



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

volume 2, numéro 1, novembre 2001

Sommaire

Le fédéralisme mexicain un an après l'élection de Vicente Fox *Par Yemile Mizrahi*

Vicente Fox, fortement engagé dans les questions de décentralisation, a accédé à la présidence du Mexique après s'être illustré comme gouverneur d'état. Avant même qu'il n'accède au pouvoir, son équipe de transition a consulté le Forum des fédérations et d'autres organisations sur des thèmes tels les mécanismes de relations intergouvernementales. Depuis, qu'est-ce que le président Fox a livré quant à ses promesses de changer le fédéralisme mexicain?

Pétrole, fédéralisme et démocratie au Nigeria *Par Chika B. Onwuekwe*

Vers la fin des années soixante, les Nigériens ont été aux prises avec la guerre civile. Récemment, le dictateur Sani Abacha a assassiné le poète-activiste Saro-Wiwa (et plusieurs autres qui travaillaient avec lui) suite aux disputes qu'avait suscitées l'exploitation du pétrole dans le delta du Niger. Maintenant le nouveau gouvernement civil cherche un moyen de développer ces ressources pétrolières afin que tous les Nigériens en bénéficient, et en particulier ceux qui se trouvent dans les régions d'exploitation.

Canada : les villes veulent plus de pouvoir *Par David Lewis Stein*

Les gouvernements municipaux n'ont pas de statut constitutionnel au Canada. Ils fonctionnent selon les diverses lois qui ont été promulguées à cet égard. Cependant, au cours des dix dernières années, les coupures dans les dépenses provinciales et la réorganisation des programmes ont vu les villes et les cités prendre de plus grandes responsabilités dans divers services sociaux. Elles veulent maintenant le rôle et le statut qui conviennent à cette nouvelle réalité.

Les panchayats de l'Inde : un pont entre le gouvernement et le peuple *Par Harihar Bhattacharyya*

Trois millions d'Indiens représentent les panchayats, plus petites unités locales du gouvernement indien. Depuis l'indépendance de l'Inde, ces corps locaux sont passés du statut de conseils traditionnels ruraux à des ordres gouvernementaux constitutionnellement plus puissants. Leur succès et leur popularité serviront-ils de catalyseurs à la démocratisation de l'Inde?

Fédéralisme et droits des homosexuels aux États-Unis : les états mènent le bal

Par Jeremy Mayer et Louis-Philippe Rochon

Le mariage relève de la juridiction des états aux États-Unis, et les unions civiles entre homosexuels ne sont reconnues qu'au Vermont. Alors que certains activistes souhaitent à cet égard une législation nationale pour affirmer les droits des gais et des lesbiennes, il semble que cette bataille ne saura être gagnée que lorsque les tenants de cette politique particulière auront gagné la partie dans leur état respectif.

La page du PRATICIEN : Peter Marais, Afrique du Sud

Dans l'interview qu'il a accordée à Sean Jacobs, Peter Marais, maire de la nouvelle uni-cité de Cape Town, s'exprime quant aux défis à relever face à la construction d'une nouvelle municipalité souveraine sur les bases d'une ancienne cité divisée. Les défis sont redoutables considérant le haut taux de chômage, la pauvreté et les sans-abris dans cette troisième plus grande ville d'Afrique du Sud.

Nos collaborateurs

Harihar Bhattacharyya enseigne au département de sciences politiques à l'Université du Burdwan, au Bengale-Occidental (Inde). Son article sur la création de trois nouveaux états en Inde a été publié dans le numéro de mars de *Fédérations*. **Jeremy Mayer** est assistant-professeur invité au département du gouvernement à l'Université Georgetown de l'état de Washington. **Louis-Philippe Rochon** est professeur d'économie et directeur du centre de macroéconomie et de développement politique au collège Kalamazoo dans l'état du Michigan. **Yemile Mizrahi** est spécialiste des politiques publiques au centre Woodrow Wilson dans l'état de Washington. L'interview que Carlos Gadsden lui a accordée a paru dans le numéro de mars de *Fédérations*. **Chika B. Onwuekwe** est un ancien conseiller d'Arthur Andersen à Lagos, au Nigeria. Il détient maintenant la bourse Robson et poursuit des études supérieures en droit à l'Université de Saskatchewan, au Canada. **David Lewis Stein** détient une maîtrise en planification urbaine et régionale et a pris tout récemment sa retraite après trente ans de collaboration au *Toronto Star* comme chroniqueur urbain. Il enseigne l'évolution de la ville de Toronto à l'Université de Toronto. **Sean Jacobs** était il y a peu de temps encore un chercheur à l'Institut pour la démocratie en Afrique du sud (Idasa). Il poursuit actuellement des études supérieures à la *New School for Social Research* à New York.

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

Un mot de la rédaction

Alors que nous préparons ce numéro de *Fédérations*, le monde attend avec anxiété la prochaine étape de la « Guerre contre le terrorisme ». Nous ignorons bien évidemment la tournure que prendra ce conflit, mais une chose est certaine : nous savons maintenant que la planète est un lieu incontestablement incertain et dangereux.

Cette crise a forcé la population mondiale à reconsidérer ses projets et son emploi du temps. En octobre, cette année, le Forum des fédérations comptait diriger une conférence sur le fédéralisme à Abuja, au Nigeria, de concert avec le gouvernement fédéral nigérian et l'*Association internationale des centres sur les études fédérales*. Les événements du 11 septembre nous ont obligés à reporter cet événement au cours de l'année prochaine.

Dans ce numéro de *Fédérations*, nous proposons toutefois un article sur le Nigeria. L'auteur relate les efforts déployés par le gouvernement face aux plaintes exprimées quant à la question de l'exploitation du pétrole dans la région du delta du Niger. Lorsque nous tiendrons notre conférence au Nigeria, la question du contrôle et de la gestion des ressources pétrolières seront abordées avec un intérêt particulier.

Les politiques pétrolières au Nigeria ont été menées sous des tensions régionales et ethniques. Ce pays de 125 millions d'habitants, en effet, présente trois grands groupes ethnolinguistiques—les Hausa-Fulani, les Yoruba et les Igbo (ou Ibo)—et plus de deux cents autres groupes oscillant entre quelques milliers et plusieurs millions de personnes. La moitié des Nigériens sont musulmans, quarante pour cent sont chrétiens et les autres sont animistes.

Les réserves pétrolières du Nigeria se trouvent en grande partie dans le sud-est du pays, peuplé par une série de petites tribus « minoritaires ». L'histoire de la confrontation des peuples dans la question de l'exploitation du pétrole et de ses conséquences sur l'environnement a été longue, amère et violente. Le monde connaît l'histoire de Ken Saro-Wiwa et du peuple Ogoni, de même que celle de la guerre civile déclenchée il y a trois décennies lors de la tentative de séparation de l'est du pays—alors baptisé Biafra—dominé par les Igbo. Après plusieurs années de règlements militaires arbitraires et dictatoriaux, il y a maintenant un gouvernement démocratique au Nigeria. Celui-ci essaie de maintenir et de satisfaire toutes les forces régionales, ethniques et religieuses qui menacent l'unité du pays. Trouver un quelconque équilibre dans la gestion de la principale source de revenus du pays est l'un des plus grands défis de la démocratie au Nigeria.

En novembre, le Forum et le gouvernement mexicain chapeauteront une conférence sur le fédéralisme dans la ville

historique de Veracruz. Dans ce numéro, Yemile Mizrahi signe un article sur le Mexique. Cette dernière a déjà survolé pour *Fédérations* les perspectives du fédéralisme au Mexique à la veille de l'entrée au pouvoir de Vicente Fox, il y a un an. Yemile Mizrahi analyse aujourd'hui les progrès de M.Fox dans l'agenda fédéral, de même que les défis qu'il a dû relever.

Les États-Unis s'engageront peut-être immédiatement dans un conflit meurtrier avec un ennemi qui ne déclare ni ses objectifs, ni même son identité. Une telle initiative pourrait reporter toutes les préoccupations de l'agenda politique. Cependant, le travail de la démocratie se poursuit sur d'autres tableaux. Dans les années passées, le public américain a dû débattre la question des droits des homosexuels, ainsi qu'il avait oeuvré, il n'y a pas si longtemps, pour la lutte des droits civils des Afro-Américains. Pour les gais et les lesbiennes aux États-Unis, les changements ont été fort inégaux. Dans ce numéro, un article de Louis-Philippe Rochon et Jeremy Mayer nous permet de mieux saisir comment les états sont devenus le terrain de bataille des droits des homosexuels aux États-Unis.


Des questions locales et municipales sont, par ailleurs, au coeur de trois autres articles.

David Lewis Stein constate qu'au Canada le rôle des gouvernements municipaux grandit et influe sur les vies canadiennes sans que ce rôle ne bénéficie forcément de pouvoirs ou de fonds adéquats.

D'Afrique du Sud, le maire de Cape Town, Peter Marais, nous a accordé une interview.

Celui-ci s'exprime au sujet des problèmes énormes que suppose l'établissement de ce qu'il appelle une uni-cité sur les diverses entités de l'ancien régime apartheid. Il discute sans prétention des difficultés relationnelles entre les provinces, le gouvernement central et les villes.

Enfin, d'Inde, Harihar Bhattacharyya discute de l'importance capitale d'une forme de gouvernement local unique en Inde, les panchayats. Les conseils ruraux traditionnels ont gagné en popularité auprès des Indiens grâce à leur capacité de mettre en oeuvre différents projets de travail public. Il semble que le pouvoir politique et l'importance des panchayats ira en grandissant au cours des prochaines années.

Si vous estimez ces chroniques utiles, alors nous vous invitons à vous abonner à *Fédérations*. Nous avons besoin de votre soutien pour continuer de publier ce bulletin—le seul en son genre qui montre comment les gens **font** la gouvernance fédérale dans le monde entier! 

Une publication du Forum des fédérations

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

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

Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne Traduction : Marie Desjardins et Marylise Chauvette

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



Le fédéralisme mexicain un an après l'élection de Vicente Fox

PAR YEMILE MIZRAHI

Nul doute: l'un des grands objectifs de la campagne présidentielle de Vicente Fox a porté sur la revitalisation du fédéralisme.

