



# Fédérations

## Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

volume 2, numéro 3, avril 2002

### Sommaire

---

#### **Autriche : Jörg Haider se sert de son pouvoir en Carinthie comme tremplin** - *Melanie A. Sully*

*Jörg Haider s'est catapulté sur la scène nationale en utilisant son poste de gouverneur de Carinthie. Lorsque sa présence dans la capitale est devenue gênante pour l'Autriche et pour son parti, il s'est retiré dans son « Land » où il exerce un important rôle de chef de file « officieux ».*

#### **Le conflit au Cachemire, source de difficultés pour le fédéralisme indien** - *George Mathew*

*L'État du Jammu-et-Cachemire est parmi les plus petits de la fédération indienne mais leur destin a toujours été une source de difficultés depuis l'accession de l'Inde à l'indépendance. Le gouvernement indien pourrait envisager toute une gamme de solutions. George Mathew signale que la paix pourrait fort bien ne pas dépendre de solutions imposées de l'extérieur mais de la mise en place de solides institutions démocratiques à l'échelon local.*

#### **Le gouvernement fédéral du Brésil impose des règles budgétaires aux États** - *Matias Vernengo*

*La loi brésilienne sur la responsabilité budgétaire a été conçue en partie pour promouvoir la transparence et l'obligation de rendre compte. Mais beaucoup de Brésiliens craignent qu'elle n'entraîne des coupures dans les programmes sociaux, pourtant indispensables.*

#### **Réforme électorale et tensions au sein de la fédération canadienne** - *Brian K. Smith*

*Au cours des trois dernières élections, le scrutin uninominal à un tour a eu pour conséquence que le Parlement canadien s'est affublé d'un « habit d'arlequin ». Il y a cinq partis, dont la plupart possède une assise régionale bénéficiant d'un soutien dominant, voire presque unanime. Cette tendance pourrait compromettre la stabilité du régime fédéral canadien et les appels en faveur d'une réforme du système électoral se multiplient à droite comme à gauche.*

#### **La proposition complexe de l'UE permettra-t-elle d'éviter le naufrage de la Yougoslavie**

**« fédérale »?** - *Mihailo Crnobrnja*

*Depuis une dizaine d'années, les nouvelles provenant de l'ancienne Yougoslavie sont très inquiétantes. Il ne reste maintenant que deux unités constituantes – la Serbie et le Monténégro – et l'Union européenne cherche à préserver une forme quelconque de structure fédérale.*

#### **La page du PRATICIEN : Dirk Brand, de la province de Cap-Ouest**

#### **Comment faire en sorte que le multilinguisme devienne une réalité en Afrique du Sud ?**

*Sous le régime de l'apartheid, l'Afrique du Sud ne comptait que deux langues officielles. Le pays doit maintenant en reconnaître plusieurs. Il s'est engagé sur une voie « asymétrique » où chaque province adopte sa propre politique linguistique. La province de Cap-Ouest a été un chef de file en ce qui concerne l'élaboration d'une politique de plurilinguisme.*

#### **Nos collaborateurs**

**Dirk Brand** est directeur des Relations intergouvernementales au Bureau du premier ministre du gouvernement provincial de Cap-Ouest, à Cape Town, en Afrique du Sud. Économiste, **Mihailo Crnobrnja** a occupé divers postes dans l'ancienne Yougoslavie, y compris ceux de ministre de la Planification économique dans la république de Serbie et d'ambassadeur auprès de l'Union européenne. Il réside maintenant au Canada où il enseigne, écrit et agit en qualité de conseiller auprès d'organismes gouvernementaux. **George Mathew** est directeur de l'Institut des sciences sociales à Delhi, en Inde. Il collabore étroitement à la mise en œuvre de divers projets du Forum des fédérations. **Brian K. Smith** est consultant dans le domaine des communications et journaliste à la pîge à Ottawa, au Canada. Il a travaillé comme journaliste au service des nouvelles radiophoniques de la Société Radio-Canada pendant plusieurs années. **Melanie Sully** enseigne à l'Académie diplomatique de Vienne et a signé divers ouvrages, en particulier *The New Politics of Tony Blair*, et *The Haider Phenomenon*. **Matias Vernengo** est professeur-adjoint de science économique à Kalamazoo College, à Kalamazoo, aux États-Unis, et Senior Research Fellow au Centre for Policy Studies.

