme multinational (ou multiethnique) est liée à l'idée que le système ne fonctionne tout simplement pas. On craint que le fait de concéder un gouvernement autonome à des peuples distincts ne génère des forces centrifuges dont la résultante serait l'éclatement de la fédération, ou son effondrement. Cette façon de voir les choses est largement partagée parce que les faits semblent abonder en ce sens.

Les détracteurs du fédéralisme multinational stigmatisent en particulier l'expérience de l'Europe de l'Est post-communiste. Alors que tous les États unitaires qui en faisaient partie ont été préservés après 1989, ses trois fédérations multinationales (l'Union soviétique, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie) ont été démembrées. Les fédérations ont également connu des processus de transition plus violents que les États unitaires.

Mais avant cela, les fédérations multinationales formées dans le sillage de la décolonisation ont connu des destins tout aussi

John McGarry est titulaire de la Chaire canadienne de recherche sur le nationalisme et la démocratie à l'université Queen's (Canada). Cet article se base sur un travail entrepris conjointement avec Brendan O'Leary que l'on peut consulter sur le site Internet du Forum des fédérations (www.forumfed.org) en cliquant sur « Bibliothèque sur le fédéralisme », puis en utilisant les critères « Comparatif » pour la région et « McGarry » pour le nom de l'auteur.

catastrophiques. Qu'on pense seulement à la Fédération des Indes Occidentales dans les Caraïbes; la Fédération d'Afrique de l'Est et l'Éthiopie, en Afrique orientale; la Rhodésie du Nord et du Sud et le Nyassaland, en Afrique australe; et le Pakistan et l'Union malaise, en Asie. La fédération du Nigeria est certes parvenue à se maintenir, mais au prix d'une violente guerre civile et de décennies de dictature militaire.

Face à une telle réalité, il paraît difficile de prétendre que le fédéralisme est la panacée pour les États multiethniques ou multinationaux. Il semble également clair que le fait d'octroyer à certains groupes nationaux des entités fédérées propres leur fournit les moyens de lancer des mouvements sécessionnistes, pour peu qu'ils choisissent de le faire.

Mais cette évidence signifie-t-elle également, ainsi que le suggèrent certains critiques, qu'il n'y a aucune chance pour que le fédéralisme multinational puisse fonctionner?

La réponse est clairement négative.

Les opposants montrent du doigt des échecs évidents, mais il y a des succès tout aussi manifestes. Deux des plus anciens États fédéraux, le Canada et la Suisse, accordent effectivement un gouvernement autonome à leurs principales communautés ethniques, linguistiques ou nationales. Plus récemment, la Belgique s'est réorganisée sous forme de fédération ethnique, et l'Espagne a elle aussi adopté plusieurs attributs relevant du

fédéralisme multiethnique. D'une manière plus remarquable encore, l'Inde, la démocratie la plus vaste et la plus efficace du monde post-colonial, est également un État ethno-fédéral.

Pas vraiment fédéral, économiquement faible et non démocratique

Chose étonnante, les détracteurs du fédéralisme multinational oublient de préciser que les principaux échecs du fédéralisme, au nombre desquels l'Union soviétique, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et le Nigeria, concernent des pseudo-fédérations. Dans de nombreux cas, celles-ci étaient nées sous la contrainte. En pratique, il s'agissait souvent d'États fermement centralisés. Au surplus, elles se révélaient peu démocratiques. Ce dernier point signifie à lui tout seul que leurs gouvernements n'étaient pas représentatifs des populations concernées et qu'il n'y avait pas de possibilité de dialogue ou de coopération entre leurs différentes composantes nationales. Il n'est donc pas surprenant que les minorités aient choisi de se séparer dès que l'occasion leur en a été fournie.

Toutes les fédérations communistes et post-coloniales qui se sont dissoutes étaient économiquement faibles. À cause de la

Les principaux échecs du fédéralisme, au nombre desquels l'Union soviétique, la Tchécoslovaquie, la Yougoslavie et le Nigeria, concernent des pseudo-fédérations.

corruption ou des pénuries dues à une économie planifiée, elles n'ont pas pu offrir à leurs populations des conditions de vie décentes, ou permettant d'envisager une amélioration. Les régions de ces États qui avaient développé un certain esprit d'entreprise, comme la Slovaquie ou les Républiques baltes, ont considéré qu'il était particulièrement difficile de s'accommoder d'un tel état de fait.

Les détracteurs du fédéralisme multiethnique pourraient avancer des arguments plus solides s'ils étaient en mesure de démontrer que, dans au moins un cas, il aurait été possible de gouverner de manière démocratique s'il s'était agi d'un État unitaire ou d'une fédération comme les États-Unis. Cependant, rares sont les témoignages qui militent en faveur d'une telle hypothèse. Même Lénine, qui était fermement opposé au fédéralisme multiethnique, avait reconnu que c'était le seul moyen de maintenir la cohésion de l'Union soviétique. Pour la même raison, Tito a été obligé d'adopter à son corps défendant le fédéralisme pour la Yougoslavie.

Relever que seules les fédérations ont imploré dans l'Europe de l'Est communiste, c'est dissimuler le fait incontestable qu'elles étaient également – et de loin – les États les plus hétérogènes du point de vue des nationalités. Cela explique d'ailleurs qu'elles aient été dès le départ des fédérations. Au bout du compte, il y a autant de raisons de prétendre que l'instabilité de ces fédérations résultait de leur diversité que de leurs structures institutionnelles de type ethno-fédéral.

Un groupe majoritaire?

Autrement dit, il manquait à toutes les fédérations qui ont fait long feu une communauté ethnique dominante, rassemblant une large majorité de la population, et qui aurait été capable de maintenir la fédération en cas de crise.

Le fait que les États-Unis se soient constitués autour d'un groupe dominant d'Anglo-Saxons blancs et protestants explique qu'ils sont plus stables que le Nigeria, auquel un peuple manifestement dominant fait défaut. La même comparaison aide à expliquer la raison pour laquelle la Fédération de Russie est plus stable et plus résistante à la sécession que la défunte Union soviétique. Les Russes détiennent une majorité de 81,5 pour cent dans la Fédération de Russie, alors qu'ils ne représentaient que 51 pour cent en URSS.

Ces considérations montrent que le fédéralisme multinational n'est pas condamné à échouer. Mais il y a quand même certaines conditions qui rendent sa réussite plus prévisible.

Ainsi, une fédération aura plus de chances de réussir si elle possède une communauté ethnique dominante, parce qu'une telle majorité a la force

Suisse : tous les cantons sont différents

Propos de Arnold Koller recueillis par l'équipe du Forum

Sans un système fédéral, la Suisse n'existerait tout simplement pas. Le peuple suisse a été convaincu jusqu'à présent que dans un si petit pays avec quatre langues, avec quatre cultures, nous ne pourrions pas vivre ensemble paisiblement et avec succès, comme nous le faisons, si nous n'étions pas un État fédéral. Cela implique l'attribution d'une assez large autonomie aux différents groupes nationaux qui constituent notre nation.

Il y a quatre groupes nationaux en Suisse : les germanophones, les francophones, les italophones et le petit groupe parlant romanche. Nous avons en Suisse une partie essentiellement germanophone et nous avons une partie francophone. Bien entendu, dans les régions périphériques on trouve une certaine hétérogénéité. Nous avons trois cantons qui sont bilingues, un canton qui est trilingue et des villes comme Biel/Bienne où tout le monde parle allemand et français.

La Constitution suisse délègue en principe autant d'autonomie que possible à ces différents groupes. Cette autonomie est réellement respectée par tout le monde : par la Confédération, par les cantons, par chaque citoyen suisse. Je dis toujours que le fédéralisme n'est pas seulement une structure constitutionnelle, mais aussi une culture profondément enracinée. Vous devez apprendre le fédéralisme comme une attitude fondamentale de respect vis-à-vis de l'autre, donnant vie à la diversité et à l'unité. Je pense que c'est vraiment ce que nous faisons dans mon pays.

Vous pourriez objecter que le fédéralisme est compliqué parce que [chaque système fédéral est] unique – un État très centralisé est plus facile à gérer. Mais je ne suis pas d'accord de dire que le fédéralisme est coûteux. Au contraire, il rapproche la politique du peuple. Les besoins d'un canton rural comme le mien – Appenzell – sont très différents d'un canton très urbanisé comme Genève. Et je pense qu'un État centralisé a toujours tendance à traiter tout le monde d'une manière identique, alors que le fédéralisme nous donne la possibilité de trouver des solutions réellement adaptées à chaque canton. Appenzell est le plus petit canton de Suisse avec seulement 15 000 habitants. C'est encore très rural. Il y a de nombreuses fermes, et le tourisme représente la base de notre économie, mais c'est un canton très ancien avec de très vieilles traditions.

Notre première Constitution fédérale date de 1848. La Suisse, après les États-Unis, est la plus ancienne fédération au monde, et cette Constitution a connu quelque 140 révisions partielles. Une personne l'a même qualifiée de « placard encombré ». Aujourd'hui, nous l'avons mise à jour et je pense que nous avons procédé à des changements importants pour mieux régler notre vie confédérale.

Lorsque notre fédération a été créée, il n'y avait que 22 cantons. Maintenant nous en avons 23, grâce au nouveau canton du Jura. [NDRL : si on compte les « demi-cantons », le total est de 26.] Celui-ci était à l'origine une partie francophone du canton germanophone de Berne. Pour former un nouveau canton, les communes ont dû tout d'abord se prononcer sur la question. Ensuite, les cantons concernés – le nouveau canton du Jura et le canton de Berne – ont dû voter. Enfin, la Suisse toute entière s'est exprimée et nous avons eu une majorité du peuple suisse en faveur du nouveau canton, de même que le canton lui-même. Je pense que c'était un bon exemple de tolérance. Et je pense que la tolérance est un principe fondamental de chaque État fédéral.

Arnold Koller est un ancien président de la Confédération suisse. Il est également membre du conseil d'administration du Forum des fédérations.

nécessaire pour résister aux mouvements sécessionnistes. Elle peut également se sentir suffisamment stable pour faire des concessions aux autres groupes. Les fédérations multinationales ne disposant pas d'un groupe fort seront plus facilement instables, parce que d'autres peuples s'imagineront qu'ils peuvent dominer. Cela signifie qu'il est impossible d'extrapoler quant à l'avenir de la Russie en se basant sur l'expérience de l'Union soviétique, parce que les Russes sont nettement prépondérants dans la première, alors qu'ils ne l'étaient pas dans la seconde.

Répartition du pouvoir au centre de l'État

Voici une autre condition essentielle à son succès : une fédération aura plus de chances de durer si toutes ses composantes sont représentées au sein du gouvernement fédéral. Les thuriféraires du fédéralisme multiethnique le préconisent généralement comme une méthode permettant d'accorder une certaine autonomie à des peuples distincts.

On prétend parfois qu'un avantage du fédéralisme réside dans le fait que les groupes exclus du centre peuvent trouver une compensation auprès des pouvoirs régionaux. Un tel raisonnement ignore le fait que le fédéralisme engage autant les pouvoirs partagés que les pouvoirs propres, et que toutes les fédérations confient des compétences considérables à leur gouvernement fédéral. Un groupe qui se sent exclu du gouvernement fédéral accordera moins d'importance à la fédération et sera encouragé à la sécession. Il est évident, si l'on considère toutes les fédérations qui ont réussi, que les pratiques de partage du pouvoir au niveau fédéral se sont révélées essentielles, et il est tout aussi évident, si l'on prend en compte les fédérations qui ont échoué, que le partage du pouvoir y était inexistant.

Démocratie, état de droit et liberté de choix

Les fédérations authentiquement démocratiques sont mieux à même de survivre que les pseudo-fédérations. Elles permettent aux représentants de leurs communautés nationales de s'engager dans un dialogue et des négociations touchant leurs intérêts, leurs doléances et leurs aspirations, conditions préalables au développement de pratiques de coopération.

Une telle fédération repose aussi sur l'état de droit. Cela implique que la répartition constitutionnelle du pouvoir, de même que les droits des minorités, soient respectés. Les fédérations qui ont échoué étaient tout au plus engagées dans un processus de démocratisation. Il ne s'agissait en aucun cas de démocraties établies. Cela ne signifie pas que les fédérations démocratiques seront toujours couronnées de succès; on ne peut cependant pas conclure que le Canada, la Belgique, l'Inde ou la Suisse suivront forcément la trace des fédérations défuntes.

Les fédérations qui se sont établies sur une base délibérée vont probablement durer plus longtemps que celles dont l'existence est due à la contrainte. Les fédérations volontaires, établies sur la base de négociations entre les représentants de leurs diverses composantes, seront plus facilement considérées comme légitimes par leurs citoyens que celles qui ont été imposées. Elles sont également mieux à même d'entretenir une tradition de conciliation.