En raison de sa précédente expérience en qualité de gouverneur d'état, Fox a été à même de constater les effets pernicieux d'un régime politique beaucoup trop centralisateur et anti démocratique. L'engagement pro-démocratie qui l'a propulsé au pouvoir portait, dans une large mesure, sur une nouvelle définition des relations intergouvernementales au Mexique.

Vicente Fox promettait non seulement de multiplier les efforts déployés par la précédente administration pour décentraliser certaines fonctions publiques en faveur des états (comme l'éducation et la santé), mais également de transférer le siège de certains pouvoirs économiques et de décisions politiques vers les gouvernements étatiques et locaux. Si son plan réussit, il permettra de « réinventer », dans une large mesure, le gouvernement mexicain.

Il va de soi que des changements de cette envergure ne s'effectuent pas du jour au lendemain et mettent beaucoup de temps à être reconnus. Cependant, un an après l'élection de Vicente Fox et huit mois après l'amorce de son administration, qu'en est-il des plans présidentiels de réforme fédérale?

En bonne intelligence avec le PRI

La conception d'un nouveau modèle de relations intergouvernementales ne constituait pas seulement un corollaire théorique né de l'engagement de Fox à l'égard du fédéralisme. Suivant son arrivée au pouvoir, elle devenait une urgente nécessité d'ordre pratique.

Fox (qui cherchait à se faire élire sous la bannière du Parti de l'action nationale (PAN)) a remporté la victoire par une bonne avance. Mais le Parti révolutionnaire institutionnel (PRI) détenait toujours la majorité au Sénat, bon nombre de sièges à la chambre basse des députés (211 des 500 députés fédéraux), en plus de diriger 18 des 31 gouvernements étatiques et la plupart des

gouvernements locaux du pays. Si la nouvelle administration entendait gérer un gouvernement efficace, il fallait forcément établir de bonnes relations de travail avec le PRI.

Cela dit, le plus grand défi que doit maintenant relever l'administration Fox consiste à instaurer des relations de travail correctes avec plusieurs gouvernements étatiques du PRI issus du régime précédent et qui continuent d'administrer leurs états de façon plus ou moins démocratique. Depuis que le PRI a perdu le contrôle de la présidence, il a accordé une importance accrue au rôle des gouverneurs. En outre, ces gouvernements ne sont pas très enclins à se soumettre aux autorités fédérales, même lorsqu'ils enfreignent des lois fédérales.

Dans cet « océan démocratique » né du remaniement des pouvoirs à l'échelle présidentielle, ces « îlots autoritaires » constituent toujours une entrave majeure à l'établissement d'un nouveau modèle de relations intergouvernementales. La dévolution de ressources économiques et de capacités décisionnelles accrues à des gouverneurs qui se comportent toujours comme des *caciques* (chefs locaux) traditionnels ne servirait qu'à encourager des régimes dictatoriaux locaux et étatiques.

Pour fonctionner efficacement, tout régime fédéral doit posséder des assises démocratiques. Sans mécanismes rendant les autorités locales et étatiques redevables à leurs électeurs et au gouvernement fédéral, le fédéralisme est voué à l'échec.

Un fédéralisme non interventionniste

En janvier dernier, pour la première fois, l'autorité et l'engagement de Fox envers le fédéralisme ont été mis à rude épreuve, alors que le Tribunal électoral fédéral a annulé les élections dans l'état de Tabasco sous prétexte qu'il s'agissait d'un processus électoral frauduleux. Le PRI a été soupçonné d'avoir corrompu le processus électoral pour faire élire le candidat du gouverneur.

Le PRI local (dirigé par le gouverneur) choisit d'ignorer la décision du Tribunal électoral fédéral et ordonna la nomination d'un gouverneur intérimaire et la tenue de nouvelles élections. En fin de compte, le PRI a trafiqué la sélection du gouverneur intérimaire et tenté de retarder la date des élections extraordinaires.

Même si le choix du gouverneur intérimaire relevait officiellement du Congrès, il y a eu une certaine dissension quant à la façon de le faire : le Congrès sortant ou celui nouvellement élu. Le PRI a prétendu que cette responsabilité incombait au premier Congrès (entièrement contrôlé par leur parti). L'opposition a rétorqué qu'une telle décision revenait plutôt au Congrès actuel (où l'opposition comptait plus de sièges).

Le président Fox a refusé d'intervenir directement dans ce conflit, pour plutôt encourager les partis locaux à conclure une entente politique. Enfin, la personne nommée par le PRI a conservé son poste, les élections extraordinaires ont eu lieu et le PRI a remporté la victoire avec une bonne longueur d'avance.

Le rôle de la Cour suprême

Le gouvernement fédéral a dû relever un défi encore plus grave lancé par l'état du Yucatán. Au mois d'août 2000, le gouverneur Víctor Cervera Pacheco, membre de longue date du PRI et cacique typique, a influencé le processus de sélection du nouveau conseil électoral, une instance ayant pour fonction d'organiser et de superviser les élections du gouverneur de l'état qui devaient avoir lieu en mai 2001.

Le parti d'opposition du Yucatán a protesté, affirmant que le conseil électoral était partial et par conséquent incapable de garantir un processus électoral équitable. Le cas a été soumis au tribunal électoral fédéral qui a jugé en faveur du parti d'opposition au mois d'octobre 2000.

Le gouverneur Pacheco et les députés locaux du PRI ont contesté ce jugement, affirmant que la décision du tribunal menaçait

l'autonomie de l'état. Le PRI et le gouverneur Pacheco se sont défendus au nom du fédéralisme. Le gouvernement fédéral a refusé de faire appel à la police pour obliger le gouverneur à respecter la décision du tribunal électoral fédéral. Le président était d'avis que le recours public à la force ne servirait qu'à envenimer les choses. L'opposition au Yucatán, pour sa part, a décidé de faire appel à la Cour suprême.

Le conflit a enfin été résolu en avril 2001, au moment où la Cour suprême a rejeté les arguments du gouverneur du PRI et l'a obligé à démanteler son conseil électoral. Pour la première fois dans l'histoire du Mexique moderne, la Cour suprême a réglé un conflit entre un état et le gouvernement fédéral. Lors des élections de mai, l'état a élu un gouverneur du PAN et le PRI a perdu le pouvoir.

Fédéralisme et économie

C'est dans ce délicat contexte politique que le président Fox a élaboré de nouveaux modèles de coopération entre le gouvernement fédéral et les états, de même qu'à mettre sur pied deux projets particuliers.

Le premier est un ambitieux plan de développement économique de la région du sud-est, laquelle se compose de neuf états, dont sept sont sous le contrôle du PRI. Ce plan, qu'on appelle le projet du Puebla-Panamá, vise la création d'un corridor industriel et commercial qui devrait permettre de regrouper les pays d'Amérique centrale en une zone de libre-échange.

Les adeptes de ce plan le considèrent comme une solution à long terme pour régler les problèmes de pauvreté extrême et de désespoir dans plusieurs de ces états, problèmes qui poussent les gens à fuir vers les États-Unis en quête d'une vie meilleure.

Jusqu'à maintenant, les gouverneurs de tous les états touchés par ce plan ont réservé un accueil chaleureux au projet du Puebla-Panamá. Au mois de juin dernier, le président et les gouverneurs mexicains, y compris celui du Yucatán, se sont rendus au Salvador et au Panamá pour signer une entente avec les présidents de sept pays d'Amérique centrale.

Le second projet majeur de l'administration Fox vise une profonde réforme fiscale. Même si le Congrès n'a pas encore approuvé cette réforme, Fox continue d'exercer des pressions auprès des gouverneurs de tous les partis politiques en vue d'obtenir leur appui. L'un des éléments les plus controversés de cette réforme est la hausse de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), une proposition que tous les partis politiques, y compris le PAN, ont

d'abord rejetée. Fidèle à son engagement envers le fédéralisme, le président s'efforce néanmoins de convaincre les gouverneurs : si le Congrès approuve la hausse de la TVA, affirme-t-il, un pourcentage des revenus sera versé directement aux états.

Fox offre également d'accorder aux gouvernements étatiques le droit de recueillir et de conserver une partie de cette taxe. (À l'heure actuelle, les gouvernements étatiques n'ont pas le droit d'imposer des taxes. C'est le gouvernement fédéral qui récolte toutes les taxes et qui les répartit ensuite parmi les états, selon des formules complexes.) Cette réforme fiscale fera l'objet de discussions à l'échelle du Congrès au mois de septembre 2001.

Outre ces deux projets importants, le gouvernement fédéral s'est engagé à établir un bureau spécial responsable des relations intergouvernementales. Lors du précédent règne du PRI, il revenait au ministère de l'Intérieur de transiger avec les gouvernements étatiques et locaux. Mais compte tenu des pouvoirs de l'exécutif et de la logique de subordination qui sous-tendaient les relations intergouvernementales mexicaines, ce bureau s'affairait surtout à maintenir l'ordre et à éviter les conflits. Par ailleurs, la plupart des décisions relatives aux dépenses fédérales dans les états, de même qu'aux pouvoirs alloués à ces mêmes états provenaient directement du bureau du président ou du Trésor.

Même si l'établissement d'un nouveau bureau de relations intergouvernementales constitue une modification administrative majeure, des querelles bureaucratiques continuent de bloquer le projet.

En ce moment, les observateurs ne savent toujours pas s'il se concrétisera un jour.

Quoi qu'il en soit, l'un des projets du président Fox a tout de même connu beaucoup de succès, soit la réforme constitutionnelle axée sur les peuples autochtones. Adoptée par le Congrès et par le nombre requis de législatures d'État, la loi reconnaît le droit des collectivités indiennes à l'autodétermination, soit en accord avec leurs traditions propres. Certains critiques soulignent toutefois que la reconnaissance légale de ce droit se limite aux compétences municipales, ce qui pose des problèmes aux groupes autochtones dont le rayonnement s'étend au-delà des frontières des municipalités et des états. Il se pourrait bien que les ordres de gouvernement établis au sein du régime fédéral mexicain (municipaux, étatiques, fédéraux) ne suffisent pas à régler le dossier complexe de l'autonomie autochtone.