**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 ...

**Voici** le neuvième numéro de **Fédérations**, votre « carnet de notes » sur l'actualité fédérale dans le monde. Vous y trouverez des textes rédigés avec un souci d'équité et d'impartialité sur les événements susceptibles d'avoir des répercussions sur la façon dont on « gère » les régimes fédéraux.

Au Brésil, le gouvernement fédéral a adopté de nouvelles règles budgétaires s'appliquant aux États. En Inde, le destin du Jammu-et-Cachemire continue de soulever des difficultés pour le gouvernement de l'Union. Au Canada, un parlement fédéral régionalisé a suscité un mouvement en faveur d'une réforme électorale. Voilà quelques-uns des sujets que nous vous proposons dans le présent numéro. Nous espérons que leur traitement vous paraîtra juste, clair et honnête.

Bien entendu, malgré tous les efforts que nous faisons pour présenter les faits de manière équilibrée et équitable, certains de nos lecteurs ne seront pas d'accord avec ce qu'ils découvriront dans nos pages. N'hésitez pas alors à communiquer avec nous. Le site Internet du Forum - [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org) - est le lieu où les questions abordées dans **Fédérations** sont débattues; si vous nous envoyez une lettre, nous l'afficherons sur notre site. Vous pouvez nous joindre par courrier électronique à : [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org), par télécopie ou par la poste à l'adresse indiquée au bas de cette page.

Puisqu'il est question de notre site Internet, nous vous encourageons à le consulter. Vous y trouverez tous les anciens numéros de **Fédérations**, des renseignements au sujet des programmes passés, présents et futurs du *Forum des fédérations*, et, enfin, une importante collection de documents de recherche sur le fédéralisme.

Si vous possédez des renseignements ayant une dimension « fédérale » importante mais dont il n'a pas été question dans notre publication, veuillez nous en faire part. Nous sommes toujours disposés à étudier des propositions concernant des articles à publier dans **Fédérations**. Et nous sommes toujours à la recherche de nouveaux auteurs qui souhaiteraient rédiger un article sur les développements fédéraux.

Le fédéralisme est un régime gouvernemental (« architecture gouvernementale » serait sans doute plus juste) relativement

ancien. Il semble pourtant faire l'objet d'une sorte de renaissance depuis peu. Dans un numéro antérieur de **Fédérations**, il était question d'un mouvement en faveur du fédéralisme aux Philippines. Nous présenterons d'autres chroniques sur ce mouvement dans nos prochains numéros. Nous publierons en outre des articles sur des enjeux fédéraux en Asie et en Afrique.

Le Nigeria, par exemple, doit modifier les relations entre les autorités fédérales et les administrations étatiques. Ces modifications influent sur des questions comme les impôts et les redevances, la sécurité et la justice pénale, et les droits des minorités. Dans un numéro précédent, nous avons publié un article sur le pétrole et le fédéralisme nigérian et nous nous intéresserons à l'évolution du régime nigérian dans les numéros à venir.

Dans la foulée du 11 septembre, la bonne gestion des affaires publiques est devenue une préoccupation internationale. Nous entendons dire chaque jour qu'il ne sert à rien d'offrir une aide matérielle à des pays qui ne disposent pas de structures gouvernementales leur permettant de l'utiliser et de la distribuer correctement.

La gestion *fédérale* est un aspect très important du problème de la bonne gestion des affaires publiques – du moins l'est-elle dans de nombreux pays. Le rôle du *Forum des fédérations* est de s'intéresser surtout aux méthodes permettant d'améliorer la gestion des régimes fédéraux partout dans le monde, en réunissant chercheurs et « praticiens » du fédéralisme afin de favoriser une mise en commun de leurs connaissances et de leurs expériences.

Au moment de l'impression de ce numéro de **Fédérations**, le *Forum* est en train de donner plus d'ampleur à ses activités dans divers pays, notamment au Nigeria et en Inde. Le *Forum* a également lancé récemment, à l'échelle du globe, une Discussion mondiale sur le fédéralisme, dont nous parlerons davantage au cours des prochains mois.