Les fédérations multinationales qui ont réussi, y compris le Canada et la Belgique, sont nées d'accords volontaires. La plupart des fédérations qui ont échoué, de leur côté, ont été

Deux des plus anciens États fédéraux, le Canada et la Suisse, accordent effectivement un gouvernement autonome à leurs principales communautés ethniques, linguistiques ou nationales.

formées sans le consentement de leurs communautés. Cette constatation ne laisse rien augurer de bon pour l'avenir de la Bosnie-Herzégovine, dont l'origine remonte aux accords de Dayton, qui ont été imposés par la communauté internationale.

Les fédérations multinationales prospères auront probablement un avenir plus radieux que celles qui se trouvent dans une situation économique difficile. Il ne faut certes pas exagérer l'importance des facteurs économiques lorsque des questions d'identité sont en jeu, mais la crise des fédérations communistes et post-coloniales, qui se sont disloquées, a été clairement exacerbée par leur incapacité à fournir un certain bien-être matériel à leurs citoyens.

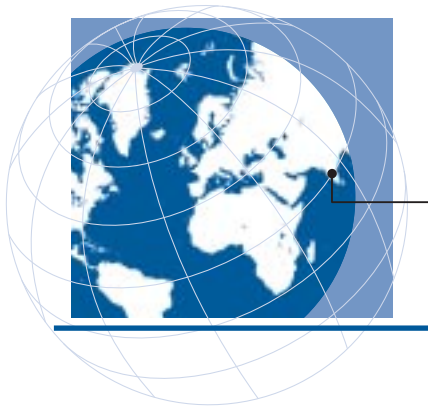
Des leçons à tirer pour l'Irak et al.

Quels enseignements peut-on en retirer pour l'Irak, où un intense débat se déroule actuellement quant à la valeur du fédéralisme multiethnique?

Une promesse de prospérité, due à ses vastes réserves de pétrole, plaide en faveur de l'Irak. Il est toujours plus facile de partager la richesse que la pauvreté. Mais cette richesse devra être gérée avec soin et partagée avec équité, à l'inverse de ce qui se pratique au Nigeria. Un programme de péréquation régionale juste et équitable pour les différentes provinces du pays pourrait aider à y parvenir.

Un Irak fédéral pourrait se révéler stable si les Arabes, qui représentent quelque 80 pour cent de sa population, en venaient à représenter une majorité nationale cohérente. Si, comme cela semble plus probable, ils devaient se diviser suivant des lignes de fracture entre les Chiites eux-mêmes, et entre ces derniers et les Sunnites, une fédération irakienne pourrait quand même être viable si elle développait une intense pratique de partage du pouvoir parmi les Kurdes et les groupes arabes au sein du gouvernement fédéral, y compris la justice, la bureaucratie, l'armée et la police. Les perspectives de succès seraient renforcées si la fédération était issue à l'interne d'une négociation menée entre les chefs de toutes ses composantes.

Pour ce faire, il serait bon que tous les négociateurs de la nouvelle constitution et les prochains dirigeants des nouvelles institutions fussent d'authentiques représentants de leurs partisans. Cela sous-entend que le processus constitutionnel soit aussi démocratique que possible, et qu'aucune force extérieure ne harcèle les délégués, directement ou indirectement. (6)



L'Inde : mais comment fait-elle?

Le système fédéral de l'Inde a su relever de nombreux défis depuis plus de 50 ans.

PAR *ASH NARAIN ROY*

Le fédéralisme indien, comme tous les autres fédéralismes, est loin de la perfection. Les informations relatant des émeutes entre castes et communautés différentes, des démolitions de lieux de culte, des meurtres ethniquement ciblés et les récentes campagnes dirigées contre les Biharis parlant hindi, dans les états d'Assam et du Maharashtra, sont autant d'exemples de problèmes majeurs que le système fédéral indien n'a pas encore résolus.

L'Inde est une nation dont la population est fière de ses multiples identités. À l'intérieur de la collectivité formellement représentée par la citoyenneté nationale, l'appartenance à une caste, une religion, une langue, une ethnie ou une région engendre d'autres identités collectives. Les problèmes commencent là où la « politique électorale » les exacerbe.

L'expérience indienne rappelle cependant que le fédéralisme offre une manière stable et durable de faire coexister des identités et des loyautés multiples dans un seul et même pays. Il procure un cadre dans lequel les aspirations des divers groupes peuvent s'exprimer, et les conflits et les tensions inhérents à une société multiple peuvent se résoudre.

Témoignage en faveur de la démocratie – et du fédéralisme?

La réussite la plus remarquable de l'Inde indépendante est l'enracinement de la démocratie. Comme le dit l'écrivain britannique Bernard Levin, l'Inde a « fait briller la flamme de la démocratie malgré les ténèbres du monde alentour ». Levin suggère même que « si la démocratie de l'Inde échoue, la fin de la démocratie elle-même ne sera pas loin ». Des observations aussi flatteuses ne peuvent sans doute pas être portées au crédit du fédéralisme indien. Le système fédéral de l'Inde a souvent été décrit comme « quasi-fédéral », « une fédération sans fédéralisme » et une « Union d'états inégaux ». Néanmoins, l'Inde a fait flotter haut le drapeau du fédéralisme, au moment même où deux fédérations (peut-être factices) se désintégraient, l'Union soviétique et la Yougoslavie. Le fédéralisme indien a donné tort aux nombreux prophètes de mauvais augure qui, avec un certain mépris, qualifiaient l'Inde de « pays aux millions d'émeutes ».

L'Inde était au commencement une fédération très centralisée. Mais la naissance de partis régionaux et le succès de



À Mumbai, un homme reçoit la « Puja », une bénédiction hindoue. Les conflits religieux représentent encore et toujours un problème pour le fédéralisme indien.

gouvernements fédéraux de coalition ont donné au fédéralisme indien non seulement une nouvelle signification, mais aussi une force et une vigueur insoupçonnées.

L'Inde a su faire un succès de son système démocratique et fédéral, en grande partie grâce à ses états de service démocratiques enviables, ses forces institutionnelles, une société civile forte et une culture politique passionnée. Le principe fédéral a aidé l'Inde à vivre en paix avec ses différences marquées. John Kenneth Galbraith a déjà décrit la démocratie indienne comme une « anarchie qui fonctionne ». Dans le même ordre d'idées, le fédéralisme indien peut être décrit comme un fructueux chaos.

À l'heure où des peuples vivant dans différentes parties du monde recherchent un modèle pour gérer des diversités parfois incroyables – qu'elles soient religieuses, linguistiques ou culturelles – ils seraient bien inspirés de tourner leurs regards vers l'Inde.

Violences communautaires : l'exception, pas la règle

Cela ne signifie pas que l'Inde n'ait pas son lot de problèmes. En fait, la démolition de la mosquée Babri à Ayodhya en 1992, de même que les tragiques massacres dans l'état du Gujarat en 2002, sont encore présents dans toutes les mémoires en Inde. Le pogrom contre des musulmans au Gujarat cette année-là est une tache sur la laïcité indienne.

Ash Narain Roy est coordinateur des études internationales à l'Institut des Sciences sociales de New Delhi.

Ce dont le Gujarat a été le témoin, ce ne sont pas tant des émeutes communautaires de type barbare qu'un effort systématique de viser les musulmans à travers leurs moyens d'existence. Non seulement le gouvernement du Gujarat, présidé par Narendra Modi, n'a pas fourni à temps d'aide aux victimes des émeutes, mais de plus il a essayé d'entraver la bonne marche des procès. La Cour suprême de l'Inde a récemment mis un terme aux procédures dans dix cas d'émeutes principales et a transféré les procès à l'extérieur du Gujarat.

La Cour suprême répondait ainsi à une pétition déposée par la Commission nationale des droits de l'Homme, selon laquelle un procès honnête n'était pas possible au Gujarat. Quelques fondamentalistes hindous tentent de polariser à nouveau la vie politique indienne en fonction des castes, dans un esprit « communautariste » dangereux. Ils ont enregistré quelques succès au Gujarat.

Mais, contre toute apparence, ils ont échoué dans leur tentative de reproduire ailleurs

L'expérience démontre que le fédéralisme en Inde n'est pas aussi superficiel que certains ont pu le considérer. L'époque de l'hégémonie du parti unique, qui fut appelée « le système du Congrès », est révolue.

l'expérience du Gujarat. La laïcité est encore intacte en Inde. Les institutions, l'appareil judiciaire, la presse et la société civile demeurent profondément laïcs. La neutralité confessionnelle semble être la destinée de ce pays.

Certes, il y a encore de nombreux cas de luttes ethniques.

La région du Nord-Est en est un exemple. Différentes parties de la population ont le sentiment d'avoir été laissées à l'écart du processus de développement, et ont manifesté leur perte de confiance en l'État indien en participant à des mouvements militants. Les problèmes dans le Nord-Est, et dans d'autres régions comme le Jammu et le Cachemire, ont été trop longtemps négligés. Ce qui n'était initialement qu'une révolte contre des servitudes d'un autre âge et une politique sans imagination, voire un désenchantement vis-à-vis d'un modèle de développement peu

performant, a été aggravé par les hésitations du gouvernement et l'intervention de forces extérieures.

Le conflit du Cachemire, entre l'Inde et le Pakistan, peut être considéré moins comme une lutte territoriale que comme l'opposition de deux modèles de gouvernement diamétralement opposés, théocratique d'un côté et laïc de l'autre. Les élections au Cachemire en 2002, certifiées libres et indépendantes par les observateurs étrangers, ont grandement contribué à restaurer la confiance populaire dans le système politique. Mais il serait naïf d'imaginer que des élections vont à elles seules démêler l'imbroglio politique au Cachemire.

Belgique : régions et communautés

Propos de Johanne Poirier recueillis par l'équipe du Forum

Ce qui est très particulier en Belgique, c'est qu'il y a deux catégories d'unités constituantes : les régions et les communautés. Lorsqu'on pense à une politique publique, on doit toujours se demander, non pas si elle relève des autorités fédérales ou provinciales, comme au Canada, ou si elle relève des autorités nationales ou étatiques, comme aux États-Unis ou en Australie, mais plutôt s'il s'agit d'une matière de compétence fédérale, régionale ou communautaire.

Les trois régions de la Belgique sont les Flandres, la Wallonie et la ville de Bruxelles. Ces régions sont responsables de tout ce qui concerne le territoire et la promotion du développement économique. [...] C'est un fédéralisme territorial, relativement classique, comme on en trouve ailleurs dans le monde.

Ce qui est propre à la Belgique, ce sont les communautés. Il y en a trois : la communauté flamande, la communauté francophone et la communauté germanophone. Les communautés sont responsables de tout ce qui touche de près ou de loin aux personnes. On pense à la culture, à l'éducation, à l'aide sociale, aux personnes handicapées, aux personnes âgées, à la famille, etc.

La communauté germanophone a des institutions qui gèrent les questions de culture et d'éducation dans la partie de la Belgique où on parle l'allemand. Là, c'est relativement simple puisque la population germanophone est géographiquement concentrée. Pour les flamands et les francophones, les choses sont plus compliquées. En principe, le système des communautés pourrait signifier que chacune des communautés offre des services à ses ressortissants s'importe où au pays, mais tel n'est pas le cas puisqu'on doit tenir compte des restrictions territoriales.

Cela signifie, par exemple, que la communauté francophone a la responsabilité du système d'éducation uniquement en Wallonie et à Bruxelles. La communauté flamande, elle, exerce sa compétence uniquement en Flandres et à Bruxelles. [...]

Bruxelles a été la pomme de discorde en Belgique. C'est une ville importante : il s'agit d'une capitale géographiquement enclavée en Flandres mais dont la population est en majorité francophone. Il fallait trouver une solution, et on a réussi grâce à la magie du fédéralisme belge. Quand il y a un problème, on trouve une solution institutionnelle pour le résoudre.

Johanne Poirier est avocate et spécialiste du droit constitutionnel au Centre de droit public de l'Université Libre de Bruxelles. Elle s'intéresse notamment aux questions de fédéralisme comparatif et aux affaires intergouvernementales.

L'harmonie linguistique

L'expérience de l'Inde dans la résolution de la question linguistique est plus positive et peut même se révéler profitable. Dans les années 1950 et 1960, cette problématique en vint à menacer l'édifice national. L'Inde parut au seuil d'une guerre civile à propos de la langue. C'est dans l'état du Tamil Nadu que naquit le premier mouvement clairement sécessionniste, en réaction à ce qui fut perçu comme une tentative d'imposer l'hindi. L'État indien reconnut toutefois l'importance des langues régionales et se montra sensible aux nationalismes linguistiques. Les états furent dès lors réorganisés sur une base linguistique, bien que d'aucuns craignissent que cela ne conduise à la désintégration de l'Inde. De telles inquiétudes se sont révélées vaines. Aujourd'hui, la langue n'est plus, de manière générale, un problème épineux.

Le fédéralisme indien est certes encore mis à l'épreuve. Mais ce n'est plus l'épreuve du feu.