Alors que Vicente Fox termine sa première année à la présidence, son engagement envers le fédéralisme demeure l'une des pierres angulaires de son programme politique. Même si le peuple mexicain croit que l'instauration d'un régime fédéral fonctionnel constitue une noble cause, le fédéralisme mexicain demeure une proposition abstraite. Vicente Fox doit encore relever le défi et trouver le moyen de concrétiser son rêve. (6)

La fin de l'ère du PRI

L'élection de Vicente Fox marque un tournant décisif dans l'histoire politique du Mexique. La défaite du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), qui dirigeait les destinées du pays de façon ininterrompue depuis sa création en 1929, ne marque pas seulement l'échec d'un parti au profit d'un autre. Ce changement suppose la destitution d'un régime politique caractérisé par une centralisation extrême des pouvoirs économiques et politiques entre les mains du gouvernement fédéral.

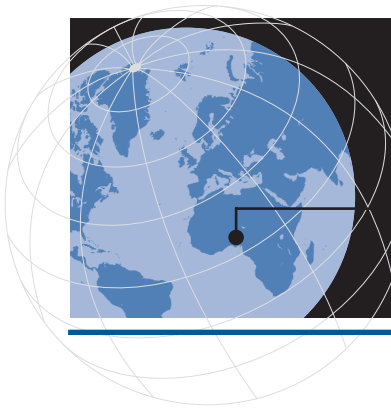
Nonobstant la myriade de dispositions constitutionnelles qui accordent au gouvernement fédéral d'énormes pouvoirs discrétionnaires vis-à-vis les gouvernements étatiques et locaux, le gouvernement fédéral, et particulièrement le président mexicain, jouissent d'énormes pouvoirs « para constitutionnels ».

Ces pouvoirs résultent du quasi-monopole du PRI sur la vie politique du Mexique.

En effet, jusqu'en 1989, le PRI contrôlait tous les gouvernements étatiques et la très grande majorité des gouvernements locaux. L'hégémonie du PRI signifie que tout politicien pour le moins ambitieux doit s'associer au parti et suivre des règles du jeu qui gratifient avant tout la discipline.

Les gouverneurs et les maires étaient motivés à souscrire aux volontés du président s'ils voulaient solidifier leur carrière politique. C'est ainsi qu'au lieu de représenter les intérêts de leurs propres compétences, les gouverneurs et les maires s'affairaient plutôt à défendre ceux du gouvernement fédéral dans leur territoire.

En raison de la défaite du PRI au plan exécutif, les règles de discipline et de subordination qui caractérisaient l'ancien régime politique du Mexique ne sont plus pertinentes, ce qui donne au nouveau gouvernement l'espoir de réformer le fédéralisme mexicain.



Pétrole, fédéralisme et démocratie au Nigeria

PAR *CHIKA B. ONWUEKWE*

Le 29 mai 1999, après plus de seize ans de dictature militaire, le Nigeria s'est tourné vers la démocratie. Depuis, le régime civil a travaillé très fort pour rester uni. Une des priorités gouvernementales de l'agenda du président Olusegun Obasanjo vise à satisfaire les demandes à l'égard du delta du Niger, très riche en pétrole. Les neuf états du delta du Niger (Abia, Akwa Ibom, Bayelsa, Cross River, Delta, Edo, Imo, Ogun, et Rivers) s'opposent en effet à ce que le gouvernement fédéral contrôle leurs ressources pétrolières et ne sont pas heureux de la formule du partage des revenus.

Au Nigeria, l'exportation de pétrole brut compte pour plus de 90 % des revenus récoltés de l'étranger. Le budget fédéral de l'année 2001 s'appuie sur un prix prévisionnel de \$22 le baril contre les \$18 que celui-ci valait en 2000. Les ressources de pétrole du pays sont estimées à 22.5 milliards de barils, et se trouvent en majeure partie dans cette région du delta.

La société nationale du pétrole nigérian (NNPC), une agence gouvernementale fédérale, représente les intérêts du gouvernement nigérian dans l'industrie du pétrole et de l'huile. Ce dernier est le principal actionnaire dans les accords conjoints avec les compagnies de pétrole multinationales (55 % avec Shell, 60 % avec Chevron, 60 % avec ExxonMobil, 60 % avec Texaco, 60 % avec TotalFinaElf 60 %, et, enfin, 60 % avec Eni/Agip).

De bonnes affaires pour les multinationales

Au début du mois d'août 2000, le gouvernement nigérian a signé une nouvelle entente avec ses partenaires sociétaires. Celle-ci, valable au cours des trois prochaines années, élève la marge des coûts de production de \$3.50 à \$4 le baril pour les partenaires. Cela augmente également la marge de profit des partenaires au-delà du niveau établi en 1996 de \$1 le baril à \$2.50

voire \$2.70 par baril sur les investissements jusqu'à \$2 par baril.

Une autre série d'accords financiers des opérations pétrolières au Nigeria est composée des *Production Sharing Contracts* (PSC). Les accords du PSC ne dépendent pas du financement gouvernemental. Cependant, selon les PSC, les compagnies doivent partager leurs profits avec le gouvernement. En règle générale, les multinationales semblent satisfaites des efforts que le gouvernement déploie pour protéger leurs investissements.

En revanche, une bonne partie de la population du delta du Niger déplore l'exploitation des puits de pétrole dans leur région, prétendant que leurs richesses pétrolières sont utilisées pour développer, à défaut de la leur, d'autres régions du Nigeria. Cela est sans mentionner la destruction de la nature par les exploitations pétrolières et la difficulté d'y vivre qui s'ensuit. En effet, un peu partout dans la région du delta du Niger, les pipelines sont bien visibles, et non enfouis. Une des tristes conséquences de cet état de choses sont les fréquentes fuites de pétrole et d'huile qui contaminent les champs avoisinants.

Contrôle fédéral des ressources

La possession et le contrôle de toutes les ressources minières du Nigeria relèvent des assises légales de la Constitution de 1999. « Les mines, minéraux, les champs de pétrole et d'huile de même que la recherche géologique » sont sous la gouverne des compétences légales de l'Assemblée nationale fédérale.

L'acte du pétrole de 1990 (d'abord promulgué en 1969) confirme que le gouvernement fédéral a la mainmise sur les ressources pétrolières. La section 1 de cet acte précise « le contrôle et la possession absolus du pétrole dans toutes

les régions » (intérieures et côtières) du pays par le gouvernement fédéral. De plus, une agence fédérale, la *Federal Inland Revenue Service*, a la responsabilité de prélever les taxes des profits du pétrole des industries en amont. Cette agence prélève également des taxes sur la valeur ajoutée des produits et des services fournis par les compagnies de pétrole. Celles-ci payent déjà des droits pour obtenir des permis d'exploitation du pétrole, de même que des baux de mines de pétrole au gouvernement fédéral. Cela est sans compter toutes les charges que celles-ci ont à honorer auprès de diverses agences gouvernementales fédérales.

Les seuls montants que reçoivent les individus et les communautés de cette industrie du pétrole sont ceux que les industries gouvernementales de pétrole leur accordent pour compenser les terres sur lesquelles le système de pipelines a été installé. L'acte de l'utilisation des terres de 1990 fournit une base légale à de telles acquisitions en précisant que les terres sont gardées sous le principe du trust pour la population de chaque état. Cependant, dans les faits, les sociétés multinationales payent des compensations directement aux propriétaires des terres qu'elles ont acquises pour les exploiter. Les compensations sont calculées en fonction de l'utilisation *économique* de la terre et non en fonction de sa *réelle valeur*. Dans la mesure où les propriétaires des terres de ces régions sont des fermiers dont la production est pauvre, cette compensation semble minimale.

Troubles et ébauches de solutions

Mécontente du gouvernement et des multinationales, une partie de la population du delta du Niger a réagi violemment. Des individus et des groupes militants ont détruit les pipelines, saisi les plateformes pétrolières et même pris en otages des travailleurs ressortissants.

Le gouvernement fédéral a envoyé des troupes militaires sur place. Des meurtres de civils ont malheureusement eu lieu.

Afin de faire cesser ces troubles et calmer la population, le président Obasanjo avait pris l'initiative, en juin 2000, de créer une Commission de développement du delta du Niger. Celle-ci avait reçu le mandat d'établir des politiques et des directives socio-économiques pour développer la région. Les principales fonctions de cette commission se décrivent comme suit :

- Concevoir, établir et mettre en œuvre des projets et des programmes pour développer substantiellement le delta du Niger dans les domaines du transport, de la santé, de l'éducation, de l'emploi, de l'industrie, de la pêche et de l'agriculture, du logement et du développement urbain, des télécommunications, ainsi que de l'approvisionnement en eau et en électricité
- Permettre à la région du delta de s'assurer les mesures nécessaires pour promouvoir son développement physique et socio-économique
- Exécuter tout ce qui, selon la Commission, est nécessaire au développement du delta du Niger et à sa population

La Commission bénéficie d'un financement fort complexe. Une partie de l'argent que le gouvernement fédéral accorderait normalement aux états a été détournée. La Commission reçoit de plus des contributions des compagnies pétrolières (3 % de leur budget annuel) et la moitié de l'argent qui devrait normalement être alloué à un fonds écologique spécial établi par le gouvernement fédéral pour pallier aux éventuelles conséquences de l'exploitation du pétrole face à l'environnement.

Le siège social de la Commission est situé dans la ville de Port Harcourt (Rivers State) et il y a des succursales dans chaque état de la région. Un conseil de direction nommé par le président et confirmé par l'Assemblée nationale supervise son travail. Le conseil comprend des représentants de tous les états producteurs de pétrole, mais encore d'autres états, de l'industrie pétrolière et du gouvernement fédéral.

La création de cette Commission montre bien que les gouvernements démocratiques de nouveau au pouvoir au Nigeria sont prêts à affronter les réelles

conséquences de la production de pétrole. Lors d'une cérémonie à l'occasion du *World Environment Day*, le gouverneur Alamieye seigha (état du Bayelsa) s'est exprimé en ces termes : « Le delta du Niger était en train de couler, a-t-il déclaré... Si quelque chose n'est pas fait dans les plus brefs délais, nos enfants en souffriront peut-être fatalement. Quoi que nous fassions pour protéger notre environnement, nous devons le faire ensemble et dans un esprit de zèle patriotique ».

La Commission soutient ce genre d'effort collectif.