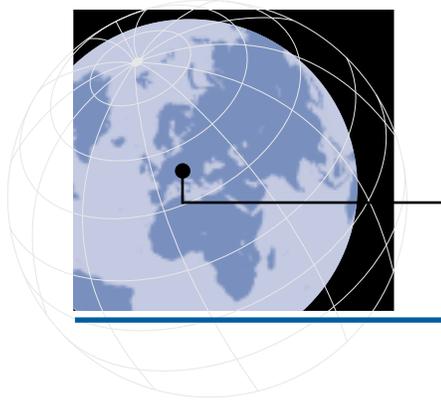
Au risque de nous répéter, nous vous invitons une fois de plus à nous écrire pour faire part de vos opinions, positives ou négatives, au sujet des textes que vous trouverez dans ce numéro de **Fédérations**. 

### 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](http://www.forumfed.org) [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

Rédacteur : Karl Nerenberg Rédacteurs adjoints : John Ihnat et Marie Desjardins  
Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne  
Traduction : Richard Bastien, François Chevalier, Marie Desjardins et Les traducteurs réunis.

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



# Autriche : Jörg Haider se sert de son pouvoir en Carinthie comme tremplin

PAR MELANIE A. SULLY

**Au** printemps 1999, Jörg Haider s'est vu confier le poste de gouverneur de l'État de Carinthie, la province autrichienne la plus méridionale partageant une frontière avec la Slovénie. Haider avait occupé ce poste dans le passé (1989-1991) mais l'avait perdu peu après avoir fait allusion aux « politiques d'emploi sensées » du Troisième Reich. Bien qu'il se soit empressé de retirer ses paroles, son premier exercice du pouvoir fut soudainement interrompu.

Au cours de ce bref épisode, il a prétendu avoir amorcé un programme visant à abolir les titres et symboles anciens (par exemple, remplacer le portrait du gouverneur par les armoiries dans les immeubles officiels). En outre, il avait tenté d'obtenir des appuis au sein de la minorité slovène de l'État et avait appuyé le développement des premières institutions démocratiques de Croatie et de Slovénie.

Haider se considère comme un réformiste moderne tandis que ses opposants voient en lui une véritable menace à la démocratie et à la suprématie du droit.

La Carinthie est un État qui, pendant longtemps, a été soumis à l'hégémonie du Parti socialiste autrichien (SPÖ). Après la Seconde Guerre mondiale, le SPÖ a multiplié les efforts visant à plaire aux anciens Nazis dans l'espoir de les intégrer à la nouvelle démocratie. Cette démarche a revêtu une importance particulière dans l'État de Carinthie où le sentiment nationaliste pan-germanique avait été très fort. Haider est né dans le Nord de l'Autriche mais, aussi bien du point de vue émotif que politique, il s'est toujours senti chez lui en Carinthie. C'est à Klagenfurt, capitale de cet État, qu'il a convoité la direction du Parti fédéral de la Liberté (FPÖ) et entrepris sa campagne en vue d'en devenir le chef national en 1986. C'est également vers la Carinthie qu'il s'est tourné plus tard pour asseoir son influence et accroître son rayonnement politique.

## **Une campagne sur la politique sociale**

Haider a été le premier gouverneur autrichien à surgir des rangs du Parti de la Liberté (FPÖ). L'article 2 de la constitution fédérale précise que « l'Autriche est un État fédéral ». Le régime fédéral est très centralisé et compte neuf États (Länder) autonomes qui disposent de pouvoirs législatifs limités et de certains pouvoirs exécutifs, mais qui ne possèdent aucun système judiciaire distinct. Sept États ont des gouverneurs appartenant au Parti du peuple (ÖVP) – à tendance conservatrice – et deux sont gouvernés par le SPÖ. Les gouverneurs acquièrent parfois une réputation de « bons patriarches » et peuvent jouir d'une très grande influence, surtout en ce qui concerne les nominations à certains postes. Il est dans l'ordre des choses que les gouverneurs flattent les préférences régionales en critiquant les politiques de « Vienne », tout comme les hommes politiques américains se font un devoir de railler les politiques de « Washington ».