L'expérience démontre que le fédéralisme en Inde n'est pas aussi superficiel que certains ont pu le considérer. L'époque de l'hégémonie du parti unique, qui fut appelée « le système du Congrès », est révolue. Le parti du Congrès, qui monopolisa la scène politique indienne et fut responsable de la centralisation du pouvoir, a perdu aujourd'hui une grande partie de sa base politique et de son attrait. Sa défaite, dans quatre des cinq états ayant organisé des élections législatives en novembre 2003 – Mizoram, Delhi, Rajasthan, Madhya Pradesh et Chhattisgarh – a ruiné l'espoir du parti du Congrès, vénérable parti de l'Inde, de prendre le pouvoir lors des élections législatives fédérales de 2004.

Le passage d'un parti dominant à un système de partis multiples a renforcé le fédéralisme. Les gouvernements de coalition vont maintenant se maintenir. L'Alliance démocratique nationale (NDA), dirigée par le parti nationaliste hindou Bharatiya Janata (BJP), a passé avec succès l'épreuve des élections législatives, grâce à sa capacité de réunir une large coalition de 20 partis extrêmement disparates.

Le parti du Congrès a beaucoup souffert de ses tergiversations vis-à-vis de l'idée d'un gouvernement de coalition et de sa préférence pour une politique solitaire. Mais l'Inde, un pays à l'échelle d'un continent, étant elle-même une coalition, les gouvernements de coalition reflètent mieux la multiplicité des niveaux et la diversité des aspirations.

Durant ces dernières années, l'Inde a connu une révolution silencieuse (mais l'était-elle vraiment?). Les castes inférieures, aussi nommées « intouchables », les castes intermédiaires, la paysannerie et les partis régionaux en sont les protagonistes. Tous ces groupes se disputent désormais les faveurs de la nation. Les *dalits* (qualifiés dans la Constitution de l'Inde de « castes répertoriées ») et les groupes marginaux ont émergé comme autant de facteurs puissants et indépendants dans la politique indienne. Selon l'ex-premier ministre V.P. Singh, cela « représente un changement dans la syntaxe de la politique indienne ».

Une nouvelle race de partis politiques

La nouvelle autorité des partis régionaux a complètement transformé le fédéralisme indien. Jadis traités d'éléments de désintégration, voire de curiosité, les partis régionaux ont assumé un nouveau rôle dans la gouvernance indienne. Les trois dernières élections législatives – 1996, 1998 et 1999 – ont modifié la perception des partis régionaux, qui sont devenus les acteurs principaux dans la formation de gouvernements de coalition multipartites à New Delhi.

Le gouvernement fédéral du Front uni (1996-1998) a donné le ton pour un changement radical dans les relations de pouvoir entre la fédération et les états. Il a favorisé un nouveau système de gouvernance, basé sur le fédéralisme, la décentralisation, la responsabilité, l'égalité et la justice sociale. Il a permis une plus grande dévolution de l'autonomie et du pouvoir en faveur des états.

La coalition de l'Alliance démocratique nationale à New Delhi n'a quant à elle peut-être pas fait avancer l'agenda fédéraliste, mais ses succès ont incité les analystes et les praticiens du fédéralisme à parler d'« états forts avec une structure centrale souple », de « fédéralisme véritable », de « fédéralisme fiscal » et de « fédéralisme coopératif ». Ces termes, et d'autres identiques, ont gagné du crédit dans les discours politiques nationaux.

Un gouvernement fédéral fort existe encore, mais sa capacité d'intervention est faible et son autorité en train de diminuer. Il est obligé maintenant de négocier là où auparavant il se serait imposé. Quelques capitales d'états comme Bangalore, Hyderabad et Mumbai ont émergé comme des centres crédibles de pouvoir parallèle. Les chefs d'État en visite en Inde ne peuvent plus les éviter. Quant à des dirigeants comme le ministre en chef Chandrababu Naidu, d'Andhra Pradesh, ils sont des hôtes incontournables du Forum économique mondial de Davos.

La puissance populaire

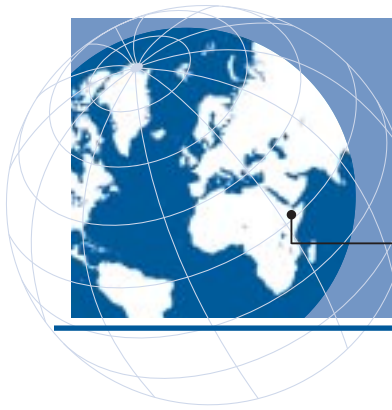
Le développement le plus significatif dans la pratique indienne du fédéralisme a été l'émergence d'un troisième ordre de gouvernement, les *panchayats* locaux. Cette institution relativement nouvelle a élargi et approfondi la base démocratique du pays d'une manière surprenante.

Aujourd'hui, plus de trois millions d'Indiens sont élus tous les cinq ans à des fonctions dans des *panchayats*. Un million de ces sièges sont constitutionnellement réservés aux femmes. Un nombre important de groupes et de communautés, autrefois exclus, font désormais partie des organes de décision. Chaque état a, d'une certaine manière, reçu une structure fédérale qui comprend trois ordres distincts : district, bloc et village.

Les organes locaux aux niveaux du village, du bloc et du district sont encore loin d'avoir obtenu des institutions relevant d'un statut de gouvernement autonome, mais ils ont modifié l'alchimie de la politique indienne. Leur plus grand impact concerne la gouvernance. L'arrivée du *Panchayati Raj* (terme hindi qui désigne les gouvernements locaux) l'a soustraite au contrôle unique des gouvernements du centre et des états pour l'établir au-delà de ceux-ci. La gouvernance en Inde est aujourd'hui plus forte, plus large et plus interconnectée qu'elle ne l'a jamais été. Le système fédéral indien est de la sorte plus responsable, avec un nombre toujours plus grand de personnes qui y sont associées, et qui travaillent à sa gestion et à son amélioration.

Cette transformation, invisible au début, est devenue la source de craquements visibles avant de provoquer l'effondrement du système. Les *panchayats* ont commencé à supprimer quelques-unes des conséquences négatives, si ce n'est toutes encore, des contrôles de haut en bas qui caractérisaient les puissants états indiens.

Comme le cas indien le démontre, une structure fédérale démocratique a les moyens de résister aux tensions et aux pressions qui découlent d'exigences aussi diverses que contradictoires. À ce titre, l'Inde ne pourrait pas être ce qu'elle est sans fédéralisme. ☺



Le retour de l'Éthiopie dans le giron du fédéralisme

Le renouvellement de la Chambre de la Fédération pourrait encourager les droits des minorités et les langues.

PAR TOM PÄTZ

Les prochaines élections générales en Éthiopie sont prévues en mai 2005. Les observateurs espèrent qu'elles seront l'occasion d'une véritable compétition. Lors des dernières élections, en mai 2000, les candidats du parti gouvernemental à la Chambre basse ne rencontrèrent pas la moindre concurrence dans 50 pour cent des districts électoraux. Mais depuis lors, le premier ministre Meles Zenawi a participé à un débat télévisé avec deux chefs de l'opposition, débat que d'autres partis de cette même opposition avaient boycotté.

Sur le papier, l'Éthiopie dispose depuis 1994 d'une constitution fédérale et démocratique. Cependant, jusqu'à une date récente, la réalité évoquait plutôt un régime autocratique centralisé, le pouvoir étant concentré dans le cabinet du premier ministre.

La Constitution de 1994 est le fruit d'une négociation nationale qui faisait suite à plus d'un quart de siècle de dictature et de guerre civile violente et meurtrière. Ces pourparlers ont rassemblé tous les groupes ethniques et les régions dans un processus ouvert et rassembleur. Leur résultat concrétise le réel effort qu'ont fait les parties pour intégrer pleinement dans la lettre de la Constitution les 82 différents groupes ethniques qui forment le pays.

La Constitution prévoit des gouvernements régionaux forts et un système parlementaire fédéral bicaméral dont la Chambre haute, appelée Chambre de la Fédération, doit représenter les régions face au pouvoir central (voir encadré « La Chambre de la Fédération »). Cette Constitution garantit un droit à la sécession, ce qui peut paraître assez inhabituel. Pour ce faire, il faut obtenir la majorité qualifiée des deux tiers du conseil de l'état concerné et la majorité simple lors du référendum organisé par le gouvernement fédéral.

Bien que cela se soit passé avant l'adoption de la Constitution éthiopienne de 1994, ce fut la procédure suivie par l'Érythrée lorsqu'elle devint indépendante en 1993.

Mais une grande différence subsiste entre les bonnes intentions de la Constitution et la pratique. Le Front populaire de libération du Tigré, le parti majoritaire au sein de la coalition du Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien, a de fait instauré un système qui ressemble fortement à celui du parti unique.



Le premier ministre éthiopien Meles Zenawi (à droite) signe le traité de paix entre l'Éthiopie et l'Érythrée, le 12 décembre 2000, à Alger.

Tom Pätz a travaillé en Éthiopie en qualité de chargé de projet pour la « Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit », une agence internationale de développement du gouvernement allemand.

La Chambre de la Fédération

Parce qu'il n'y a pas de tribunal constitutionnel, le pouvoir d'interpréter la Constitution a été confié à la Chambre de la Fédération. Celle-ci décide des questions relatives aux « droits à l'autodétermination des nations, nationalités et peuples ». Elle a aussi la responsabilité de « promouvoir et consolider leur unité sur une base de consentement mutuel ». La Chambre de la Fédération est également chargée de trouver des solutions aux différends et autres mésententes qui pourraient survenir entre les états. Elle décide de la répartition des revenus de la taxe conjointe prélevée par la Fédération et les états, et elle calcule les subventions que le gouvernement fédéral distribue aux états. Finalement, elle a le pouvoir d'ordonner l'intervention fédérale « si un état, en violation de cette Constitution, met en danger l'ordre constitutionnel. »

La composition de la Chambre de la Fédération est assez ouverte. L'élection de ses membres peut être directe ou indirecte – la décision de nommer ou d'élire des représentants ethniques est laissée aux conseils d'état, en accord avec les coutumes locales. Ainsi, les conseils d'état peuvent décider s'ils en désignent eux-mêmes les membres ou si des élections doivent être organisées. Au surplus, chaque « nation ou nationalité » a droit à un représentant par million d'habitants. La Chambre compte présentement 112 membres, dont 71 sont nommés par les états, alors que les 41 autres sièges sont attribués en fonction de la population.

Une rupture et un changement de politique

En 2001, il y eut une rupture au sein du parti au pouvoir. Au cours d'un entretien accordé à la BBC, le premier ministre Zenawi la décrit en ces termes :

« Les divisions sont liées à [la question de savoir] si nous en avons suffisamment fait ou pas, en matière d'institutionnalisation d'un gouvernement démocratique, mais aussi de promotion de la croissance économique et des réformes dans notre pays. »

Ces désaccords s'étendaient également aux affaires étrangères et aux relations avec l'Érythrée.

Les vainqueurs de cette lutte de pouvoir, au sein même du parti majoritaire, ont donné plus de poids à la seconde Chambre du Parlement éthiopien, la Chambre de la Fédération. Ils ont réduit le pouvoir du cabinet du premier ministre, engagé plus de technocrates et moins d'anciens combattants dans le gouvernement, autorisé de fréquents débats partisans internes et donné aux états une plus grande marge de manœuvre pour protéger leurs intérêts propres.

Un *modus operandi* plus intelligent de la part du gouvernement fédéral lui a permis de régler les conflits qui l'opposaient aux états, mais aussi d'aplanir les tensions entre ces derniers. Le fait que les états aient retrouvé confiance et assurance a donné lieu à des débats ouverts sur les conflits intergouvernementaux tels que les différends relatifs à la juridiction constitutionnelle et à la

Éthiopie - l'histoire récente

- 1935 – Les Italiens envahissent l'Éthiopie
- 1941 – L'empereur Haïlé Sélassié restaure la monarchie
- 1952 – L'Érythrée et l'Éthiopie forment une fédération sous les auspices des Nations Unies
- 1962 – Haïlé Sélassié annexe l'Érythrée
- 1974 – Haïlé Sélassié est renversé par des révolutionnaires marxistes
- 1991 – Le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien prend le pouvoir
- 1993 – Les Érythréens proclament leur indépendance
- 1994 – Un projet de nouvelle constitution pour un État fédéral éthiopien est rédigé
- 1999 – Guerre avec l'Érythrée
- 2000 – Accord de paix avec l'Érythrée
- 2002 – Accord sur les frontières avec l'Érythrée
- 2003 – Les Italiens acceptent de rendre l'obélisque d'Axum, vieux d'au moins 2000 ans.

répartition des revenus. D'autres discussions ont concerné les politiques de développement régional, les différences culturelles, linguistiques et religieuses, et enfin le règlement des conflits dus à un manque de coordination intergouvernementale. Les membres de la Chambre de la Fédération ont mis en place des comités spéciaux, des groupes de travail et des mécanismes destinés à gérer « l'unité dans la diversité ».