La lumière au bout du tunnel

Pour plusieurs résidents du delta, il y a de l'espoir. En effet, des individus respectés de la région siègent au conseil de la Commission et occupent des positions-clés dans l'équipe de gestion. Parmi eux, on compte le président, Chef Onyema Ugochukwu, l'ingénieur Godwin Omene (directeur général et chef exécutif), Chef Timi Alaibe (directeur exécutif de l'administration et de la finance), M. Udo Abosoh et, enfin, le professeur Victor Peretemode. Le principal rôle de ces personnalités connues du delta est de signaler à la population régionale que le gouvernement fédéral est sincère quant à son engagement dans le processus de décision.

Il reste toutefois des aspects négatifs.

La Commission ne s'est mise à l'oeuvre que très lentement, soit en septembre 2001. Ce retard est principalement dû à une dispute interne entre le président et l'Assemblée nationale sur la manière dont les membres du conseil d'administration devraient être nommés. Le président veut avoir le pouvoir absolu de nommer les membres du conseil et l'Assemblée nationale celui d'approuver ces nominations. À cet égard, elle a gagné son point et promulgué la loi de la Commission de développement du delta du Niger qui stipule qu'il relève de son autorité d'approuver les réunions du conseil, en dépit du veto du président.

La population du delta se plaint également de la lenteur de la Commission en ce qui concerne la dégradation de son environnement. Au cours des derniers mois, les rapports de fuites de pétrole, de feux et d'explosions ont été nombreux. Il faut mentionner les pipelines qui se

sont brisés à Gokana, dans la région d'Ogoniland, de même que l'explosion et le déversement de pétrole à la Shell Nkpoku/Rumuekpe dans la région d'Ogbodo.

En ce qui concerne les questions politiques et constitutionnelles, les critiques se disputent au sujet de la Commission de développement du delta du Niger qui, selon certains, diminue l'autorité des états. Ils prétendent que plutôt que de créer une telle commission, il aurait mieux valu donner plus de contrôle aux états à l'égard des ressources naturelles, tout ceci dans l'esprit du « vrai fédéralisme » ainsi que les Nigériens se plaisent à le dire. Ils soulignent que dans certaines fédérations, dont le Canada, les unités constituantes ont un contrôle prépondérant sur tous les aspects des ressources naturelles de leur territoire.

Mais l'histoire et la conjoncture actuelle du fédéralisme nigérian diffèrent nettement de celle de ces pays. La structure des trente-six états a été créée par le régime militaire en partie dans l'intention de réduire le pouvoir des régions. Par ailleurs, il n'y a pas d'histoire ni de tradition en ce qui concerne le contrôle des ressources naturelles au Nigeria par les états.

Les gens qui ont soutenu l'initiative du gouvernement fédéral lors de la création de la Commission du développement du delta du Niger affirment que si les états s'accordaient à l'égard d'une plus grande autorité du contrôle des ressources, les multinationales pourraient faire bénéficier leurs objectifs de la stratégie du « diviser pour mieux régner ». Ces mêmes personnes déclarent qu'une telle politique ne ferait qu'augmenter les rivalités et les conflits entre le gouvernement fédéral et les états.

Plusieurs croient que la création de la Commission relève d'une initiative de prudence face à un problème multidimensionnel. En fin de compte, les gens du delta et les Nigériens sympathiques à leur cause jugeront la Commission sur ses actions et non sur ses paroles. De façon plus générale, la viabilité du fédéralisme démocratique nigérian renouvelé (du moins dans les communautés pétrolières) peut se reposer sur ses lauriers. ☺



Les villes canadiennes veulent plus de pouvoir

PAR *DAVID LEWIS STEIN*

Au mois d'août 2001 s'est tenue au pays une réunion qui en a dit fort long sur le statut changeant des villes canadiennes. Lors d'une table ronde, les ministres des affaires municipales des dix provinces canadiennes ont discuté de préoccupations communes, dont la nécessité d'offrir à la population des logements plus abordables. Le ministre fédéral du logement, Alfonso Gagliano, a fait valoir une proposition fédérale visant à investir \$680 millions dans le logement au cours des quatre prochaines années.

Dans les années 70, le gouvernement fédéral avait participé à la construction de 25 000 nouvelles unités de logement par année. Vers le milieu des années 90, celui-ci s'était toutefois entièrement retiré des projets de construction. La présence du ministre Gagliano à cette rencontre, ajoutée à l'offre du fédéral d'investir à nouveau dans le logement, a constitué un événement majeur.

Les ministres ont choisi de tenir leur réunion en Ontario, la province la plus peuplée du pays. Mais au lieu d'opter pour Toronto, la dynamique capitale provinciale et la plus grande ville du pays, ils se sont donné rendez-vous à London, une petite ville calme nichée au creux de la zone agricole du sud-ouest ontarien, davantage tournée vers les traditions rurales canadiennes que vers l'avenir industriel et technologique.

Le président de la Fédération canadienne des municipalités (FCM), Jack Layton, présent à cette réunion, a affirmé avoir marqué des buts importants. Soulignons que la FCM représente plus de 1 000 villes canadiennes qui abritent plus de 80 pour cent de la population du pays. Monsieur Layton admet toutefois ne pas s'être assis à la table de négociation en compagnie des ministres. En revanche, il séjournait dans le même hôtel et s'adonnait, en compagnie d'une petite délégation de la FCM, à de « vigoureuses manœuvres de couloir » —souvent dans ceux dudit hôtel.

En fin de compte, Jack Layton et la délégation des villes ont lancé un ultimatum aux ministres fédéral et provinciaux : élargir le nouveau programme de logement pour répondre aux besoins des personnes à faible revenu, à défaut de quoi les villes refuseront de souscrire au projet. Les ministres ont accepté de réexaminer leur initiative et ont convenu de se réunir à nouveau plus tard cette année.

Ainsi, même si le statut légal des villes au sein de la fédération canadienne n'a pas véritablement changé, on peut dire que dans le contexte « pratico-pratique » de la politique de cuisine, les échelons supérieurs du gouvernement ont reconnu l'importance croissante des gouvernements municipaux. « Les villes génèrent une nouvelle énergie », précise Jack Layton. « Les niveaux de gouvernement élevés viennent de se rendre compte qu'ils ne peuvent plus nous tenir pour acquis. Après tout, c'est nous qui assurons la prestation courante de leurs programmes sur le terrain ».

Une création des provinces

En termes légaux, les villes canadiennes sont toujours reléguées au palier inférieur de la hiérarchie constitutionnelle et ne jouissent d'aucun droit en soi, étant entièrement tributaires des gouvernements provinciaux. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, qui regroupait officiellement les colonies pour constituer la fédération canadienne, attribuait aux provinces la responsabilité de gérer des villes. Vers le milieu du 19^e siècle, les villes coloniales d'Amérique du Nord avaient bien obtenu le droit d'élire leurs propres conseils municipaux plutôt que de subir les choix imposés par les gouverneurs coloniaux. Mais la signature de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a permis aux provinces d'exercer tous les pouvoirs sur les conseils municipaux élus.

Au fil des ans, les provinces ont voté des lois municipales qui accordaient aux municipalités les pouvoirs nécessaires pour

offrir des services de base et pour en absorber les coûts en imposant des taxes foncières et des frais de service. Mais ces lois municipales s'avéraient plus restrictives que permissives. Au fur et à mesure que les municipalités grossissaient, les citoyens réclamaient des gouvernements locaux un plus grand éventail de services. C'est alors que les conseils municipaux ont commencé à exercer des pressions sur les provinces pour qu'elles modifient certaines lois municipales ou en adoptent de nouvelles. Il s'agissait d'un long processus qui pouvait s'avérer humiliant. La ville de Toronto devait autrefois demander la permission au gouvernement provincial d'installer un nouveau feu de circulation.

La Grande-Bretagne a conservé le pouvoir officiel d'approuver les modifications à la constitution canadienne jusqu'en 1982, date à laquelle cette dernière a été rapatriée au Canada. (À partir de 1931, le gouvernement britannique avait toujours accepté toutes les demandes de modification formulées par le gouvernement canadien). Depuis 1982, plusieurs conférences fédérale-provinciales ont eu lieu dans le but de restructurer le partage des pouvoirs. À deux reprises, des efforts particuliers ont été déployés pour faire adopter des modifications d'ensemble, soit l'entente du lac Meech de 1990 et l'accord de Charlottetown en 1992.

Les deux tentatives ont échoué. Mais pendant que la tempête constitutionnelle faisait rage, le statut des villes demeurait inchangé. Dans les faits, elles s'avéraient toujours une « création des provinces ».

Des municipalités plus mordantes

Au cours de la dernière décennie, le statut des villes a commencé à changer, du moins sur le plan des rapports avec les gouvernements provinciaux. Dans les années 90, le gouvernement fédéral a engagé une lutte contre l'endettement en réduisant les « paiements de transfert » aux provinces. À leur tour, les provinces

ont sabré dans leurs subventions aux municipalités. Selon les calculs du professeur Harry Kitchen de l'Université de Waterloo, les subventions provinciales sont passées de 23 pour cent des revenus municipaux à 15 pour cent sur une période de moins de une décennie. Depuis, la dégringolade se poursuit.

À Montréal, la participation provinciale aux coûts de transport a chuté de 33 pour cent à 20 pour cent. En Ontario, où cette cession a été particulièrement spectaculaire, le gouvernement provincial a confié aux instances municipales et régionales la responsabilité des logements subventionnés et de quasiment toutes les routes provinciales de calibre inférieur aux autoroutes. La province a également retiré son appui financier aux transports en commun locaux et au transport sur longue distance des banlieusards.

La province a soustrait de l'impôt foncier local certains coûts d'éducation, affirmant qu'une telle mesure permettait aux gouvernements municipaux de récolter assez de fonds pour remplir leurs nouvelles obligations. À l'amorce de cette cession, en 1997, le premier ministre de l'Ontario, Mike Harris, affirmait qu'il s'agissait d'un jeu à somme nulle. Selon lui, les municipalités n'auraient vraisemblablement pas à augmenter leurs taxes pour absorber le coût des nouvelles responsabilités qu'on venait de leur confier. Mais le taux de l'impôt foncier s'est mis à grimper dans diverses municipalités ontariennes, parfois même de plus de 10 pour cent.