En 1999, le FPÖ a obtenu 42,1 pour cent des voix lors des élections étatiques de Carinthie, ce qui en a fait le parti le plus puissant. Il s'agit là d'un redressement tout à fait remarquable dans la carrière politique de Haider. Celui-ci a fait porter sa campagne sur la politique sociale, promettant des loyers et des frais d'électricité moins élevés et des avantages pour les jeunes familles. Son programme avait été conçu pour les travailleurs et allait se révéler très efficace lors des élections fédérales qui ont eu lieu la même année. Son programme est tel qu'il est difficile d'associer Haider aux extrémistes de droite. Ses politiques ont eu pour effet de soulever bon nombre de questions au sujet du vieux système des partis autrichiens, lequel n'a pas su s'adapter aux défis d'une époque nouvelle.

Pendant son deuxième mandat comme gouverneur d'État, Haider a mis en œuvre un nouveau programme de chèques mensuels pour les personnes ayant de

jeunes enfants. Il s'agissait d'un engagement électoral qui avait beaucoup retenu l'attention de l'opinion et qui fut plus tard étendu par la nouvelle coalition gouvernementale de la FPÖ et de l'ÖVP à l'ensemble de l'Autriche. Le programme prévoit le versement pendant trois ans de prestations mensuelles de 436 euros aux personnes ayant des bébés. Et le FPÖ et l'ÖVP conçoivent ce programme comme un tournant important de la politique familiale et estiment qu'il pourrait servir de modèle à l'Europe. Haider est fier de souligner que cette initiative provient de Carinthie.

## **Un « simple membre du parti »**

Haider est demeuré un personnage controversé et les médias sont fascinés par sa carrière politique. Rien dans les revues autrichiennes ne suscite autant d'intérêt qu'un article avec une photo de Jörg Haider en page couverture. Sa réputation à titre de populiste radical et extrémiste déborde les frontières de la petite Autriche.

En octobre 1999, des élections fédérales ont eu lieu en Autriche. Haider avait promis de rester en Carinthie et, bien que chef du FPÖ, il n'a pas été la principale vedette du parti pendant la campagne électorale. Sa personnalité a inévitablement dominé la campagne et ses assemblées électorales ont attiré d'immenses foules, y compris tout un contingent d'équipes de tournage et de journalistes étrangers. Cela a occasionné un nouveau chambardement dans le vieux système des partis et, pour la première fois, le FPÖ a recueilli plus de suffrages que l'ÖVP, ce qui en a fait le deuxième plus important parti politique d'Autriche.

En février 2002, de longues et pénibles négociations ont abouti à la formation d'une coalition gouvernementale entre le FPÖ et l'ÖVP, laquelle reposait sur une entente portant la signature du gouverneur de la Carinthie, le Dr Jörg Haider. Si le nouveau gouvernement a pu être constitué, c'est que Haider a renoncé à occuper le poste de chancelier fédéral et à le confier à un représentant de son parti.

La fureur internationale était telle que semblable arrangement eut été inconcevable.

Son parti au pouvoir, Haider a dû se contenter de retourner en Carinthie. Comme les médias s'acharnaient à parler de lui, il résigna ses fonctions de chef de parti et devint, selon son expression, « simple membre ».

Personne ne croyait vraiment que le « simple membre du parti » pût retourner en Carinthie et se contenter d'occuper un poste de deuxième ordre. Comme Haider jouit d'un immense charisme et qu'il peut mobiliser les électeurs et contrôler les rouages du parti, certains membres FPÖ du Cabinet commencèrent à se sentir déchirés entre le style provocateur de leur ancien chef et leurs nouvelles responsabilités à titre de ministres d'un gouvernement. Haider ne ménagea pas ses critiques à l'endroit du gouvernement, allant même jusqu'à croiser le fer avec le ministre des finances FPÖ pour faire modifier certaines politiques visant la Carinthie.

En 2001, Haider participa activement à la campagne en vue des élections de Vienne et son parti subit des pertes importantes. Les résultats furent durement ressentis partout dans le parti.

Haider se montrait de plus en plus irrité par la participation de son parti à un gouvernement adoptant des mesures impopulaires pour stabiliser la situation budgétaire. L'élection de 1999 avait été remportée grâce à un programme axé sur « l'homme de la rue », et non pas en raison de promesses visant à réduire l'aide sociale. Bien qu'ayant abandonné son poste de chef, Haider n'en continuait pas moins d'essayer d'influer sur les orientations du parti. À vrai dire, son successeur, Susanne Riess-Passer, avait déclaré après son élection, lors du congrès du parti, que celui-ci « demeurerait le parti du Dr. Haider ». Bon nombre des personnes que le parti proposa pour occuper des postes ministériels sont des partisans de Haider et les assemblées du parti fédéral et de son aile parlementaire ont souvent lieu en Carinthie.