Grâce à cette confiance retrouvée et à de nouvelles démarches des états, la Chambre de la Fédération a gagné une influence considérable. Par une proclamation faite en juillet 2001, le gouvernement lui a donné les ressources financières et les dispositions légales indispensables à son bon fonctionnement. La Chambre est en passe de devenir une institution incontournable dans le processus de construction nationale de l'Éthiopie.

Un état copie une initiative nationale

L'engagement récent du gouvernement fédéral en faveur du fédéralisme a trouvé des échos au niveau des états eux-mêmes. Un des neufs états, « l'état régional des nations, nationalités et peuples du Sud » a créé sa propre version de la Chambre de la Fédération. Il a amendé sa Constitution en novembre 2001 pour créer un « Conseil des nationalités » formé d'au moins un représentant de chaque nation, nationalité et peuple de cet état. Ce Conseil a le pouvoir « d'interpréter la Constitution, d'organiser le Conseil en cas de controverse constitutionnelle, et de se prononcer sur [certaines] questions relatives aux nations, nationalités ou peuples. » Il a aussi reçu le mandat de « s'efforcer de trouver des solutions aux disputes et mécontentes. » D'autres états, qui dénombrent sur leur territoire plus d'un groupe ethnique, procèdent actuellement à une évaluation de cet arrangement institutionnel unique et novateur.

Canada : deux langues officielles protègent les minorités

Propos de Gil Rémillard recueillis par l'équipe du Forum

Le Canada est un vaste pays, un vaste territoire, avec une faible population, et avec deux minorités nationales : les francophones, qui sont majoritaires au Québec mais minoritaires dans le reste du Canada, et les anglophones, qui sont minoritaires ici au Québec et majoritaires dans toutes les autres provinces canadiennes. C'est la situation actuelle, et c'était la situation en 1867, lorsque les fondateurs du Canada – les « Pères de la Confédération » – ont décidé de former ce pays. Le défi consistait à établir un pays décentralisé où l'on tiendrait compte tant des intérêts des différentes communautés locales que des droits des minorités, afin que ces minorités puissent non seulement survivre, mais aussi se développer dans une nouvelle fédération.

Dans la Constitution de 1867, on a inclus certaines mesures pour protéger les droits des minorités. À l'époque, le mot « minorité » désignait les minorités linguistiques, ainsi que les minorités religieuses. Les francophones étaient généralement catholiques (les Irlandais sont venus au Canada après 1867) et les anglophones, protestants. La Constitution de 1867 comportait des dispositions au sujet de ces minorités, et ces dispositions accordaient des droits aux francophones du Québec et aux francophones hors Québec.

La Constitution de 1982 est venue compléter la Constitution de 1867 et comporte des droits pour les minorités. Avec la Constitution de 1982, on a reconnu que le Canada était composé de deux minorités nationales – francophones et anglophones. Cela s'est fait par l'établissement de deux langues officielles : l'anglais et le français. La Constitution de 1982 a donc établi des droits, par exemple le droit pour les minorités de pouvoir s'adresser à des fonctionnaires fédéraux dans leur langue, un peu partout sur le territoire canadien, lorsque le nombre le justifie. Et surtout, la Constitution de 1982 a donné aux francophones le droit de recevoir un enseignement primaire et secondaire en français partout au Canada lorsque leur nombre est suffisamment important pour justifier des écoles françaises.

Le Québec compte sept millions d'habitants. Sur ces sept millions de personnes, à peu près 80 pour cent ont le français comme langue première. Viennent ensuite les anglophones, puis beaucoup de communautés culturelles qui parlent différentes langues. Il y a une communauté italienne très importante, et une communauté arabe dont la présence est également très visible.

Au Québec, où la langue dominante est le français, il y a une loi qu'on appelle la Charte de la langue française. Celle-ci stipule que le français est la langue officielle du Québec. Si on se promène aujourd'hui dans les rues de Montréal, on voit bien que le fait français est présent partout. Montréal a un visage francophone. Montréal a aussi un caractère international très développé, et celui-ci protège en quelque sorte la réalité francophone. Il s'agit là sans doute de l'une des grandes réussites des trente dernières années.

Les provinces doivent souscrire au principe du partage, surtout lorsqu'elles sont dans une situation privilégiée par rapport à d'autres. Mais parfois, pour des raisons économiques ou sociales (langue,

Suite à la page 11

Les défis institutionnels, légaux, techniques et logistiques associés à ce processus rapide de transformation sont légion. Les frontières séparant les états ne sont toujours pas clairement délimitées. Les conflits violents opposant des groupes ethniques de différents états sont fréquents, bien que chaque état dispose d'un Office des affaires frontalières chargé de leur trouver une solution. Comparativement à ce qui existait auparavant, les conflits religieux sont en augmentation. Des campagnes agressives conduites par les protestants et les wahhabites – un groupe musulman fondamentaliste – ont eu pour résultat de violents affrontements. Toute tentative de développer le système politique de l'Éthiopie est affectée par le niveau de pauvreté et le taux de mortalité élevé dû à l'épidémie de VIH/SIDA. Il y a encore beaucoup de travail à accomplir en-dehors du maintien d'un État uni.

Comblent le déficit démocratique et les réserves de nourriture

Les pouvoirs donnés à la seconde Chambre et la démocratisation en cours suffiront-ils à amener une véritable démocratie? Si oui, sera-t-elle capable de faire face à la pauvreté des récoltes, à la sécheresse et à la menace de famine semblables à celles de 1984 et 1985?

En janvier, le journaliste Michael Buerk, qui se trouvait sur place pendant la famine de 1984, expliquait à un collègue de la BBC la raison pour laquelle une telle catastrophe risquerait moins de se reproduire aujourd'hui :


« Premièrement, les guerres civiles qui, en 1984 et 1985, avaient isolé ces peuples et rendu si difficile l'acheminement de la nourriture, sont terminées.

« Deuxièmement, il y a maintenant un système bien au point d'alerte rapide, qui collecte les données sur les prix de la nourriture et sur ce qui se passe dans les villages.

« Et troisièmement, ils ont désormais un gouvernement plus tolérant que celui qui était en place à l'époque. »

C'étaient les bonnes nouvelles. Mais il y en avait aussi des mauvaises. Buerk poursuivait ainsi son explication :

« [...] La situation se détériore, la population augmente, la capacité nourricière de la terre s'épuise, ce qui contribue à créer, au fil des ans, des conditions de vie difficiles. Tout cela pourrait avoir comme résultat que la nourriture n'arrive pas à temps. »

En 2004, l'Éthiopie dispose d'un véritable gouvernement fédéral et d'une procédure permettant de représenter ses 82 groupes ethniques. « Le moins qu'on puisse dire », ajoutait Buerk, « c'est qu'il s'agit d'un gouvernement tolérant comparé au passé. » Mais si un fédéralisme démocratique et multinational est sans doute une condition nécessaire au développement et à une distribution équitable des ressources, il ne peut garantir à lui tout seul qu'il y aura de la nourriture sur la table pour tout le monde en cas de sécheresse ou de mauvaise récolte. 

L'Éthiopie : nourriture contre famine

- 1984 – Une famine due à la sécheresse tue environ 1 million de personnes
- 1985 – Les concerts « Live Aid » organisés par Bob Geldof collectent 60 millions de dollars américains pour lutter contre la famine
- 1999 – Première des trois années de récoltes exceptionnelles
- 2000 – Les exportations de café atteignent les 250 millions de dollars américains
- 2001 – L'UNPAN rapporte que le PNB a augmenté de 6 pour cent par an entre 1992 et 2001
- 2002 – Le revenu national brut est de 100 dollars américains par habitant; le PNB par habitant est de 700 dollars américains
- 2003 – L'Éthiopie organise son propre concert d'aide « Un birr pour un compatriote », qui récolte 1 million de dollars américains
- 2004 – Bonne prévision de récolte, mais la baisse du cours du café entraîne des restrictions
- 2004 – La croissance du PNB pour 2003 devrait se situer entre 0 et 1,5 pour cent

Canada : deux langues officielles protègent les minorités

Suite de la page 10

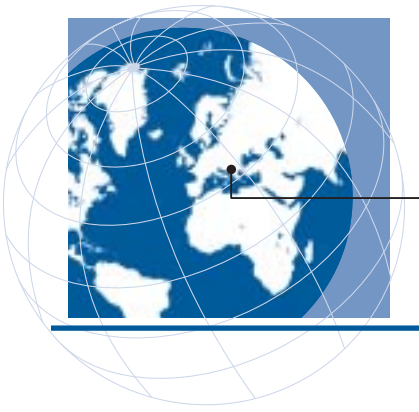
histoire, culture), une province peut ne pas être satisfaite du degré d'autonomie que lui confère la Constitution fédérale. Certains pourraient dire : ce que nous voulons, c'est un État souverain maintenant. Et c'est quelque chose qu'on doit comprendre, surtout au niveau canadien.

Ceux qui croient au fédéralisme doivent démontrer à ceux qui veulent se séparer que le fédéralisme est assez souple, parce qu'il est un compromis, et assez fort aussi, parce qu'il crée un gouvernement central. Mais il faut aussi démontrer que le maintien du lien fédéral assurera un meilleur avenir économique et social que la création d'un nouveau pays, surtout lorsque l'on songe à toutes les obligations qu'une telle création comporterait à l'échelle internationale.

Respecter cet équilibre entre le centre et les régions n'est pas facile. Nous, Canadiens, en savons quelque chose. La recherche de cet équilibre a exigé beaucoup d'efforts au cours des dernières décennies. Il y a eu, bien sûr, les référendums québécois où s'est posée la question d'une sécession du Québec (1980 et 1995), mais on ne doit pas oublier non plus les crises importantes dans le domaine économique, notamment en 1975 et en 1976, lorsqu'est apparue la crise du pétrole. À cette occasion, l'Alberta a dû sacrifier une part de ses intérêts particuliers pour favoriser l'intérêt de l'ensemble de la fédération.

Mais qu'est-ce que la diversité culturelle? C'est le respect des cultures, c'est le respect que nous devons avoir, en tant que partie d'un tout, pour le souci de ne pas s'assimiler à ce tout. Il y a une différence importante entre assimilation et intégration, surtout lorsqu'on parle de fédéralisme. Le fédéralisme intègre des populations. S'il les assimile, il y a un problème fondamental.

Gil Rémillard, professeur à l'École nationale d'administration publique, à Montréal, a été ministre de la Justice et ministre responsable des Affaires intergouvernementales au sein du gouvernement québécois. Il est membre du conseil d'administration du Forum des fédérations.



Yougoslavie : les raisons d'un échec

PAR DEJAN GUZINA

Un système fédéral différent aurait-il pu préserver la Yougoslavie de l'implosion? Nous ne le saurons sans doute jamais, mais il est clair que la structure donnée par la Constitution yougoslave de 1974 contenait les germes de la désunion et du séparatisme. Tito avait bien tenté d'institutionnaliser sa politique baptisée « fraternité et unité ». Mais après sa disparition, c'est exactement le contraire qui s'est produit : les fondements constitutionnels de l'État yougoslave ont encouragé le clivage de la population en différents groupes ethniques.

Pourquoi le système fédéral yougoslave n'a-t-il pas fonctionné? Son défaut principal a été son incapacité à démêler les relations impossibles entre l'ethnicité et le socialisme, les deux principes antinomiques qui régissaient l'État socialiste multinational. La Constitution yougoslave de 1974 illustre parfaitement ce paradoxe. Elle a été dictée par une nouvelle tentative de la vieille garde communiste, menée par Tito et son plus fidèle idéologue Edvard Kardelj, de résoudre les deux problèmes qui se sont conjugués au début des années 1970 :

- la résurgence du nationalisme dans le pays, et
- l'accroissement de la pression en faveur de réformes politiques.

Cette pression réformatrice avait été provoquée par la modernisation rapide et l'augmentation des attentes de la nouvelle classe moyenne urbanisée, dans la Yougoslavie de l'après-guerre.

Deux projets qui ont échoué

À l'époque, Tito a pris deux mesures pour tenter de résoudre cette crise : une série de purges et la décentralisation de l'économie par l'autogestion des travailleurs au niveau de l'usine. Leurs conséquences seront désastreuses.

L'idée même de purification est assez malheureuse. La première mesure prise par Tito a pourtant été une série de purges politiques visant dans tout le pays les réformateurs du parti. Elles ont commencé en 1971 avec l'écrasement de ce qui fut appelé le « printemps croate », et se sont poursuivies une année plus tard avec l'éviction du chef du parti communiste serbe Marko Nikezić, puis de ses successeurs, qui étaient connus pour leur soutien à la libéralisation de l'économie et de l'État. Bien que peu de choses aient été écrites à son sujet en Occident, le

journaliste croate Jelena Lovrić, l'un des plus fins connaisseurs des affaires de l'ancienne Yougoslavie, a maintenu que cette seconde purge fut probablement encore plus néfaste pour le destin de la Yougoslavie que ne l'avait été la mise à l'écart des « libéraux nationaux » de Croatie.