Au fur et à mesure que les gouvernements provinciaux réduisaient leurs paiements de transfert, ils ont commencé à relâcher les contrôles légaux et entrepris de remanier les lois municipales pour accorder plus d'autonomie aux villes. À Terre-Neuve, la loi accorde dorénavant aux municipalités les pouvoirs nécessaires pour récolter des fonds en imposant une série de taxes commerciales et foncières et de frais d'usagers; la loi de la Nouvelle-Écosse élargit l'éventail des frais d'usagers; celle de l'Alberta permet aux municipalités de jouir des mêmes droits que « les personnes physiques ».

Les urbanistes et les constitutionnalistes débattent toujours de la question et tentent d'établir jusqu'où peuvent s'étendre les pouvoirs des personnes physiques. Pris dans un sens très large, les villes jouiraient de la même liberté d'agir que les particuliers. Elles pourraient emprunter de l'argent, établir des partenariats avec des sociétés

privées et se lancer dans diverses entreprises pour générer des fonds—sans l'accord de leur gouvernement provincial. Aucune province n'est allée aussi loin jusqu'à ce jour. Mais l'analogie avec les pouvoirs des personnes physiques en est venue à constituer l'idéal que les villes veulent atteindre.

« Aux quatre coins du pays, les provinces canadiennes élaborent des lois qui accordent une plus grande liberté d'action aux municipalités ».

En Colombie-Britannique, la province a commencé à travailler directement avec les fonctionnaires municipaux dans le cadre d'un conseil mixte. Les parties ont conclu un protocole de reconnaissance grâce auquel le gouvernement provincial s'engage à ne pas poser de gestes se répercutant sur les villes sans consulter les gouvernements municipaux au préalable. Évidemment, la Colombie-Britannique peut agir de façon arbitraire, nonobstant ses discussions avec un gouvernement municipal. Mais comme l'explique Richard Taylor, le directeur général de l'Union des municipalités de la Colombie-Britannique : « Ceci symbolise bien l'autonomie et les pouvoirs croissants accordés aux villes, même si nous ne sommes pas encore reconnus comme un véritable palier gouvernemental ».

En Ontario, la nouvelle loi municipale est encore à l'état d'ébauche. Mais suite aux fortes pressions exercées par l'Association des municipalités de l'Ontario, le gouvernement provincial a accepté de retirer une clause nonobstant qui lui aurait permis de contrecarrer toute mesure municipale. Reste à voir si la nouvelle loi attribuera réellement aux municipalités de nouveaux pouvoirs ou si elle permettra encore au gouvernement provincial de les infirmer.

Aux quatre coins du pays, les provinces canadiennes élaborent des lois qui accordent une plus grande liberté d'action aux municipalités. Mais la reconnaissance officielle des municipalités comme de véritables paliers gouvernementaux, et son enlèvement dans la Constitution canadienne, sont loin d'être acquis. Cela dit, les villes ont le vent dans les voiles. Il y a vingt ans, la Fédération canadienne des municipalités comptait sept employés et un

budget de \$280 000. Aujourd'hui, la FCM embauche plus de cent personnes et gère un budget de plus de \$20 millions.

Au cours des trois dernières années, le nombre de membres a doublé, de 600 à plus de 1200. En outre, la Fédération a mis sur pied un caucus des maires des plus grosses villes. Ces derniers se réunissent régulièrement pour formuler des demandes au gouvernement fédéral. Leurs réunions attirent de plus en plus l'attention des médias et obligent les niveaux de gouvernement supérieurs à réagir, même s'ils rejettent toujours les demandes de financement accru.

Le président de la FCM, Jack Layton, est un membre actif du conseil municipal de Toronto. Certains croient qu'il pourrait devenir le prochain maire de la ville, quoiqu'on chuchote dans les couloirs de l'hôtel de ville de Toronto que Layton estime la scène politique nationale plus séduisante. Jack Layton est également un membre bien en vue du Nouveau parti démocratique, un parti socio-démocrate modéré. Le NPД a quasiment disparu de la carte électorale lors des dernières élections fédérales et provinciales, mais ses membres ont commencé à se réincarner en politiciens municipaux dynamiques, surtout à Toronto.

Traditionnellement, les partis nationaux ont toujours évité de mettre le nez dans les affaires municipales. Les Canadiens aiment croire que la politique municipale plane, pour ainsi dire, au-dessus de la partisanerie politique. Ils ne veulent pas vraiment que leurs conseillers municipaux affichent leurs couleurs politiques. Mais puisque le NPД joue dorénavant un rôle-clé au sein de la Fédération canadienne des municipalités, il serait surprenant que les autres partis nationaux cèdent sans riposter à cette nouvelle arène de politique urbaine nationale à un groupe gauchisant.

En Ontario comme au Québec, les gouvernements provinciaux obligent maintenant les villes à s'amalgamer avec leurs collectivités de banlieue. Ces mariages forcés ont donné naissance à certaines municipalités régionales qui regroupent plus d'habitants et administrent des budgets supérieurs à ceux de la moitié des provinces canadiennes. Il ne convient plus de se demander si les villes canadiennes constitueront un jour un niveau de gouvernement en soi et des partenaires à part entière de la fédération canadienne, mais plutôt *quand et comment* cette transformation s'opérera. (6)



Les panchayats de l'Inde : un pont entre le gouvernement et le peuple

PAR *HARIHAR BHATTACHARYYA*

En juillet dernier, on procédait, dans l'état de l'Andhra Pradesh, à des élections engageant le plus bas niveau de gouvernance fédérale de l'Inde : les panchayats (un terme qui signifie assemblée des cinq).

Les panchayats sont des conseils de village dotés de pouvoirs constitutionnels. Ils accordent aux habitants des régions rurales de l'Inde les pouvoirs requis pour gérer leurs affaires locales et mettre en œuvre des travaux publics.

Les personnes élues en Andhra Pradesh viennent gonfler les rangs des trois millions de représentants, dont un million de femmes environ. Ces personnes évoluent au sein des panchayats à l'échelle du pays.

Au fil des ans, les panchayats ont peu à peu incarné l'une des plus importantes institutions politiques aux yeux de la population indienne des régions rurales. Ils ont également joué un rôle-clé dans le processus de décentralisation de l'Inde engagé vers la fin des années 50.

Un profil des panchayats

Les racines des panchayats, qui constituent une forme de gouvernement local, sont profondément ancrées dans l'histoire de l'Inde.

Les panchayats existent depuis plusieurs siècles en tant qu'unités gouvernementales traditionnelles de village. Ils se sont répandus à l'échelle du sous-continent indien jusqu'à constituer l'une des pierres angulaires de la civilisation indienne.

Si les panchayats étaient héréditaires, ils n'en regroupaient pas moins des représentants de divers groupes sociaux, ce qui en faisait des entités relativement représentatives. Le style de gouvernement se voulait ouvert et direct.

Les panchayats assumaient une double fonction, soit régler les différends par voie consensuelle tout en favorisant le statu quo. C'est ainsi que les habitants des régions rurales de l'Inde ont toujours considéré les panchayats comme de véritables défenseurs de la stabilité sociale.

Après l'indépendance de l'Inde en 1947, les panchayats ont continué de jouer un rôle-clé

dans les zones rurales et à gérer les affaires locales en misant sur de solides valeurs traditionnelles. Mais ils ne jouissaient d'aucun statut officiel ou constitutionnel.

Au fur et à mesure de l'évolution de la fédération indienne (voir l'encadré), les panchayats en sont venus à constituer des unités gouvernementales autonomes au cœur même des états. On leur a donné pour mandat particulier d'assurer le bon développement des régions rurales et des infrastructures connexes.

Le 73e amendement (1992) à la Constitution de l'Inde identifie 29 secteurs relevant des panchayats, dont l'agriculture, l'irrigation, les routes, l'électricité, les industries familiales, le logement rural, l'eau potable, la santé et l'éducation.

L'envergure et la portée des panchayats varie considérablement d'un état à l'autre. Un panchayat de *gram* moyen fournit des services à 25 000 personnes environ au Kerala alors qu'au Bengale-Occidental, les panchayats de *gram* desservent 12 000 habitants.

Par ailleurs, les pouvoirs de taxation des panchayats, tout comme leurs revenus, varient grandement selon les états. La contribution fiscale au revenu global des panchayats oscille entre 0,9 pour 100 au Punjab et 63,4 pour 100 au Kerala. En général, les subventions gouvernementales demeurent la principale source de revenus des panchayats.

Un processus démocratique

L'évolution des panchayats indiens en tant qu'unités gouvernementales autonomes se distingue de deux façons.

D'une part, il s'agit d'un processus démocratique. Les représentants des panchayats doivent être élus par leurs populations constituantes au suffrage universel dans le cadre d'élections ouvertes, concurrentielles et multi-partites.

D'autre part, en raison de dispositions particulières, un certain nombre de sièges sont réservés aux femmes et aux membres

de groupes défavorisés.

Cette diversité typique des panchayats témoigne éloquentement de la nature démocratique du processus et des types de défis que ces derniers doivent relever.

Lorsqu'on trace le profil d'un panchayat typique, on note une forte proportion de travailleurs salariés, de paysans, de ménagères villageoises et d'autres groupes de ce genre. Bien que nettement tournés vers leurs traditions locales, ces représentants assument des tâches variées comme celles de président et participent à une kyrielle de comités (routes, alphabétisation, reboisement, etc.).

Lorsqu'on demandait à une représentante (une ménagère du district de Burdwan avec un simple diplôme d'école primaire) ce qu'elle pensait des panchayats, cette dernière déclarait : « Je m'occupe de tous les problèmes des villageois, de la construction des routes aux problèmes familiaux. On fait appel à mes services jusqu'au bureau du panchayat. Je suis heureuse de pouvoir servir le public ».

Une étude menée auprès de 1190 villageois a révélé que 83 pour 100 considéraient les panchayats comme une institution très utile sans laquelle ils souffriraient davantage. 88 pour 100 affirmaient que c'est grâce aux panchayats qu'on avait réussi à abolir la domination des castes plus élevées sur les villages.

La forte participation de la population aux élections des panchayats confirme toute la confiance que la population accorde à cette forme de gouvernement. Le nombre d'électeurs y est toujours plus élevé qu'au cours d'élections gouvernementales étatiques et fédérales. Lors des dernières élections de panchayats au Bengale-Occidental en 1998, 85 pour 100 des habitants en âge de voter se sont rendus aux urnes.