Le programme du parti, semblait-il, était fixé par « l'homme du Sud », ce qui, en plus d'être une source d'embarras pour les membres du parti associés au gouvernement, ne manquait pas de susciter le mécontentement au sein de l'autre parti de la coalition, l'ÖVP.

Une des questions ayant suscité le plus de tensions a été celle de l'élargissement de l'UE. Les relations de l'Autriche avec la République tchèque étant particulièrement tendues en raison d'une centrale électrique

nucléaire construite près de la frontière, à Temelin, trois chapitres éditoriaux du FPÖ lancèrent une « initiative populaire »<sup>1</sup> visant la fermeture de la centrale ou le recours au veto contre l'admission de la République tchèque. En janvier 2002, les membres du FPÖ réussirent à recueillir plus de 915,220 signatures, et ce en dépit du fait que le partenaire du parti de Haider (l'ÖVP) était opposé à l'initiative en question.

### **Poignée de main avec Saddam**

Haider était particulièrement habile dans l'art de recourir à la *démocratie directe* pour atteindre ses buts. Il s'opposa à une décision de la cour constitutionnelle exigeant une plus grande utilisation d'affiches bilingues en Carinthie en organisant une consultation populaire. Il citait fréquemment l'article 1 de la constitution qui affirme que « l'Autriche est

**“Haider est le vrai chef du parti et il est en mesure de « contrôler à distance » le Cabinet.”**

une république démocratique dont les lois correspondent à la volonté du peuple ». Selon Haider, la cour constitutionnelle était « politiquement corrompue » et guidée par des considérations partisanses.

Ces événements ont été éclipsés en février 2002 lorsque le gouverneur de la Carinthie est apparu à la télévision iraquienne serrant joyeusement la main de Saddam Hussein. Haider s'était rendu en Iraq apparemment pour des raisons humanitaires et pour contribuer à la mise sur pied d'une banque de sang destinée à venir en aide aux enfants souffrant de leucémie. L'événement fit la manchette en Autriche et à l'étranger bien que Haider ait fréquemment visité des pays arabes.

Pendant presque toute une semaine, les médias autrichiens ont semblé ne vouloir s'intéresser à rien d'autre qu'à Jörg Haider. Sa rencontre avec Saddam Hussein eut même pour effet de reléguer au second plan le succès des athlètes autrichiens aux Jeux olympiques de Salt Lake City. Le voyage de Haider à Bagdad coïncidait avec la visite du chef du FPÖ à Washington. Alors que la confusion régnait parmi les cadres du parti, Haider accorda une entrevue exclusive à la télévision autrichienne au cours de laquelle il annonça qu'il se retirait complètement de

la politique fédérale et qu'il entendait limiter dorénavant ses activités publiques à la Carinthie.

Riess-Passer interrompit brusquement sa visite à New York, où elle était censée visiter l'emplacement de l'ancien World Trade Center, et prit aussitôt l'avion pour participer à une réunion d'urgence du comité exécutif du parti.

### **De la Carinthie à l'Autriche... à l'Europe?**

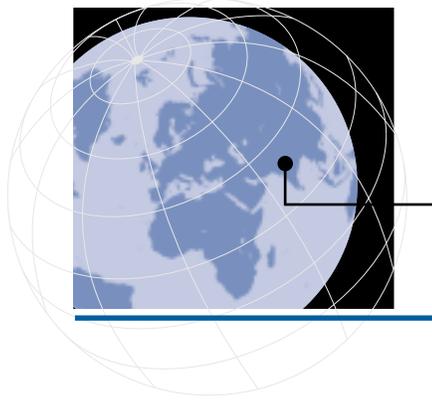
Haider est demeuré fidèle à sa décision de se retirer de la politique fédérale et a quitté le comité de coalition qui, de toute façon, se réunit de manière irrégulière. Riess-Passer s'est maintenant vu confier tous les pouvoirs pour régler les problèmes internes du parti. Elle a dû aussitôt faire face à la démission de son ministre du transport et des infrastructures et, pour le remplacer, faire appel à un homme politique de Carinthie que les médias se plaisent à présenter comme le « clone de Haider ».