En Serbie, après 1972, plus de 6000 personnes ont ainsi perdu leur emploi dans la politique, l'économie, les médias et les institutions culturelles. Leurs postes ont été rapidement repourvus par des *apparatchiks* du parti, fidèles aux valeurs les plus traditionnelles du communisme : le rôle révolutionnaire du parti, l'égalitarisme, l'union, l'unanimité, la rhétorique de la

fraternité et de l'unité, etc. Ce qui avait débuté comme une authentique modernisation visant le « socialisme à visage humain » s'achevait lamentablement comme une version serbe de la Révolution culturelle chinoise, qui en fin de compte a préparé le terrain pour le développement d'un fort courant antilibéral et populiste en Serbie dans les années 1980.

Vinrent ensuite les changements économiques. La seconde mesure prise par Tito fut la création d'une nouvelle structure économique de type fédéral pour la Yougoslavie. Son idée était la suivante : alors qu'un système d'autogestion réformé permettrait de soutenir un taux de croissance élevé, la décentralisation satisfèrait la demande grandissante, tant pour une véritable libéralisation du système que pour

l'octroi aux régions d'un plus grand poids dans le processus décisionnel. Ce programme s'est révélé désastreux. Le parti a complètement échoué dans sa tentative de préparer l'économie à une nouvelle étape qualitative de son développement pour les années 1980. Le nationalisme ethnique a continué de gagner du terrain, et le seul « succès » de ce programme a été d'empêcher durablement l'émergence de mouvements sociaux démocratiques qui auraient pu transcender les frontières régionales.

Pourquoi les réformes de Tito ont manqué leur but

En théorie, la nouvelle Constitution reposait sur la double souveraineté du peuple travailleur – le prolétariat – et des nations et nationalités. Le mot « nationalités » faisait référence aux importantes minorités nationales comme les Hongrois et les Albanais vivant dans les provinces serbes de Voïvodine et du Kosovo. Mais les moyens par lesquels les travailleurs pouvaient faire valoir leurs droits étaient directement reliés aux républiques et aux provinces. Il en est résulté que les autorités de ces dernières ont vu leur nombre doubler, au détriment des institutions fédérales qui sont devenues de plus en plus



La figure de Tito domine l'édition 1950 du festival de Petrovec, à 65 km au nord-ouest de Belgrade.

Dejan Guzina est professeur adjoint au Département de sciences politiques de l'université Wilfrid Laurier, à Waterloo, au Canada.

marginales. Introduire l'autogestion directement dans la communauté des nations et nationalités – autrement dit dans les républiques et les provinces – a complètement perverti son rôle de revendication des droits des classes laborieuses.

Cet aménagement constitutionnel a procuré aux élites des républiques yougoslaves à la fois le fond et la forme d'une existence nationale et d'un pouvoir politique. Les changements qui en ont découlé quant aux critères de réussite en Yougoslavie ont radicalement sapé les liens qui existaient entre les républiques et la fédération. En l'absence d'un système multipartite et de la force intégrative d'une économie de marché, les dirigeants régionaux n'avaient plus aucune raison de rechercher de l'avancement dans l'appareil du gouvernement central. Au contraire, ils ont créé de nouvelles opportunités dans leurs républiques et leurs provinces, chacune dans son propre contexte ethnique. En même temps, les affectations à des postes fédéraux ont été considérées de plus en plus souvent comme des postes « étrangers », dont le rôle était de favoriser les intérêts « diplomatiques » des républiques et provinces concernées.

La crise économique des années 1980

L'autorité de Tito et le statut international de la Yougoslavie, dans un monde divisé par la Guerre froide, ont tous deux permis de freiner les forces centrifuges qui se développaient dans les républiques yougoslaves. Mais la disparition de Tito en 1980, suivie par une grave crise économique et un effondrement fiscal l'année suivante, ont fini par déchaîner les tendances désintégratives du système constitutionnel yougoslave. On ne soulignera jamais assez le rôle joué par l'échec des politiques de modernisation. Les standards de vie élevés des années 1970 ont brusquement pris fin en 1981, quand les Yougoslaves ont finalement appris toute la vérité à propos de leur économie.

Entre 1974 et 1980, la Yougoslavie avait emprunté 16 433 milliards de dollars américains au FMI, mais aussi à des gouvernements et à un grand nombre de banques commerciales en Occident. L'inflation avait atteint un taux annuel de 45 pour cent et le chômage touchait 800 000 personnes. Au-delà des chiffres relatifs à ce marasme, quelque deux millions de travailleurs sont devenus ce que l'on a appelé des « surplus technologiques ». En 1984, les conditions de vie étaient retombées au niveau des années 1960. Dans de telles conditions, les dirigeants des républiques ont commencé à s'adresser des reproches mutuels sur les échecs de l'économie et de la politique sociale en Yougoslavie. Ce faisant, ils ne pouvaient prendre pour cible que le cadre constitutionnel fédéral (en vérité confédéral), dans la mesure où, en pratique, leurs droits de veto individuels leur permettaient de poursuivre leurs propres politiques, à l'encontre des intérêts des autres républiques et provinces, sans aucune crainte de représailles.

Il n'est pas surprenant que le veto ait été rapidement considéré comme un droit fondamental par chaque entité fédérée, quelle que soit la question dont il faisait l'objet. Cela eut des conséquences préjudiciables sur la légitimité du Conseil exécutif fédéral – le cabinet yougoslave – parce que ses pouvoirs sont devenus totalement dépendants du processus de prise de décision au niveau des républiques. À la fin des années 1980, cet aménagement centré sur le territoire avait privé le dernier gouvernement fédéral pro-yougoslave, celui d'Ante Marković, de

toute capacité d'agir avec une quelconque légitimité. En dépit de la grande popularité dont il bénéficiait à l'époque en Bosnie-Herzégovine, en Serbie et en Croatie, le gouvernement Marković devint rapidement la victime de la campagne orchestrée par les élites des républiques de Serbie, de Croatie et de Slovénie, qui avait pour but de détruire le programme gouvernemental de réformes économiques et politiques. Ce fut d'ailleurs la dernière campagne dans laquelle la Serbie se retrouva aux côtés de la Croatie et de la Slovénie. Il est piquant de noter que leur démission simultanée du gouvernement yougoslave s'est effectuée en suivant les procédures prévues par la Constitution elle-même. De la sorte, on peut affirmer que la Yougoslavie n'a pas été assassinée, mais qu'elle s'est suicidée.

L'entrée en scène du nationalisme ethnique

Au début des années 1990, le pays était déjà complètement disloqué d'un point de vue territorial, économique et ethnique. Les puissants courants suscités dans l'opinion publique par les médias des républiques, spécialement les chaînes de télévision et les quotidiens locaux, ont « préparé » les citoyens yougoslaves à souscrire à des slogans politiques tenant plutôt du graffiti qui minaient la légitimité de la Yougoslavie : « République du Kosovo », « Slovénie, mon pays », « Esprit bosniaque », « Tous les Serbes sur une terre serbe », « Mille ans d'État croate » ou « Identité de Voïvodine ».

Ces slogans ont rapidement cédé la place à la rivalité entre trois modèles détaillés censés résoudre la crise constitutionnelle dans le pays. En réalité, ils trahissaient déjà les velléités à peine déguisées de créer des États-nations indépendants et souverains. Les voici :

- une confédération – proposition de la Slovénie et de la Croatie;
- une fédération – proposition de la Serbie et du Monténégro; et
- une structure hybride – proposition de la Macédoine et de la Bosnie-Herzégovine.

Les représentants slovènes ont été les premiers à exposer leur vision d'une Yougoslavie confédérale. Leur proposition de « fédération asymétrique » est devenue un modèle « confédéral » dans la seconde moitié de 1990, après que les Croates eurent décidé de le soutenir. Il rejetait le vote majoritaire en raison de la prédominance démographique des Serbes en Yougoslavie. À sa place, il défendait avec acharnement le principe du consensus et des droits à l'autodétermination inscrits dans la Constitution de 1974. Ce document se caractérisait par de nombreuses références à l'Europe et à la Communauté européenne, sans la moindre mention de la Yougoslavie...

La prise de position des Serbes et des Monténégrins était basée sur l'idée que la moindre référence à une confédération yougoslave conduirait à la désintégration complète du pays, réduisant plus de deux millions de Serbes qui vivaient en Croatie et en Bosnie-Herzégovine au statut incertain de minorité nationale. C'est la raison pour laquelle leur proposition de Yougoslavie fédérale mettait l'accent sur les principes du vote majoritaire et sur les droits des citoyens plutôt que ceux des minorités. En dépit de sa phraséologie apparemment démocratique, la proposition des Serbes et des Monténégrins ne tenait aucun compte de la complexité culturelle ni des différences historiques entre les républiques et les peuples yougoslaves. Son but principal était de préserver un État dans lequel tous les Serbes pourraient continuer de vivre ensemble, mais son soutien

Le veto [a] été rapidement considéré comme un droit fondamental par chaque entité fédérée, quelle que soit la question dont il faisait l'objet.

au principe majoritaire a fait que les non Serbes l'ont frappée d'anathème. Comme pour la proposition des Croates et des Slovènes, elle promouvait les intérêts spécifiques d'une nation au détriment de ceux des autres...

La « troisième voie » ne fait pas non plus l'unanimité

Les présidents de Bosnie et de Macédoine, Alija Izetbegović et Kiro Gligorov, ont présenté au « public yougoslave » leurs propositions en juin 1991, à la veille des guerres en Slovénie et en Croatie. Dans ces circonstances extrêmement tendues, il n'est pas étonnant qu'ils aient décrit leur programme comme une « troisième voie » médiane entre les concepts de Yougoslavie confédérale et fédérale qui avaient déjà été avancés. Leur « plate-forme relative à l'avenir de la communauté yougoslave » était donc basée sur le concept de double souveraineté – avec d'un côté les républiques et de l'autre un centre fédéral qui aurait été doté de fonctions similaires à celles qui avaient été définies dans la Constitution de 1974. Ces principes garantissaient un marché unique de même que les droits fondamentaux et ceux des minorités à travers toute la Yougoslavie, et ils maintenaient une politique commune en matière de défense et de relations extérieures. En réalité, leur proposition se rapprochait du modèle slovène et croate, en ce sens qu'elle limitait expressément le droit à l'autodétermination nationale des peuples qui étaient déjà organisés dans les unités fédérées existantes. Ceux qui vivaient au-delà des frontières de leurs républiques (majoritairement les Serbes en Croatie et les Serbo-Croates de Bosnie – voire à l'intérieur des républiques, comme les Albanais de Macédoine) devenaient des minorités nationales, comme dans le modèle confédéral conjoint slovène et croate.

C'est ainsi qu'à la fin de 1990 et en 1991, il devint évident que la Yougoslavie était dans l'impasse. Tandis que la « troisième voie » et le modèle « confédéral » préfiguraient aux représentants serbes la porte ouverte à la sécession, la Yougoslavie « fédérale » semblait également inacceptable à tous les autres en raison de la menace que faisait peser son potentiel de centralisation. Ce blocage constitutionnel a finalement été dénoué par des moyens inconstitutionnels. Malheureusement, une transition relativement indolore vers la démocratie, accompagnée de la dissolution pacifique d'une fédération multinationale, n'auraient été possibles que là où l'autodétermination nationale coïncidait avec les frontières des républiques.

Dans le cas de l'ex-Yougoslavie, cette condition n'était remplie qu'en Slovénie, la république ethniquement la plus homogène du pays. Dans tous les autres cas, la dissolution de l'État à parti unique non seulement n'allait pas céder la place à une transformation démocratique, mais devait en plus causer la fin sanglante de la Yougoslavie elle-même. Son espace géographique allait se diviser en petits États-nations basant leur identité sur une conception étroitement ethnique du nationalisme, qui concevait la citoyenneté non pas comme un droit qui s'étend à tout individu membre d'une société donnée, mais comme le droit collectif d'un groupe ethnique spécifique.

Des leçons pour l'avenir

La solution à la destruction de la fédération yougoslave et de la guerre en Bosnie-Herzégovine a été la création d'une autre fédération, celle de Bosnie-Herzégovine, ainsi que l'imposition par la communauté internationale de certaines formes de partage du pouvoir en Macédoine et au Kosovo. Pour beaucoup de

Yougoslaves, cela revenait à tenter d'éteindre un feu avec de l'essence! Mais il est peut-être encore temps de sauver quelque chose dans ce brasier. La communauté internationale a finalement compris que le problème de la Yougoslavie ne résidait pas dans son caractère fédéral ou sa diversité ethnique, mais plutôt dans ses structures politiques autoritaires et ses traditions non démocratiques. Donc, le remède aux maladies de l'ancienne Yougoslavie a toujours été à portée de main – la libéralisation et la démocratisation du système politique fédéral. Pour elle, c'est trop tard, mais on peut espérer qu'il reste une chance pour la Bosnie-Herzégovine et la Macédoine.