La décentralisation au sein des états

La décentralisation réalisée par l'Inde par l'entremise des panchayats diffère grandement de celle résultant de la création d'états (voir *Fédérations*, volume 1, numéro 3, mars 2001).

Lorsque l'Inde établit de nouveaux états, c'est habituellement en réaction aux pressions des entités ethno-linguistiques particulières. Les pouvoirs accordés aux panchayats ne tiennent pas à de telles considérations. Si l'Inde accepte maintenant d'accorder aux panchayats un statut officiel, c'est parce que ces derniers ont su démontrer leur aptitude à mener à bien des projets de développement ruraux.

En vertu de la Constitution de l'Inde, il revient aux états d'octroyer des pouvoirs aux panchayats. Par conséquent, les états ont adopté un ensemble de lois sur les panchayats qui tiennent compte de leurs besoins et circonstances propres.

Il va de soi que la politique a également marqué ce processus et c'est généralement le mouvement en faveur de la décentralisation qui en a souffert.

Aux yeux des états, les pouvoirs locaux ont souvent constitué une menace à leur propre autorité. Compte tenu du paradigme dualiste traditionnel du fédéralisme, soit des pouvoirs en équilibre sur un axe centre-état, un troisième ordre de gouvernement a beaucoup de mal à se tailler une place. Les considérations ethniques ont également ralenti le processus de décentralisation au-delà du cadre de l'autonomie étatique ethnolinguistique.

Néanmoins, le large appui populaire dont jouissent les panchayats était inévitable et les états n'ont eu que le choix de leur accorder des pouvoirs. De leur côté, les états qui ne possèdent pas encore leurs propres panchayats exercent de fortes pressions en vue de les établir.

Malgré une certaine opposition des états, les universitaires et autres personnalités influentes de l'Inde sont unanimes : la décentralisation démocratique du pays en faveur des panchayats a permis de rehausser la légitimité des états.

Une fenêtre sur le Bengale-Occidental

L'état de l'est du Bengale-Occidental, plus que tout autre, a réussi à réaliser le transfert des pouvoirs vers ses autorités locales. Il importe de noter le succès que cette décentralisation vers les panchayats a connu jusqu'à maintenant.

C'est un acquis que le gouvernement étatique du Bengale-Occidental dirigé par le parti communiste appuie le gouvernement local. Le Bengale-Occidental figure d'ailleurs parmi les premiers états ayant officiellement adopté les panchayats en tant qu'unités gouvernementales locales. Les élections à des postes au sein des panchayats ont lieu tous

les cinq ans depuis 1978. Dans cette province, les panchayats administrent des projets qui absorbent cinquante pour cent du budget étatique accordé aux dossiers ruraux.

Dans une large mesure, les panchayats sont à l'origine des réalisations socio-économiques spectaculaires des collectivités rurales du Bengale-Occidental depuis la fin des années 70.

Ils ont joué un rôle-clé dans l'attribution des terrains de surplus aux paysans et aux travailleurs agricoles sans terre, encouragé l'alphabetisation, amélioré la qualité de l'eau potable et de l'irrigation, favorisé la construction de routes et ainsi de suite. Grâce aux panchayats, la population rurale a pu participer pleinement à toutes ces activités.

* * *

En raison du succès de ces entreprises et de l'engagement direct de la population locale, les villageois et les représentants élus

tendent à considérer les panchayats comme de véritables institutions politiques plutôt que comme de simples organismes au service de projets locaux.

Les élections au sein des panchayats de l'Andhra Pradesh illustrent bien la situation. Si, au cours de la prochaine étape électorale, les électeurs ruraux du Telengana votent majoritairement en faveur de *Telengana Statehood Association*, leur geste sera perçu comme un mouvement populaire favorable à la création d'un état du Telengana distinct de l'Andhra Pradesh.

Les panchayats ne sont pas uniquement le fruit du fédéralisme de l'Inde. Ils peuvent aussi contribuer à fédéraliser davantage le pays. De fait, les panchayats pourraient constituer un outil de choix pour aider l'Inde à vivre une nouvelle transformation dans un proche avenir. (6)

Les antécédents historiques et légaux des panchayats

L'article 40 de la première Constitution de l'Inde (1950) a reconnu l'existence des panchayats. Mais puisque cet article fait partie du chapitre 4 de la Constitution et ne peut être réglé par voie judiciaire, les panchayats relèvent toujours de l'autorité des états.

Depuis l'instauration des premiers plans quinquennaux dans les années 50, le gouvernement de l'Union a engagé une série de mesures pour donner aux panchayats un statut conforme à l'article 40, en commençant par le célèbre comité Balwantarai Mehta (1957).

Certains gouvernements étatiques ont également tenté d'établir leurs propres institutions en modifiant des lois et en organisant des élections au niveau des panchayats. Au Bengale-Occidental par exemple, on a établi 19 662 panchayats de *gram* et 2 926 panchayats de *anchal* (niveau de bloc) entre 1957 et 1962. Dans la plupart des cas, ces panchayats n'ont pas survécu.

Dans les années 80 et 90, l'Inde a graduellement réussi à faire des panchayats le troisième palier de son régime fédéral.

Le gouvernement du premier ministre Rajiv Gandhi a introduit la 64e Loi de modification de la Constitution (1989) sur les panchayats dans le but de les constituer en troisième palier du régime fédéral indien. Mais ce projet a été rejeté par le Rajya Sabha (Conseil des États) par une marge étroite de deux votes.

C'est la 73e Loi de modification de la Constitution sur les panchayats votée par le Parlement de l'Inde en 1992 qui a enfin obligé les gouvernements des états à mettre sur pied des panchayats.

Les nouveaux articles de cette modification (243-243O) prévoient l'établissement d'un régime à trois niveaux au sein des panchayats : le niveau du village, le niveau du district et un niveau intermédiaire qui enjambe les deux autres.

Certains sièges doivent être réservés aux groupes défavorisés. Dans ce cas, le nombre de sièges est proportionnel à leur présence démographique dans la région concernée. Pour ce qui est des femmes, au moins un tiers des sièges leur est attribué.

Chaque gouvernement de panchayat a le droit de gouverner pendant une période de cinq ans à partir de sa date de création. Il peut néanmoins être dissous plus tôt, conformément aux dispositions légales prévues par l'état en question.

En ce qui touche les pouvoirs et fonctions propres des panchayats, la législature des états est en mesure de leur accorder les compétences et l'autorité nécessaires pour agir à titre d'instances gouvernementales autonomes. La 11e Annexe de la Constitution de l'Inde énumère 29 domaines de compétences réservés aux panchayats. Ces derniers sont surtout liés au développement économique et aux programmes sociaux.



Fédéralisme et droits des homosexuels aux États-Unis : les états mènent le bal

PAR LOUIS-PHILIPPE ROCHON ET JEREMY MAYER

Au Vermont, deux lesbiennes peuvent s'unir civilement et recevoir les mêmes droits octroyés aux couples hétérosexuels mariés, dont les droits d'adoption et d'assurance, les droits hospitaliers, et même la reconnaissance de leur relation. Cependant ces droits ne sont pas reconnus partout dans le pays. Selon le système fédéral américain, les couples gais et lesbiens n'ont qu'à se trouver à quelques centaines de milles de leur domicile pour perdre aussitôt leurs droits. Qui plus est, ces couples du Vermont peuvent même se voir refuser leur droit le plus intime sous peine de représailles du gouvernement.

Plusieurs Américains estiment qu'en établissant ce type de réseau de droits qui changent d'un état à l'autre, le fédéralisme aux États-Unis discrimine les homosexuels. Nous croyons au contraire qu'il ne s'agit pas d'une faiblesse, mais bien davantage de la force du fédéralisme américain. Il faut en effet en reconnaître la sagesse et se réjouir du fait que les États-Unis ne soient pas une nation unitaire. L'avenir des droits civils pour les gais et les lesbiennes se situe au niveau des états. Au cours des prochaines années, ceux-ci évolueront de façon spectaculaire.

Une question, toutefois, se pose : pourquoi l'avenir des droits civils pour les gais et les lesbiennes se situe au niveau des états et non du fédéral? Ne pourrions-nous pas imaginer un président qui défendrait les droits des homosexuels, comme Lyndon B. Johnson qui, dans son discours de 1965, *We Shall Overcome*, a accordé le droit de suffrage aux Noirs du sud des États-Unis? Ne pouvons-nous pas espérer un jugement favorable de la Cour suprême? Cela a été le cas du procès *Loving v. Virginia* (1967) qui a reconnu aux couples de race différente le droit de se marier dans tous les états.

Une nouvelle réalité politique

Malheureusement, les élections fédérales de 2000 ont mis fin à tout espoir en ce sens. Le mieux que l'on puisse espérer est que le Président Bush conserve le statu quo.

Et même si Al Gore avait remporté les élections, des droits accrus pour les gais

n'auraient certes pas été une priorité de la maison blanche. Bien que Gore appuyait les efforts mettant fin à la discrimination contre les homosexuels, il appuyait toutefois les démarches des supporteurs anti-gais du *Defence of Marriage Act*—un projet qui refuse de reconnaître le droit aux couples gais et lesbiens de se marier.

« Aux États-Unis, le système fédéral exige d'abord quelques victoires au niveau des états afin de créer un consensus national qui permettra l'intervention nécessaire du fédéral. »

Si les démocrates réussissent à se faire élire en 2004, on peut envisager une administration qui puisse peut-être mettre fin à la discrimination dans les forces armées de même qu'au sein du marché du travail. Malgré cela, le parti démocrate est gouverné par des centristes qui hésiteraient certainement à appuyer ces démarches. Après tout, les gais et les lesbiennes n'ont pas de place (ou très peu malgré la présence des *Log Cabin Republicans*) au sein du parti républicain.