La Carinthie est maintenant sur-représentée au sein de l'équipe du FPÖ faisant partie du gouvernement. Beaucoup d'observateurs estiment que Haider est le vrai chef du parti et qu'il est en mesure de « contrôler à distance » le Cabinet, sans avoir à quitter Klagenfurt. Cette situation ne va pas sans difficultés : lorsqu'un chef « non-officiel » exerce une influence réelle, comment peut-on le déloger d'un poste qu'il ne détient pas formellement?

Personne ne croit vraiment que Haider cessera de s'occuper de politique fédérale. Il est membre des instances supérieures du FPÖ, y compris du Comité directeur et du Comité exécutif. Il semble aussi exercer le rôle de conseiller principal de Riess-Passer, qui est vice-chancelier et chef du parti.

La rumeur veut que les ambitions de Haider le conduisent ailleurs sur la scène européenne. Les divers partis des pays de l'UE qui sont sceptiques au sujet de l'élargissement de l'UE et d'une centralisation européenne ne disposent actuellement d'aucun leader capable de jouer un rôle de rassembleur. La Carinthie pourrait être un tremplin pour une carrière politique non seulement nationale mais aussi européenne. ☺

1. L'initiative populaire a pour objet de recueillir des signatures pour obliger le parlement à agir. Les électeurs doivent signer une pétition en présence d'un fonctionnaire. La consultation publique ne revêt aucun caractère décisionnel et ne vise qu'à poser une question dont la réponse ne peut être que « oui » ou « non ».



# Le conflit au Cachemire, source de difficultés pour le fédéralisme indien

PAR *GEORGE MATHEW*

**L'Inde** considère le Cachemire comme un « joyau de sa couronne ». L'État de Jammu-et-Cachemire possède trois régions distinctes : le Cachemire (pop. : 5 441 341), le Jammu (pop. : 4 395 712) et le Ladakh (pop. : 232 864). Le Cachemire est à majorité musulmane, le Jammu hindou, et le Ladakh bouddhiste.

Lorsque l'État a adhéré à l'Union indienne (*voir encadré*), il y bénéficiait d'un statut spécial et de plus de pouvoirs que les autres États. En fait, le gouvernement de l'Union, de régime fédéral, ne légiférait au Cachemire que dans trois domaines : la défense, les affaires extérieures et les communications. Toutefois, au fil des ans, tous les articles de la constitution indienne ont fini par s'appliquer au Cachemire, ce qui eut de sérieuses répercussions, notamment la rupture du lien émotionnel et psychologique qui unissait le Cachemire au reste de l'Inde. Ce tournant fatidique eut lieu en 1953. À cette époque, les formations politiques de droite militaient avec insistance pour une « adhésion complète » et immédiate du Jammu-et-Cachemire à l'Union indienne. Un climat de méfiance régnait, minant les relations entre les leaders cachemiris et le gouvernement central de Delhi, ce qui finit par entraîner la destitution et l'arrestation, le 9 août 1953, du premier ministre cachemiri, le cheik Abdullah.

Il s'ensuivit une phase de résistance armée sur le territoire. Balraj Puri, un spécialiste du Cachemire témoin de ces événements, explique : « Bien qu'une extension de juridiction des institutions autonomes indiennes et de plusieurs lois fédérales sur le bien-être social offrit une certaine garantie de respect des droits des citoyens, d'autres mesures contribuèrent à accroître la mainmise du gouvernement central sur l'État. Toutes ces mesures étaient perçues comme favorisant soit l'autonomie soit l'intégration ».

## *Une histoire agitée*

Depuis son adhésion à l'Union indienne en octobre 1947, le Jammu-et-Cachemire s'est toujours interrogé sur la nature de ses relations avec l'Inde et sur sa place dans l'Union. Ces questions peuvent avoir un impact non seulement sur les liens de l'État avec l'Inde, mais également sur le fédéralisme indien.

Lorsque l'Inde et le Pakistan ont été créés en vertu d'un acte du Parlement britannique, les États princiers avaient le choix de rejoindre l'un ou l'autre des deux pays. La décision du roi ou du prince, chefs de l'État, avait force de loi et était irrévocable.