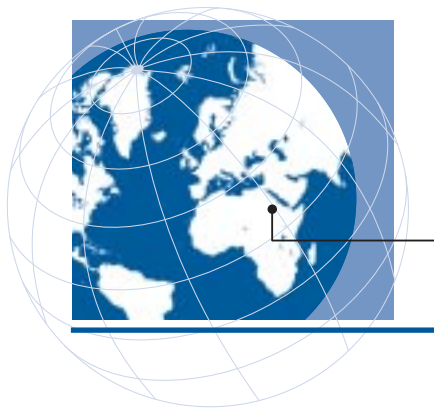
Bien que le fédéralisme ait été utilisé comme un instrument de gestion des conflits ethniques dans nombre d'États multinationaux, la mesure dans laquelle des fédérations multinationales et d'autres formes de décentralisation territoriale et politique pourraient être appliquées dans la région reste incertaine. En dépit du soutien international actuellement apporté à la Bosnie-Herzégovine et à la Macédoine, sur les principes du fédéralisme et du compromis entre les diverses communautés ethniques, le fédéralisme pourrait bien ne pas avoir un grand avenir dans la région. L'une des conséquences les plus regrettables

de la guerre en ex-Yougoslavie a été le rejet catégorique par la plupart de ses habitants, non seulement du modèle libéral de fédéralisme, mais également de formes nettement plus douces de décentralisation territoriale et politique. Les récentes élections en Croatie, en Bosnie-Herzégovine et en Serbie semblent corroborer cette constatation. Les partis nationalistes attirent toujours un fort pourcentage de la population et constituent de ce fait un puissant contrepoids aux partis démocratiques dans la région.

Les nouvelles propositions fédérales ont-elles une chance de succès?

Cette problématique soulève une autre question : « Dans quelle mesure les institutions créées en Bosnie-Herzégovine et ailleurs dans la région sont-elles véritablement différentes de celles qui étaient pratiquées en son temps dans l'ex-Yougoslavie? » La structure fédérale de la Bosnie, telle qu'elle a été définie par les accords de Dayton (Ohio) du 21 novembre 1995, est dangereusement proche de celle de l'ancienne Yougoslavie avec une seule différence visible – la rhétorique met l'accent sur les institutions formelles de la démocratie libérale plutôt que sur les principes du socialisme. Si rien ne change, cette dernière tentative d'aménagement territorial en Bosnie-Herzégovine ne fonctionnera tout simplement pas. De telles expériences fédérales pourraient bien ne pas marcher non plus dans d'autres États ethniquement divisés, comme la Macédoine, l'Afghanistan ou l'Irak. La décentralisation actuelle en Bosnie-Herzégovine ne descend pas au-delà du niveau régional, ce qui fait que l'ethnicité demeure le seul attribut véritablement significatif pour l'identité du citoyen dans cet État. Sans une décentralisation approfondie de ces régions, une attention spéciale étant portée aux formes locales de gouvernement et au développement de la société civile, le résultat pourrait bien être à l'opposé de celui qui est recherché. Cette conséquence indésirable serait susceptible d'entraîner un empiètement supplémentaire de l'ethnicité sur les institutions prétendument démocratiques d'États multinationaux en cours de démocratisation. Si cela devait se passer ainsi, la réputation du fédéralisme, à la fois comme un droit et comme un simple instrument de gestion de la diversité dans des États multinationaux, serait irrémédiablement compromise auprès de tous les peuples de ces pays. (6)

Ce blocage constitutionnel a finalement été dénoué par des moyens inconstitutionnels.



La marche hésitante du Soudan vers la paix

Un traité de paix en 2004 contiendra-t-il de véritables dispositions relatives au partage du pouvoir?

PAR PAUL MORTON

L'année 2004 pourrait voir la fin de la plus ancienne guerre civile d'Afrique, celle qui mine le Soudan. Ce conflit, qui oppose depuis vingt-deux ans le gouvernement aux forces rebelles du Sud, a déjà coûté la vie à plus de deux millions de personnes. Quelles qu'en soient les modalités, un éventuel accord de paix devra instaurer plusieurs niveaux de gouvernement pour répartir le pouvoir entre les divers ordres de gouvernement et au sein des institutions. Les deux principaux acteurs de la guerre, le gouvernement du Soudan et le Mouvement/Armée de libération des peuples du Soudan (SPLM/A), tiennent des rencontres et ont déjà signé certaines conventions préliminaires.

L'accord relatif au partage des biens, qui a été conclu au début du mois de janvier, instaure de nouveaux mécanismes de gouvernance. En schématisant, il y aura une division symétrique des revenus. La banque centrale sera scindée en deux divisions, l'une appliquant le droit bancaire islamique au Nord et l'autre pratiquant le système occidental au Sud. Deux monnaies seront conservées jusqu'au moment où elles fusionneront en une seule monnaie nationale. Le développement de ces structures requerra une intense volonté politique de la part des Soudanais. Le pays devra créer des capacités nouvelles. Les Soudanais devront maintenir le haut degré d'engagement nécessaire pour faire aboutir les négociations pendant toute la période de leur mise en application.

Deux nouveaux facteurs vont jouer un rôle clé pour la paix au Soudan : le pétrole et le Protocole de Machakos. Le pétrole y a été découvert depuis longtemps, mais a été extrait pour la première fois à Port-Soudan en 1999. Un accord bipartite permettant de partager cette richesse fait de l'or noir un enjeu essentiel des négociations. Le Protocole de Machakos, qui porte le nom de la ville du Kenya dans laquelle il a été signé en juillet 2002, donne aux Soudanais du Sud leur propre gouvernement autonome et reconnaît leur droit à l'autodétermination. Bien que le gouvernement soudanais ait fait machine arrière sur de récents documents présentés à la fin de 2003, les espoirs sont grands d'arriver à un accord global en 2004.

La communauté internationale devra également prolonger son soutien bien après la signature de l'accord. Garantir la sécurité par l'intermédiaire d'une force internationale n'est qu'un des éléments du soutien que l'on attend d'elle. Il lui incombera également de fournir une assistance permettant de rendre les nouvelles structures de gouvernement aussi efficaces et transparentes que

possible : si les mécanismes sur lesquels les protagonistes se sont mis d'accord pour conclure la paix devaient se révéler inopérants, celle-ci ne serait alors certainement pas défendable.

Une percée décisive grâce au Protocole de Machakos

Les perspectives sont cependant encourageantes. Les parties sont aujourd'hui plus proches de la paix qu'elles ne l'ont jamais été depuis 1983, date à laquelle les insurgés du SPLM/A ont pris les armes contre le gouvernement. Sous les auspices du Protocole de

Machakos de 2002, des accords ont été trouvés en novembre et en décembre 2003 dans les deux domaines hautement contentieux de la sécurité et du partage des biens. Ces récents développements, qui résultent non seulement de l'engagement direct des principaux représentants du gouvernement et du SPLM/A, mais aussi de l'impatience croissante de la communauté internationale, ont fait naître l'espoir d'un accord global pour le début de l'année 2004.

En contrepartie à ces progrès dans les négociations, certains récits inquiétants font état de troubles dans la région du Darfour occidental, ainsi que d'un accroissement des tensions dans l'Est. Ces

compte-rendus peuvent paraître contradictoires. La persistance des tensions rappelle d'une part que des obstacles importants doivent encore être surmontés, et de l'autre qu'une paix durable exigera beaucoup plus qu'un accord de paix signé entre les deux principaux protagonistes.

D'autres problèmes fondamentaux sont demeurés sur la table des négociations, comme le partage du pouvoir et les décisions relatives au statut d'Abyei, du Nil Bleu du Sud et des montagnes Nuba. Mais des progrès significatifs devront aussi être faits quant à la responsabilité de ces profondes dissensions, tant dans le Nord que dans le Sud, pour qu'un éventuel accord de paix soit durable.

Deux décennies de guerre sont-elles sur le point de se terminer?

Diverses tentatives ont été effectuées pour mettre fin à cette dernière phase du conflit, mais elles n'ont connu que peu de succès jusqu'en 2002. Les négociations actuelles ont été entreprises sous les auspices de l'Autorité intergouvernementale de développement (IGAD), dont le gouvernement kenyan avait pris l'initiative en 1993, bien que les deux parties n'aient pas formellement accepté ses principes avant 1997. Conçu comme un instrument de coopération régionale dans la Corne de l'Afrique, pour promouvoir des initiatives régionales en matière de commerce, de développement et de sécurité, l'IGAD préside



Un centre orthopédique de la Croix-Rouge pour les amputés de guerre à Lokichokio, dans la province de Lopiding, au Soudan.

Paul Morton est gestionnaire de programme au Forum des fédérations.

également au processus de paix en Somalie. Les progrès enregistrés au cours des années 1990 ont été faibles, dans la mesure où les acteurs régionaux ont commencé à se tourner vers d'autres problèmes, notamment le conflit opposant l'Éthiopie à l'Érythrée, et celui qui se déroulait en République démocratique du Congo. Le mois de juillet 2002 a marqué un tournant pour le processus lancé par l'IGAD, grâce à la signature du Protocole de Machakos, qui délimitait un cadre à l'intérieur duquel pourraient se dérouler de futures négociations. Plusieurs facteurs ont contribué à l'accélération du processus de paix au cours des 18 derniers mois. Notons, parmi ces facteurs, les retombées des attaques terroristes de septembre 2001 aux États-Unis; l'engagement actif du médiateur en chef, le général kenyan Lazaro Sumbeiywo; une impulsion accrue de la part de la communauté internationale; et une pression croissante d'une population lassée de la guerre à travers tout le pays.

Le Protocole de Machakos a jeté les principes fondamentaux qui peuvent servir de base à l'établissement d'un prochain gouvernement intérimaire. Il dispose que les Soudanais du Sud « ont le droit de contrôler et de diriger les affaires de leur région et de participer d'une manière équitable au gouvernement national », et qu'ils « ont le droit à l'autodétermination, *inter alia* par un référendum destiné à déterminer leur futur statut ». Tout au long d'une période intérimaire, le Protocole engage principalement les parties à un système d'autonomie régionale et de partage du pouvoir dans un Soudan unifié. Cette acceptation de principe de la diversité, à laquelle se joint la nécessité d'une autonomie et des ressources qui permettent de la réaliser, sont des éléments clés dans la recherche d'une solution permanente au conflit. De ce point de vue, le Protocole de Machakos représente une percée fondamentale et a ouvert la voie aux progrès actuels dans les négociations.

La première année de discussions qui a suivi la conclusion du Protocole de Machakos a régulièrement apporté son lot d'accords sectoriels, bien que peu de progrès – voire aucun – n'aient été concédés aux questions épineuses du partage du pouvoir et des ressources, de la sécurité et du statut des trois zones contestées. Dans la seconde moitié de 2003, le processus s'est caractérisé par un certain nombre de revirements spectaculaires, qui ont débuté par la présentation au mois de juillet d'un acte qui sera connu ultérieurement sous le nom de document de Nakuru. Celui-ci représente un tournant essentiel dans la stratégie de médiation, qui est passée d'accords progressifs sur des questions individuelles à une approche globale intégrant toutes les questions encore en suspens. Alors que le SPLM/A l'a accepté comme point de départ, le gouvernement en a catégoriquement refusé les termes, prétendant qu'ils contredisaient les principes de Machakos. La controverse entourant le document de Nakuru a immédiatement suscité la polémique, et la vigueur des termes utilisés par les deux parties a fait craindre un enlisement du processus.