Les élections de 2000 ont également mis un point final à tout recours rapide aux tribunaux. En 1986, il ne manquait qu'un seul vote à la Cour Suprême pour abolir les lois sur la sodomie. D'ailleurs, *Bowers v. Hardwick* demeure toujours la référence pour les cas de libertés sexuelles sous la constitution américaine. Depuis, la majorité conservatrice a pris de l'ampleur et continuera certainement lors du prochain mandat du gouvernement de l'administration Bush. Il se pourrait toutefois que le juge Kennedy permette d'entretenir un certain espoir à cet égard. Nommé à la Cour Suprême par Reagan, il a adopté une approche modérée face aux droits des gais et des lesbiennes. Citons, par exemple, son opinion juridique dans *Romer v. Colorado* qui jugeait anticonstitutionnel un référendum de l'état du Colorado qui aurait enlevé le droit aux municipalités de protéger

les gais et les lesbiennes. Malgré cela, il est fort difficile d'envisager une version gaie de *Brown v. Board of Education*—le cas qui, en 1954, a mis fin à la ségrégation raciale.

Mariage : libre-arbitre des états

À l'heure actuelle, aux États-Unis, il n'existe pas de consensus et de majorité qui appuieraient les droits égaux pour les gais et les lesbiennes. De toute façon, si majorité il y avait, elle ne saurait être suffisamment forte pour contrecarrer la culture conservatrice. Même Clinton a dû rejeter le plaidoyer gai en signant le *Defence of Marriage Act* en 1997. De concert avec la majorité démocrate au Congrès, Clinton a dû accepter la définition du mariage comme étant l'union d'un homme et d'une femme. Pis encore : cette loi permettait aux états individuels de reconnaître les lois de mariage des autres états. Le mariage d'un couple gai ou lesbien au Vermont ne sera pas reconnu ailleurs.

L'intervention fédérale de Clinton face à cette question du mariage demeure bizarre. Les états considèrent le mariage comme une juridiction relevant des états, et non du fédéral. Ils ont établi des lois très différentes d'un état à l'autre concernant les périodes d'attente et même les tests de sang. La définition de l'inceste, par exemple, diffère d'un état à l'autre. Dix-neuf états permettent le mariage entre cousins germains. Les autres états l'interdisent carrément, surtout quand les couples sont fertiles. Cela ne constitue pas toujours un obstacle; sous le principe constitutionnel du « *full faith and credit* », les cousins désireux de s'épouser peuvent le faire dans l'un des dix-neuf états l'acceptant. Une fois contracté, ce mariage doit toutefois être reconnu partout ailleurs. Mais la loi signée par Clinton, le *Defence of Marriage Act*, permet justement aux états de refuser de reconnaître les mariages entre les gais et les lesbiennes des autres états.

Changement des attitudes face à d'énormes obstacles

Ainsi, seul le Vermont reconnaît les unions civiles entre gais et lesbiennes. Malgré cela, les conservateurs ont réussi à s'emparer de postes-clés durant les élections de 2000. Les Républicains ont pris le contrôle de la

législature, en grande partie grâce à une saccade contre les gais et les lesbiennes. On peut se demander si l'union civile survivra à la nouvelle législature républicaine. À Hawaï, le mariage entre gais et lesbiennes a presque réussi à passer quand un juge a déclaré que le refus du mariage aux gais et aux lesbiennes violait la constitution de l'état. Une révolte en a résulté et a rapidement conduit à un amendement constitutionnel qui ne reconnaît pas la légalité du mariage entre gais et lesbiennes. Si le mariage entre gais et lesbiennes ne peut trouver d'appui au Vermont et à Hawaï—deux états progressistes—il est difficile de voir comment il pourrait l'être ailleurs. Et même si ce type de mariage réussissait à s'imposer dans ces deux états, les obstacles dans les autres états demeureraient considérables.

Malgré ce bilan, ces états demeurent toujours ceux dans lesquels les droits égaux des gais et des lesbiennes sont les plus prometteurs. Les lois contre les actes de sodomie sont en baisse. Grâce aux recours devant les tribunaux, seulement dix-huit états interdisent la sodomie, définie de diverses façons (actes oral-génital, anal-génital ou oral-anal). Bien que certaines lois s'appliquent en particulier aux gais et aux lesbiennes, elles s'appliquent également aux couples hétérosexuels dans plusieurs cas.

De plus, ainsi que les lois contre les limitations des naissances dans les dernières décennies, les lois contre la sodomie sont rarement appliquées contre deux adultes consentants. La fonction première de ces lois est plutôt symbolique, comme un renforcement des moeurs sexuelles traditionnelles, ou encore comme un grief de plus visant les actes sexuels entre gais dans des milieux publics, ou comme moyen de refuser le droit d'adoption aux gais et aux lesbiennes. Par exemple, si, dans un divorce, l'un des parents est accusé de briser les lois de l'état (par exemple, en pratiquant la sodomie), ce parent peut être déclaré « inapte » (les lois sur la sodomie sont aussi invoquées dans des cas de viols).

Si la tendance à bannir les lois contre la sodomie est à la hausse, la raison en est certes due à l'acceptation des pratiques sexuelles des hétérosexuels, et non des homosexuels. Il faut se souvenir de la nonchalance avec laquelle le Rapport Starr a été reçu par le public américain. On verra donc plusieurs autres états éliminer les lois contre la sodomie au cours de la prochaine décennie.

On verra également le progrès au niveau de l'état plutôt qu'au niveau du fédéral à l'égard de la discrimination sur le marché du travail. Déjà, plusieurs états et municipalités condamnent la

discrimination basée sur l'orientation sexuelle, bien qu'il soit toujours légal dans d'autres états de congédier un employé à cause de son orientation sexuelle. Dans certains autres états, du reste, il est tout à fait permis de congédier un employé à cause de ses préjugés anti-gais. Il est bien entendu difficile d'évaluer l'ampleur de la discrimination contre les gais et les lesbiennes en milieu de travail tant et aussi longtemps que la pratique demeure légale car plusieurs gais et lesbiennes (surtout dans les milieux jugés plus sensibles, par exemple de l'école primaire et secondaire) refusent toujours de s'afficher publiquement.

« Tous les mouvements égalitaires se sont d'abord produits au niveau des états. Pourquoi en serait-il autrement pour le mouvement gai et lesbien? »

Une question de liberté?

Au sein de la fédération américaine, les gais et les lesbiennes peuvent s'attendre à des progrès non seulement en provenance des états du nord-est, mais bien des états de l'ouest. Cela peut sembler ironique, mais examinons le paysage politique actuel : bien que les états du nord-est soient en avance sur ces questions, les états de l'ouest montrent des tendances fortement libertaires qui ne sont pas sans appuyer un populisme de laisser-faire. C'est ce mouvement qui conduira à d'importantes victoires pour les gais et les lesbiennes.

Rappelons-nous, à cet égard, les dernières années de gouvernement du sénateur Barry Goldwater de l'Arizona. Un avatar des droits des états, Goldwater, comme candidat à la présidence en 1964 s'est prononcé contre l'immoralité sexuelle. Toutefois, comme gouverneur, il a terminé sa carrière en donnant son appui aux droits égaux pour les gais. La région Mountain West sera certes un exemple à retenir, pris en son affiliation républicaine de plus en plus importante et sa tradition historique pour la protection des droits et libertés individuelles.

Dans le débat pour les droits de la reconnaissance des homosexuels, il sera intéressant de découvrir la perception des citoyens quant à l'origine de l'homosexualité. Selon le spécialiste de l'opinion publique Clyde Wilcox (Georgetown University), même les plus homophobes sont prêts à tolérer les droits égaux pour les gais et les lesbiennes si l'homosexualité est génétique. Si c'est le cas, l'homosexualité ne résulte pas d'un

choix, mais d'une prédisposition génétique. C'est donc plus acceptable. Mais les différences entre les citoyens d'un état à l'autre concernant leurs croyances religieuses et leurs idéologies, leur niveau d'instruction et d'éducation, de même que celui de leurs revenus risquent de mener à différentes interprétations des faits scientifiques et, par le fait même, à des réponses et à des stratégies tout aussi différentes.

Ce sont pour ces raisons, par conséquent, que les victoires pour les gais et les lesbiennes au cours des prochaines années seront sans doute d'abord et avant tout au niveau des états. Ceci n'est guère surprenant : tous les mouvements égalitaires se sont d'abord produits au niveau des états. Pourquoi en serait-il autrement pour le mouvement gai et lesbien?

Chacun leur tour, les états ont aboli l'esclavage bien avant l'amendement 13 qui abolit l'esclavage aux niveaux national et fédéral. Les femmes ont obtenu le droit de vote état par état avant de gagner le suffrage universel au niveau national. Même certaines minorités religieuses ont souffert de discrimination dans certains états avant de bénéficier de la protection de la Cour Suprême.

Dans chaque cas, les groupes qui souhaitent des droits égaux ont d'abord dû réussir dans quelques états avant de remporter les victoires nationales. Comme le disait le juge Louis Brandeis, au sein du fédéralisme américain, les états sont « le grand laboratoire de la démocratie ».

Tel sera l'itinéraire à suivre pour les gais et les lesbiennes. Certains états sont, et seront, bien en avance sur les autres et même sur l'ensemble du paysage politique fédéral. Ces états offriront des garanties contre la discrimination dans le milieu du travail, des libertés sexuelles, et même le droit au mariage des gais et des lesbiennes. On ne peut qu'espérer que lorsque les Américains iront dans ces états et verront que ces droits ne mènent pas à leur déclin social et moral, à la pédophilie et à la colère de Dieu, ils en viennent à appuyer les droits égaux des homosexuels, ou du moins à les tolérer au niveau national.

Selon le bilan des autres groupes minoritaires, le gouvernement fédéral devra se prononcer et entreprendre les démarches nécessaires pour atteindre l'égalité des gais et des lesbiennes. Mais aux États-Unis, le système fédéral exige d'abord quelques victoires au niveau des états afin de créer un consensus national qui permettra l'intervention nécessaire du fédéral. (6)



la page du « *Praticien* »

Peter Marais, Afrique du sud **Gouvernance municipale et l'uni-cité de Cape Town**

Peter Marais a été élu maire de l'uni-cité de Cape Town en novembre 2000. Ancien des politiques locales et provinciales au Cap de l'Ouest, Peter Marais est l'un des leaders de l'Alliance démocratique, la coalition du Parti démocratique et du Nouveau parti national (duquel Marais est membre). Au moment d'imprimer ce numéro, nous apprenons que M. Marais est en congé spécial en raison d'une enquête menée quant à sa décision de faire porter à deux rues les noms des

présidents Nelson Mandela et F.W. de Klerk. Peter Marais s'est entretenu du développement de l'uni-cité de Cape Town avec **Sean Jacobs**.