À l'époque, le maharadjah (ou roi) de la dynastie Dogra faisait face à une revendication de la base en faveur d'un gouvernement démocratique, de réformes sociales et d'une justice économique dirigés par la Conférence nationale dont le leader était le cheik Abdullah. La lutte des Cachemiris se trouvait en communauté d'esprit et d'intérêt avec le mouvement pour l'indépendance de Gandhi. Le Maharadjah Hari Singh fut donc, de fait, forcé de signer l'instrument d'adhésion à l'Union indienne le 26 octobre 1947, pour se retrouver bientôt incapable de faire face aux attaques tribales commanditées par le Pakistan. Un gouvernement par intérim fut immédiatement formé, dirigé par le cheik Abdullah.

La position du Pakistan a toujours été que, la vallée de Cachemire étant à majorité musulmane, la région devait se joindre au Pakistan.

À l'époque où le Cachemire s'est joint à l'Inde, le cheik Abdullah était perçu comme un patriote cachemiri qui aurait préféré faire l'indépendance si celle-ci avait été possible. La population ayant souffert de l'oppression des Dogra, l'intégration à l'Inde lui paraissait la meilleure alternative possible. Il est clair qu'il n'a jamais souhaité l'inféodation du Cachemire.

Les musulmans de la vallée du Cachemire possèdent une culture distincte, comprenant notamment une langue, une tradition et des coutumes soufis qui leur sont propres, et qu'il nomment avec fierté le « Kashmiriyat ». Ils n'ont pratiquement rien en commun avec la culture punjabie qui domine dans la partie orientale du Pakistan, voisine du Cachemire.

Après la partition de l'Inde en août 1947, le Cachemire eut à subir des incursions tribales commanditées par le Pakistan, auxquelles les forces pakistanaises participèrent progressivement. Le conflit fut porté à l'attention des Nations Unies en janvier 1948, pour obtenir un cessez-le-feu entrant en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1949. Une équipe d'observateurs de l'ONU est demeurée en poste dans la région depuis ce jour. La ligne de cessez-le-feu qu'ils devraient superviser est devenue au fil des ans une ligne de contrôle, puis une frontière séparant *de facto* l'Inde et le Pakistan. Un peu plus du tiers du Jammu-et-Cachemire est ainsi passé au Pakistan, région à laquelle le Pakistan fait référence sous le terme d'Azad-Cachemire, ou *Cachemire libre*, et que les Indiens nomment de leur côté *Cachemire occupé par le Pakistan*. À l'opposé, le gouvernement pakistanais fait référence à l'État de Jammu-et-Cachemire comme au *Cachemire occupé par l'Inde*.

Au moment de l'adhésion, le gouvernement indien avait exprimé l'intention de laisser les habitants de l'État décider de leur avenir. Au cours d'une allocution diffusée le 2 novembre 1947, le premier ministre Jawaharlal Nehru avait dit :

« Nous avons déterminé qu'il devait finalement revenir au peuple de décider de l'avenir du Cachemire. Cet engagement, nous le prenons non seulement auprès de la population du Cachemire, mais auprès du monde entier. »

Cela dit, en 1957, le premier ministre Nehru avait changé d'avis, déclarant que l'adhésion du Cachemire avait été décidée une fois pour toutes.

Ce qui s'est passé au cours de cette décennie (1947-1957) a radicalement changé le statut du Jammu-et-Cachemire et sa position dans l'Union indienne.

Aujourd'hui, pour des raisons pratiques, le Jammu-et-Cachemire se retrouve au sein de l'Union indienne et se trouve traité comme n'importe quel autre État de la fédération, à la seule différence qu'il est le seul État à posséder sa propre constitution.

### **Un conflit d'origines diverses**

Hormis les agissements du gouvernement central, d'autres facteurs contribuent à perpétuer le conflit au Cachemire. D'abord, les élections à l'assemblée législative de l'État n'ont jamais été libres et justes, à l'exception de celles tenues en 1977. L'institutionnalisation de la fraude électorale a fortement contribué à la désillusion de l'électorat et à isoler l'État au sein de la fédération.