L'arrêt des pourparlers a cependant permis de relancer les discussions bilatérales entre le vice-président soudanais Taha et le dirigeant du SPLM/A Garang – une réussite incontestable et un retournement spectaculaire en faveur de négociations directes entre les deux parties. Il s'en est suivi un arrangement, conclu à Naivasha, sur la délicate question des mesures de sécurité, y compris sur l'engagement de forces intégrées dans des secteurs clés. Les pourparlers se sont poursuivis pendant l'automne, l'optimisme atteignant son apogée en décembre quant à l'imminence d'un accord final. À ce moment-là, un consensus fut trouvé sur le partage des biens, alors que le partage du pouvoir et le statut des trois secteurs contestés devaient encore être réglés. Bien que la résolution de cette dernière question représente encore un immense défi, il semble que l'impulsion qui a été donnée soit suffisante pour conduire les deux parties à la signature d'un

Le Soudan : une chronologie

1955	Rébellion des Soudanais du Sud
1956	Le Soudan unifié devient indépendant
1963	Les rebelles du Sud s'unissent sous l'égide du mouvement <i>Anya Nya</i>
1972	L'accord de paix d'Addis-Abeba accorde l'autonomie au Sud
1983	Révocation de l'accord de paix d'Addis-Abeba
1983	Début de la deuxième guerre civile, cette fois entre le SPLM/A et le gouvernement
1989	Un coup d'État donne le pouvoir au Front islamique national de Omar Hassan al-Bashir
1999	Le pétrole soudanais est amené par oléoduc pour la première fois à Port-Soudan
2002	Signature par les deux parties du Protocole de Machakos, le 20 juillet, dans la ville homonyme du Kenya
2003	Décembre – le gouvernement et le SPLM/A se mettent d'accord pour partager les revenus du pétrole
2004	Janvier – le gouvernement et le SPLM/A se mettent d'accord sur un partage des revenus non pétroliers

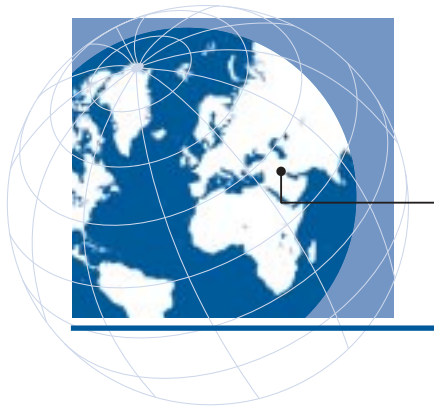
accord. En fin de compte, c'est leur capacité à obtenir l'appui d'autres factions qui déterminera l'étendue du soutien dont celui-ci bénéficiera.

Une longue histoire de divisions

La récente guerre civile au Soudan a opposé un Nord majoritairement arabe et musulman à un Sud principalement africain, chrétien ou animiste. Cette fracture entre le Nord et le Sud est l'aboutissement d'un processus séculaire d'« arabisation » et d'« islamisation » au Nord Soudan, et de résistance à ce mécanisme dans le Sud. La conquête du pays en 1899, par les forces conjointes anglo-égyptiennes, a perpétué ce clivage, puisqu'on décida de gouverner le pays séparément : le Nord s'est retrouvé sous l'influence active de l'Égypte tandis que le Sud était administré par les Britanniques, aidés par une importante présence des missionnaires. La décision précipitée de réunir les deux régions juste avant l'indépendance en 1956 a fait entrer un pays profondément divisé dans la deuxième moitié du 20^e siècle : la violence avait d'ailleurs éclaté avant même que son indépendance ne soit formellement prononcée.

En 1958, un coup d'État a déclenché un programme d'islamisation forcée, ce qui a précipité la rébellion au Sud, entraînant la formation du premier mouvement dissident structuré du Soudan, appelé *Anya Nya* (poison de serpent). Cela a conduit à la première guerre civile, qui a commencé dès l'indépendance et qui a duré jusqu'en 1972. Comme dans le conflit suivant, qui s'est étendu aux années 1980 et 1990, le conflit a été marqué par l'importance des influences extérieures, qu'il s'agisse de la dynamique de la Guerre froide, du conflit israélo-arabe ou des tensions régionales. C'est seulement en 1972 que les parties ont réussi à signer l'accord d'Addis-Abeba, accordant au Sud une autonomie significative – le Soudan fraîchement indépendant ayant ainsi gagné une certaine stabilité.

Le conflit actuel a débuté avec la création du Mouvement/Armée de libération des peuples du Soudan en 1983, qui faisait suite la même année à un ordre de la République révoquant l'accord d'Addis-Abeba. Il en est résulté l'une des guerres civiles les plus irréductibles de l'Afrique, une crise humanitaire à grande échelle et une instabilité régionale manifeste. (6)



Une nouvelle constitution pour l'Irak – fédérale peut-être, mais jusqu'à quel point?

PAR JIM BEAULIEU

Une constitution doit prévoir la répartition des pouvoirs et une décentralisation fiscale structurée confiant les décisions régionales aux politiciens locaux. On ne défend pas très activement cette idée en Irak... pour l'instant.

Afin de remplir les engagements qu'elle avait pris devant le Conseil de gouvernement irakien, l'Autorité provisoire de la coalition a promis de transmettre le pouvoir aux Irakiens le 30 juin 2004. Pour ce faire, des comités électoraux devaient se réunir dans les 18 provinces, le 31 mai au plus tard, pour élire les membres d'une Assemblée nationale transitoire. Celle-ci aura pour tâche de préparer la nouvelle constitution. En janvier, de nombreux Irakiens avaient manifesté pour réclamer que ces comités électoraux soient remplacés par de véritables élections. Un revirement de la politique menée par les États-Unis a incité le Secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan à envoyer sur place une équipe d'experts, afin de déterminer s'il était possible d'organiser des élections d'ici à la fin du mois de mai.

Une fois que la question des élections aura été résolue, la nouvelle constitution irakienne pourrait opter pour une solution de type fédéral. Mais l'Irak a vécu pendant plus de 30 ans sous un régime dictatorial, ce qui ne facilitera pas la transition vers la démocratie, ni vers le fédéralisme. Bien que les Irakiens eux-mêmes semblent vouloir un système démocratique, et qu'ils devront sans doute l'accepter, il n'est pas certain qu'ils connaissent tous les types de fédéralisme, ni que leurs dirigeants soient capables de définir la forme de fédéralisme qui servirait au mieux le pays et lui permettrait de ne pas répéter les dérèglements politiques passés.

L'Irak est un pays de quelque 25 millions d'habitants, marqué par des différences linguistiques, des groupes religieux, des loyautés tribales et une répartition inégale des richesses. La force et la terreur ont permis de maintenir la cohésion de cet ensemble. Le pouvoir politique, militaire et économique a été concentré entre les mains d'une seule personne, Saddam Hussein, aidé par le parti Baas, ce qui a servi les intérêts d'un dictateur avide de pouvoir absolu, plutôt que ceux du peuple irakien.

La diversité de la population a été acceptée, parfois même exploitée, rarement reconnue. Mais dans l'action politique, la diversité n'a jamais été acceptée et a toujours été punie sévèrement. Saddam Hussein a interdit tout partage du pouvoir politique, qu'il percevait comme une menace sur sa capacité de centralisation.

Un contrôle approfondi sur les richesses

Saddam Hussein a exercé son pouvoir par les forces armées, mais aussi par la mainmise sur les richesses du pays. Ces dernières années, quelque 90 pour cent des dépenses publiques en Irak ont été financées par les revenus provenant de l'exploitation du pétrole. Ceux-ci ont été gérés par Bagdad avant d'être distribués

aux provinces (« gouvernorats ») par les ministères nationaux. C'était un système de répartition décentralisé, mais toutes les décisions étaient prises à Bagdad. Elles reflétaient la prépondérance de la capitale, sauf dans les cas où quelque délégation provinciale parvenait à les influencer.

La concentration du pouvoir à Bagdad a ouvert la porte à une corruption généralisée, accompagnée de la déresponsabilisation des chefs provinciaux et des citoyens vivant dans ces provinces.

Lorsqu'ils songent à l'avenir de l'Irak, de nombreux observateurs envisagent un recours au fédéralisme comme méthode démocratique permettant de partager le pouvoir et d'éviter le retour d'une dictature. Plus précisément, une constitution fédérale, qui permet les contrôles nécessaires et garantit les indispensables équilibres entre les détenteurs du pouvoir, est perçue comme la réponse adéquate aux nécessités démocratiques de l'Irak. Le partage du pouvoir et sa limitation, dans une constitution de type fédéral, devraient servir au mieux les intérêts du peuple. Par ailleurs, il ne fait aucun doute qu'un système présidentiel fort sera inévitable, comme ce fut le cas en Afghanistan.

La présidence : contrôles et contrepoids (« checks and balances »)?

Le choix d'un système fédéral centralisé et présidentiel a ses mérites. L'Irak a besoin d'un gouvernement fort afin de restaurer l'ordre public, de gérer les revenus du pétrole, d'organiser les services publics comme la santé et les transports, et de maintenir la cohésion de l'État. Saddam Hussein avait poursuivi tous ces objectifs nationaux, bien que les intérêts de son peuple n'aient jamais été sa priorité. Dans sa quête de projets d'envergure nationale, le dictateur n'était guidé que par son intérêt propre, et pas par celui du public.

La nouvelle constitution irakienne sera très certainement fondée sur les modèles de contrôles et d'équilibre applicables à l'exercice des pouvoirs présidentiels que l'on trouve dans d'autres systèmes fédéraux de même type. Elle devra aussi confier un certain rôle aux 18 provinces actuelles. Puisque celles-ci n'ont que peu ou pas d'expérience en matière de taxation directe, et qu'au surplus elles ne disposent pas de l'administration fiscale nécessaire, les revenus du pétrole distribués par Bagdad représenteront leur principale source de revenus. C'est ainsi la capitale – et non la constitution – qui répartira les flux financiers dans les provinces.

Un tel système maintiendrait donc une des faiblesses de la gouvernance actuelle, à savoir la centralisation du pouvoir à Bagdad par le biais du contrôle des finances. Cela risque de desservir le peuple irakien. En effet, si un régime présidentiel de type fédéral, assorti de contrôles et de contrepoids adéquats, peut améliorer l'ancien système, aucun progrès réel ne sera enregistré aussi longtemps que la constitution n'instaurera pas un partage du pouvoir financier avec les provinces, et par leur entremise avec les municipalités.

Un fédéralisme efficace et décentralisé du point de vue fiscal devrait notamment comprendre les éléments suivants :

Jim Beaulieu a été sous-ministre chargé des questions urbaines de la province du Manitoba. Il est rentré récemment d'une mission de trois mois dans la province de Nadjaf en Irak.

- Un gouvernement national élu, disposant de responsabilités dans les domaines de la santé, de la défense, de la production pétrolière, des transports, etc., doté de mécanismes de régulation assurant l'autorité civile, spécialement sur les forces armées;
- Dix-huit gouvernements provinciaux démocratiquement élus, destinés à remplacer les gouvernorats que la dictature de Saddam Hussein avait pu manipuler à son gré, grâce à la centralisation du pouvoir, notamment en matière financière;
- Une constitution garantissant aux provinces, de manière inconditionnelle, une partie des revenus du pétrole.

Les finances et l'autorité aux provinces

Le partage du pouvoir, opéré par une constitution de type fédéral, permettra de répartir l'autorité dans une population hétérogène. Des personnalités locales existent déjà dans les groupes religieux et les minorités ethniques. Mais pendant des décennies, la plupart de ces minorités, comme les populations qu'elles représentent, se sont vu refuser par Bagdad toute délégation de compétences et toute aide financière, le pouvoir demeurant entièrement aux mains de Saddam Hussein, des militaires et des membres de la minorité sunnite.

Un système fédéral décentralisé efficace exige que certaines compétences, notamment financières, soient transférées aux provinces en vertu de la constitution elle-même, et pas simplement comme l'aboutissement de négociations avec le gouvernement de Bagdad. De la sorte, les provinces n'auraient pas seulement le droit de légiférer dans leurs domaines de compétences, mais elles pourraient également dépenser leur part des revenus pétroliers en fonction des priorités qu'elles ont fixées elles-mêmes.

Des élections provinciales devraient transférer de larges responsabilités quant à l'utilisation de la quote-part des revenus pétroliers. L'existence d'une responsabilité régionale augmente les chances pour que la première préoccupation, dans tous les programmes provinciaux, soit de donner la priorité aux dépenses locales. Celles-ci ne sauraient dépendre des caprices de Bagdad.

Le partage constitutionnel des revenus créerait 18 centres de pouvoir en Irak qui, disposant de leurs propres juridictions provinciales, seraient soustraits au contrôle et à l'influence de Bagdad et du parlement national. Ils représenteraient 18 entités politiques incontestablement distinctes du pouvoir central, qui illustreraient la diversité ethnique du pays. Cela pourrait instaurer un contre-pouvoir aux abus dictatoriaux du passé, et permettrait également d'apaiser les craintes que ceux qui avaient été exclus du pouvoir par les cabales de la capitale ne soient desservis par le nouveau gouvernement.

Accepter les communautés ethniques et religieuses

Les Kurdes du Nord du pays pourraient bénéficier d'administrations provinciales reflétant des valeurs kurdes, ce qui leur permettrait d'être gouvernés par des dirigeants issus de leurs rangs. Il en irait de même pour les Sunnites du Centre de l'Irak et pour les Chiïtes au Sud. Les frontières des 18 provinces ne sont pas encore parfaitement tracées, mais l'existence de gouvernements provinciaux forts, qui représentent les majorités ethniques et religieuses régionales, contient la promesse de diminuer les tensions entre ces groupes dès lors qu'ils devront collaborer au niveau national pour résoudre des problèmes nationaux.

Actuellement en Irak, des coopérants rémunérés par l'Autorité provisoire de la coalition assistent les conseils provinciaux pour leur permettre d'acquérir les capacités gouvernementales nécessaires à une administration régionale efficace. Cette aide touche la formation, le financement des infrastructures, la création d'emplois et l'établissement d'une base électorale pour l'instauration d'un gouvernement régional démocratique. Une

telle assistance est fournie sous le contrôle de cette Autorité provisoire, sans autre base légale ou constitutionnelle que le pouvoir des forces d'occupation.