Fédérations : Comment envisagez-vous d'unir une ville divisée comme Cape Town, si l'on pense qu'à l'époque de l'apartheid celle-ci était gouvernée par cinq sous-structures, des autorités gouvernementales locales définies par race et que l'accès aux services était inégal?

Marais : La ville est divisée selon des lignes économiques bien plus que raciales. Malheureusement, en Afrique du Sud, la pauvreté est associée aux Noirs et la richesse aux Blancs. L'acte des groupes et des régions de l'époque de l'apartheid séparait non seulement les races, mais l'aptitude à payer, les comptes bancaires, les riches des pauvres, les nantis des démunis. Le grand défi est donc : comment démêler les deux communautés?

L'émergence de Cape Town en tant qu' « uni-cité »

L'uni-cité de Cape Town est le récent amalgame de six « sous-structures » et de plus de cent autorités locales auparavant définies selon la race. Cape Town compte maintenant plus de 3 millions de résidents. Son budget atteint plus de 9 milliards de Rands—ce qui dépasse celui du gouvernement provincial du Cap de l'Ouest—et il produit dix pour cent du produit domestique brut.

Le principal défi de la ville est de vaincre les arriérés et les disparités raciales dans le service d'approvisionnement, de même que d'encourager la croissance économique dans cette troisième plus grande ville du pays (après Johannesburg et Durban). La ville demeure un aimant économique pour les immigrants des environs de la province du Cap de l'Est, mettant de la pression sur ses ressources.

La pauvreté est toutefois l'un des problèmes les plus criants. La ville a besoin de 120 000 maisons, plus de 300 000 personnes sont au chômage et plus d'un million n'a pas accès aux services municipaux de base. Cependant, dans plusieurs secteurs de la ville, l'infrastructure est comparable à celle de pays développés.

Le gouvernement local a subi une reconstruction majeure au cours des dix dernières années. En novembre, les élections complèteront ce processus. Les limites des conseils auront été redessinées, le nombre de ces mêmes conseils réduit, un nouveau niveau introduit (appelé « mégacité » à Johannesburg et « uni-cité » à Cape Town), et, enfin, le rôle du gouvernement local augmenté en fonction du gouvernement provincial.

Trois phases politiques et institutionnelles distinctes ont marqué le passage de Cape Town vers la démocratie :

- Le Forum de négociations du gouvernement local a été établi pour négocier un leadership politique intérimaire de 1994 à 1996.
- Conséquemment, un corps intérimaire nommé *La sous-structure transitoire de Cape Town* a été établi. La moitié des membres sont des conseillers de l'ex-conseil, et l'autre des représentants d'organisations de la société civile;
- enfin, en mars 1996, deux mois avant la première élection démocratique du gouvernement, six nouvelles sous-

structures de la région métropolitaine du Cap ont été mises en place. Le conseil a été renommé et restructuré pour rompre avec la tradition apartheid, et pour révéler les fonctions allouées selon les nouvelles frontières administratives.

- Les détails particuliers concernant l'uni-cité ont été négociés de 1996 à 1999.

Des stratégies des gouvernements central et locaux ont déclaré que le raisonnement en faveur de l'uni-cité contribue à plus d'efficacité et de coordination. Cependant, les activistes locaux, les syndicats et les groupes civiques à Cap Town (de même qu'à Johannesburg et Durban) se sont vivement opposés à ce plan. Ils ont affirmé que l'uni-cité était destinée à favoriser les impératifs des politiques néolibérales sous prétexte de s'assurer que les directives politiques de la stratégie macro-économique du gouvernement étaient mise en place à tous niveaux. Déjà, le conseil a privatisé l'approvisionnement en eau et en électricité.

La façon dont l'uni-cité sera gouvernée administrativement aura-t-elle un rapport avec les défis raciaux?

Oui. Pour la première fois, la ville aura une politique concernant la pauvreté qui sera couverte par mon budget, lequel se présente en deux parties. Une part veut promouvoir la croissance économique en gardant les taxes basses. Simultanément la politique de pauvreté comprend l'*abba*, ce qui signifie égalité en Afrikaan. *Abba*, dans notre langue –la langue métisse– signifie porter un enfant sur son dos jusqu'à ce qu'il soit en mesure de marcher.

Voudriez-vous que les riches paient pour les pauvres?

Je crois qu'il est toujours juste d'obtenir quelque chose pour son argent. Si les riches paient davantage, ils auront une plus grande qualité de services. L'objectif, pour tous, est de pouvoir se dire « Je paie plus, mais j'en ai pour mon argent ».

Avez-vous l'intention d'affirmer une certaine souveraineté, voire une indépendance pour le gouvernement de la ville alors que vous avez à bâtir à même les décombres? Quel genre de choses allez-vous pouvoir faire pour créer cette souveraineté?

Nous devons d'abord considérer le gouvernement local comme une sphère indépendante du gouvernement et non comme un troisième niveau. Il n'y a pas de hiérarchie gouvernementale en Afrique du Sud. La Constitution n'en fait pas mention mais précise plutôt l'existence de sphères de gouvernement et de coopération. Maintenant, je considère le gouvernement local égal au gouvernement central et provincial. Je me laisse guider par les pouvoirs que la Constitution m'alloue. Enfin, nous nous penchons surtout sur les services à livrer contrairement aux autres sphères du gouvernement.

Le gouvernement provincial peut se comparer à un trésorier. Il obtient l'argent et paye les professeurs avec, de même que les pensions et les assurances santé. Ce gouvernement ne fait pas d'argent, il en dépense.

Les gouvernements locaux, en revanche, produisent leurs propres revenus. Ils doivent se creuser la cervelle quand il s'agit de trouver le prochain deux millions. Impôts, permis de chiens, location de leurs immeubles, sous-traitances, charges de départ... Toutes ces choses, depuis les abattoirs, les marchés de produits frais, la vente d'eau et d'électricité génèrent notre propre revenu.

Nous devons être considérés les égaux du gouvernement. Nous appartenons à la sphère gouvernementale qui livre des services puisque ce n'est pas le mandat des deux autres. Nous construisons les maisons et les cliniques.

Cependant le gouvernement national établit les standards des logements que vous pouvez construire, n'est-ce-pas?

Nous établissons nos propres standards dans la mesure où nous pouvons financer les projets. À l'heure actuelle, la Constitution indique que le logement relève du provincial. Si la Constitution était modifiée demain, et qu'elle stipulait que le logement relevait du gouvernement local, nous trouverions des façons de financer cela. Cependant, nous ne pouvons pas dépenser d'argent sur des mandats sans fonds. Je pourrais assurer cette fonction si notre conseil ne pouvait pas obtenir d'argent à ce niveau du gouvernement. Mais je voudrais, question d'argumenter, que le logement en vienne à relever du gouvernement local. Ainsi je pourrais négocier directement avec le gouvernement national et obtenir les fonds nécessaires pour construire ces maisons. En ce moment, les critères sont établis nationalement et ils allouent de 17 à 18 milliers de Rands par maison. Si cela devait relever du gouvernement local, j'établirais mes propres critères.

Je comprends que les budgets de certaines méga-cités dépassent les budgets provinciaux.

C'est vrai, mais nous avons une série de mesures en place pour nous assurer qu'il n'y aura pas d'abus de pouvoir. Les gouvernements doivent se considérer partenaires et non pas compétiteurs. C'est comme passer le flambeau. Je fais ma course, et si je ne peux pas continuer, je passe le flambeau au gouvernement provincial, ainsi nous n'échouons pas. Après ils courent le cent mètres et s'ils sont fatigués, ou s'ils ne peuvent pas aller plus loin, ils devraient être capables de transmettre le flambeau au gouvernement national.

Vous dites donc que lorsque les fonctions sont clairement définies, les relations s'améliorent entre les gouvernements...

Oui. Nous avons clairement défini les fonctions en ce moment mais... quand la guerre est déclarée, l'armée et la marine doivent travailler ensemble. Les ennemis communs se battent de diverses façons. Ils se voient comme partie intégrante d'une même force qui vaincra. La bataille contre

la pauvreté, le Sida et les problèmes environnementaux devraient être menée à tous niveaux. Nous croyons souvent que les ordres du gouvernement s'opposent les uns aux autres, à l'instar des partis. Le gouvernement devrait se considérer comme un tout.

Y aurait-il une possibilité que le gouvernement central essaie de faire s'opposer le niveau municipal au niveau provincial? Prenons l'exemple du Cap de l'Ouest. Admettons que le congrès national africain (ANC) obtienne une majorité et gouverne la province, et que vous gouverniez la ville comme membre de l'Alliance démocratique. Comment pensez-vous que cela pourrait affecter le gouvernement local et les services qu'il doit livrer?

Cela mettrait une pression sur son efficacité. Nos précédentes expériences nous éclairent à cet égard. Jusqu'à maintenant il n'y a eu aucune coopération entre la ville de Cape Town et la province parce que la ville, gouvernée par le ANC, ne voulait pas coopérer avec la province, le Nouveau parti national et le parti démocratique.

Maintenant, en ce qui concerne tout ce que nous menons, la province et la ville font entreprise commune, notamment en ce qui concerne la politique municipale. Nous avons des accords de contrôle des squats sur le territoire qui appartient à la province et avons le droit de les chasser.

Comment pourriez-vous comparer votre fonction de maire à celle du ministre que vous avez été au gouvernement provincial? Où croyez-vous être plus efficace?

Je suis au moins vingt fois plus efficace comme maire d'une uni-cité que je ne l'étais en tant que ministre et au cours de ma carrière. J'ai eu tous les dossiers imaginables. J'ai été ministre de la santé, des services sociaux, du gouvernement local, des transports et des travaux publics et je n'aurais jamais pu accomplir ce que j'ai accompli ici. Ici j'ai l'oeil sur tous les besoins de la population –plus de 200 choses sinon plus, depuis les routes jusqu'à l'approvisionnement en eau, le logement, l'environnement, la circulation, la police municipale, les cours municipales, les plages, les parcs, les forêts, les abattoirs, l'éclairage des rues, les eaux usées –toutes ces choses que la population prend pour acquis sont assurées par la ville, et aucunement par la province. ☺