Les conseils provinciaux *ad interim* ont été nommés par l'Autorité provisoire de la coalition et n'ont pas plus d'autorité législative que de pouvoir fiscal ou financier. Ils sont essentiellement de nature consultative et dépendent d'autres instances pour obtenir des financements et des décisions qui leur sont favorables.

Les actions entreprises par l'Autorité provisoire de la coalition ou par les conseils ne sont soumises à aucune responsabilité démocratique. Celle-ci devrait être instaurée après la tenue des élections en 2005.

Les expériences vécues par ces organes gouvernementaux, purement consultatifs, sont plus frustrantes qu'encourageantes. De fait, ces derniers sont implantés au niveau local, comme le sont également la plupart des problèmes qui surviennent dans la vie quotidienne des citoyens, qui se plaignent des interruptions quotidiennes dans l'approvisionnement en eau et en électricité, ou encore du manque d'emplois. Seul Bagdad peut décider de ces questions.

Mais les citoyens s'habituent à l'idée d'exiger des améliorations au niveau régional.

Les « politiciens » provinciaux sont les otages de ces revendications. Ils ont été nommés, ils veulent être efficaces – on attend d'ailleurs qu'ils le soient – mais ils ne disposent pas des instruments leur permettant d'agir en qualité de représentants d'une province dans un État fédéral. Une solution pour améliorer l'efficacité de ces « conseillers en puissance » serait de promettre expressément que la décentralisation du pouvoir et le partage des ressources, prévus par la constitution, iront de pair avec les élections provinciales de 2005.

Manque de capacités provinciales et maintien d'un contrôle central?

Une des déclarations les plus alarmantes que l'on entend actuellement en Irak est l'affirmation selon laquelle les provinces pourraient ne pas avoir la capacité d'assumer toutes leurs responsabilités dans un système fédéral décentralisé, et qu'au surplus Bagdad devrait conserver le contrôle des finances pour permettre une transition réussie. Ce genre d'argumentation peut engendrer de faux espoirs, dans la mesure où les ministères centraux et les agents du pouvoir peuvent l'utiliser pour résister pendant des années à toute décentralisation véritable.

La seule espérance réside dans le fait que les élections de 2005, comme la nouvelle constitution, reconnaissent l'importance de finances décentralisées pour la gouvernance régionale. Les autorités provinciales pourraient certes commettre des erreurs, mais elles seraient moins graves que si elles étaient commises à l'échelle nationale, et il serait plus facile d'y remédier. Les éventuelles faiblesses des capacités provinciales peuvent être corrigées grâce aux dispositions transitoires de la constitution et au soutien constant des nations occidentales pour l'apprentissage des responsabilités.

C'est le partage des ressources financières, accompagné d'un système électoral adéquat, tous deux étant garantis par une constitution fédérale décentralisée, qui pourra contribuer à l'instauration d'une culture démocratique, capable de reconnaître la diversité des communautés irakiennes tout en s'appuyant sur elles. Cette répartition des pouvoirs et des finances diminuera les risques d'abus provoqués par un système national centralisé à Bagdad.

Une telle solution se doit d'être présentée aux membres de l'Assemblée nationale transitoire et, si elle était acceptée, au peuple de l'Irak. ☺



Actualités en bref

Changement de règlement sur l'environnement aux États-Unis : les états obtiennent un sursis

Un tribunal d'appel américain a temporairement fait barrage à un nouveau règlement de l'Agence pour la protection de l'environnement qui aurait permis à des centrales électriques de procéder à des réparations ou des ajouts n'obéissant pas aux réglementations de la « loi sur la qualité de l'air » (*Clean Air Act*) (voir *Fédérations*, vol. 3, n° 4, nov. 2003, « Aux États-Unis, certains états poursuivent l'agence fédérale pour la protection de l'environnement »). La nouvelle prescription, qui fait partie du programme « New Source Review » de l'agence, ne se serait pas appliquée aux réparations ou ajouts d'un coût inférieur à 20 pour cent de la valeur de remplacement de « l'unité de production ». Le tribunal a par ailleurs réitéré son opposition à un sursis préalable sur une autre partie du programme afin de permettre des dispenses similaires à d'autres centrales comme les usines de pâtes et papiers, ce qui représente une victoire partielle de l'industrie.

Le parti du premier ministre indien Vajpayee gagne les élections dans trois états

En novembre 2003, le parti Bharatiya Janata (BJP) a remporté les élections dans trois de cinq états indiens – Chhattisgarh, Madhya Pradesh et Rajasthan – avec le slogan « *Bijli, Sadak, Pani* » (électricité, routes, eau). Au Mizoram, c'est un parti local, le Front national mizo, qui a évincé le parti du Congrès. Ce n'est que sur le territoire national de la capitale de Delhi que le parti du Congrès a pu s'emparer du contrôle de l'assemblée face au BJP.

Lula réorganise son cabinet au Brésil

En janvier, le président Luiz Inácio Lula da Silva a intégré dans son cabinet un parti clé du centre, le parti démocrate brésilien. Ce parti de centre-gauche compte 77 membres sur les 513 sièges du Congrès (Chambre basse) et dispose de la majorité au Sénat. Lula a également réorganisé son cabinet en créant deux nouveaux postes ministériels et en déplaçant un tiers des ministres sans portefeuille.

Les provinces canadiennes se dirigent vers la représentation proportionnelle

Dans la province de l'Île-du-Prince-Édouard, le commissaire chargé de la réforme électorale, Norman Carruthers, a recommandé en décembre que la province adopte un système électoral proportionnel de membres mixtes similaire à celui utilisé en Nouvelle-Zélande, avec 21 des 31 sièges en tant que circonscriptions à membre unique et dix sièges à allouer selon les listes de partis. En Colombie-Britannique, l'Assemblée des citoyens pour une réforme électorale s'est réunie deux fois en janvier, débutant ainsi un processus de 12 mois qui se terminera par une recommandation sur le système électoral pour cette province en vue d'un référendum en 2005. Le 19 janvier, en Ontario, Matthew Mendelsohn est devenu le premier sous-ministre du Renouveau démocratique. Il a écrit un article en juillet 2003 proposant le recours à un forum de citoyens et à un processus de référendum pour instituer un nouveau système électoral au Canada.

Des votations suisses changent la « formule magique » du gouvernement

Lorsqu'à l'automne dernier, l'Union Démocratique du Centre (UDC), parti de droite, gagna 11 sièges supplémentaires sur les 200 de la Chambre basse du Parlement suisse, cela mit fin à une méthode suisse vieille de 43 ans visant à établir des gouvernements de coalition. Cette formule qualifiée de « magique » a été modifiée pour donner à l'UDC deux sièges – soit un de plus qu'avant (au détriment du Parti Démocrate Chrétien qui en perd un) – au sein d'un cabinet composé du Parti Social Démocrate, du Parti Démocrate Chrétien, du Parti Radical Démocratique et de l'UDC.

Une Commission va proposer des changements du système fédéral allemand

La Commission chargée de la modernisation du système fédéral, composée de 32 membres du Bundestag et du Bundesrat, présentera son rapport final et ses recommandations en décembre 2004. Cette Commission, composée du même nombre de membres des deux chambres du Parlement allemand, a été nommée par le gouvernement fédéral en octobre 2003 et a commencé à se réunir en novembre. Elle doit examiner la division des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les *länder*, le rôle des *länder* dans l'approbation de la législation fédérale, et les relations en matière de finances entre les *länder* et le gouvernement fédéral. Le conflit entre le gouvernement fédéral et les *länder* a atteint des sommets durant l'été 2002, lorsqu'une législation fédérale sur l'immigration est passée à un vote près au Bundestag dans un processus électoral controversé qualifié d'illégal par les politiciens de l'opposition. ☉

E R R A T A

Le Conseil canadien de la fédération

Un point des « Actualités en bref », *Fédérations*, vol. 3, n° 4, stipule de façon erronée que le Conseil de la fédération n'inclut pas deux provinces canadiennes. Les dix provinces ainsi que les trois territoires sont membres du Conseil de la fédération, dont la première réunion a eu lieu en Colombie-Britannique à la fin du mois de février.

Gordon DiGiacomo

Dans *Fédérations*, vol. 3, n° 4, nous avons omis la biographie de l'auteur de l'article intitulé « À qui confier la formation de la main-d'œuvre canadienne? » en page 9. L'auteur, Gordon DiGiacomo, est consultant en ressources humaines et relations du travail à Ottawa, en Ontario.

Droit de vote des étrangers dans les cantons suisses

Victor Giordano, journaliste à Porrentruy, dans le canton du Jura, nous a écrit pour nous signaler que l'article intitulé « En Suisse, les cantons accordent le droit de vote aux étrangers » paru dans *Fédérations*, vol. 3, n° 4, aurait dû contenir la précision suivante : « Les étrangers ne disposent des droits politiques dans ce canton [Jura] qu'après y avoir séjourné durant dix ans. [...] Le Jura a refusé, en vote populaire, il y a deux ans, d'octroyer l'éligibilité sur le plan cantonal. »



Activités à venir

Les activités suivantes sont organisées par le Forum des fédérations, souvent en collaboration avec un ou plusieurs organismes partenaires.

25 et 26 mars 2004

Bâtir le fédéralisme de demain – Regina, Canada : La conférence étudiera comment gérer les relations intergouvernementales canadiennes de façon à mieux tenir compte des différences entre les régions, les cultures politiques et les identités dans les politiques nationales, et à favoriser la coopération fédérale-provinciale, grâce aux exemples tirés de l'expérience d'autres pays fédéraux. L'Institut de politiques d'intérêt public de la Saskatchewan (SIPP), partenaire du Forum, accueillera la conférence.

30 et 31 mars 2004

Défis de la gestion des régions métropolitaines au sein des fédérations – Brésil : Le Forum organise cette activité à Brasília en collaboration avec le Secrétariat pour les Affaires fédératives du ministère pour la Coordination politique du Brésil, le ministère des Villes du Brésil, l'Institut de recherche économique appliquée (IPEA), et la Commission du Congrès sur le développement urbain.

avril 2004

Voyage d'études au Canada : Le Forum coordonne un voyage d'études dans les provinces canadiennes pour les ministres des Finances des états du Nigeria, pour leur permettre de mettre en commun leurs compétences en matière de gestion de la dette infranationale.

avril 2004

Table ronde nationale sur la gestion de la dette infranationale – Abuja, Nigeria : activité de deux jours à Abuja avec les ministres des Finances des états du Nigeria

avril 2004

Réformes des soins de santé et gouvernance fédérale : atelier sur la santé – Mexique

avril-mai 2004

Dialogue mondial – Tables rondes de pays dans 12 pays sur le troisième thème : « Gouvernance législative et exécutive dans les démocraties fédérales »

mai-juin 2004

Atelier sur les relations intergouvernementales et la politique du transport urbain durable – Ottawa, Canada : Le Forum des fédérations, en partenariat avec Transports Canada,

organise une journée d'apprentissage pour étudier les expériences internationales en matière de coopération intergouvernementale quant à l'élaboration et à la mise en œuvre de programmes de transport urbain durable.

août 2004

Dialogue mondial – Table ronde internationale – Melbourne, Australie : étude du troisième thème : « Gouvernance législative et exécutive dans les démocraties fédérales »

août-sept. 2004

Session d'été jeunesse sur le fédéralisme 2004 – Le Forum, en partenariat avec l'Institut du fédéralisme à Fribourg, en Suisse, organise son programme annuel d'études comparées en Suisse et en Bosnie-Herzégovine en 2004. Pendant deux semaines, seize jeunes professionnels et chercheurs de par le monde se réuniront pour étudier la gouvernance fédérale.

septembre 2004

Dialogues mondiaux sur la démocratie et la diversité – Barcelone, Espagne : Cette conférence internationale d'une journée est organisée par le Forum et cinq institutions espagnoles dans le cadre du Forum universel des cultures 2004.

sep. 2004-fév. 2005

Programme de stages internationaux pour les jeunes 2004-2005 (sujet à l'obtention de financement) : Le Forum coordonne des stages à l'intention des citoyens et résidents permanents du Canada pour aller en Afrique du Sud, en Allemagne, en Belgique, au Brésil, aux États-Unis d'Amérique, en Inde, au Nigeria, aux Philippines, au Sri Lanka et en Suisse, par le biais des organismes partenaires du Forum dans ces pays.

février 2005

Conférence internationale sur le fédéralisme – Bruxelles, Belgique

QUI DEVRAIT PARTICIPER?

Les personnes dont le travail quotidien se rapporte directement au thème de l'activité. Veuillez noter que la plupart des activités du Forum n'accueillent qu'un nombre limité de participants. Pour de plus amples renseignements sur une activité, visitez le site Internet du Forum au www.forumfed.org et communiquez avec la personne responsable.