Le second facteur est une corruption généralisée. Bien que le gouvernement de Delhi a octroyé d'importantes sommes à l'État, celles-ci se trouvent systématiquement détournées par les leaders, bureaucrates et intermédiaires corrompus du régime. Une part minime de ces sommes parvient réellement à leurs ayant-droit officiels.

La violation des droits humains sur une grande échelle a aussi créé un vif ressentiment dans la population. Selon des sources officielles, l'insurrection aurait coûté la vie à 12 771 civils entre 1990 et janvier 2002. Les forces de sécurité déployées par le gouvernement central se sont mérité, du fait de nombreuses violations des droits humains, la profonde méfiance du peuple. Un grand nombre de civils ont été victimes des forces de sécurité, quoique leur nombre exact ne fasse l'objet d'aucune statistique digne de confiance.

La crainte de perdre leur identité culturelle a également exacerbé le sentiment d'aliénation des Cachemiris. Le Pakistan mise sur cet état de fait pour se positionner dans la région.

Quatre scénarios sont fréquemment évoqués en Inde concernant l'avenir du Jammu-et-Cachemire :

- la vallée du Cachemire à prédominance musulmane se joint au Pakistan; le Jammu et le Ladakh restent avec l'Inde;

- le Cachemire devient indépendant;
- le Jammu-et-Cachemire revient à son statut antérieur à 1953 (où il jouissait d'une plus grande autonomie);
- le statu quo est maintenu et la ligne de contrôle devient éventuellement une frontière internationale entre l'Inde et le Pakistan.

Étant donné la position de l'Inde, la dernière option est la plus susceptible de se produire. Mais il existe une autre approche qui pourrait satisfaire la quête cachemirienne pour une identité nationale tout en renforçant le fédéralisme indien.

### **Pour une véritable démocratie**

Qu'il s'agisse d'organismes de la société civile, de penseurs ou de praticiens du fédéralisme, tous sont d'avis qu'une démocratie véritable et authentique est la seule solution viable au problème du Cachemire, et que des élections libres et justes aux niveaux étatique et fédéral en sont la condition *sine qua non*. Mais plus encore, les principes et valeurs démocratiques doivent parvenir jusqu'à la population. Les conseils de village (*halqa panchayats*) sont la clef.

Si le Jammu-et-Cachemire était doté d'un système d'autogouvernement local dynamique, la situation serait-elle différente ? Toutes les personnes auxquelles nous avons posé la question étaient d'avis qu'un gouvernement local démocratiquement élu aurait fait une différence.

Les privations et la frustration sont les principaux facteurs qui poussent jeunes et vieux à souscrire aux demandes des extrémistes. Un développement orienté vers le peuple et une capacité pour celui-ci de participer aux décisions politiques pourraient grandement contenir la militance.

Il est de notoriété publique que le Pakistan a tout fait récemment pour empêcher la tenue d'élections de conseils de village au Cachemire. Le Pakistan ne souhaite pas que les Cachemiris participent à quelque activité politique que ce soit dans la vallée.

Il faut reconnaître, à la décharge de la Conférence nationale au pouvoir, qu'elle

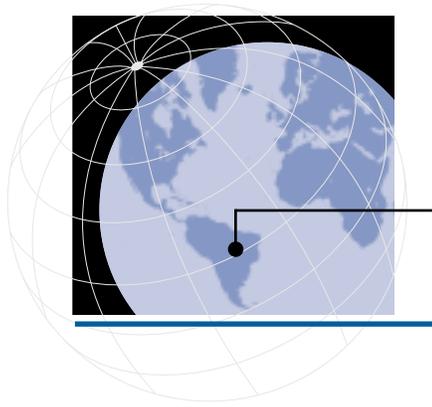
a contribué ces cinq dernières années à remettre à flots certaines institutions étatiques fragilisées. Le fait que l'État ait réussi le recensement de 2001 malgré la menace des extrémistes n'est pas qu'un mince accomplissement. L'élection des *halqa panchayats* dans les institutions démocratiques locales s'est déroulée avec la participation enthousiaste de la population. Il s'agit d'une initiative politique majeure qui a fait baisser la pression chez les militants.

À la suite des attaques terroristes du 11 septembre aux États-Unis et dans le cadre des développements internationaux subséquents, les Cachemiris espéraient que la tension se relâcherait dans la vallée. Cela ne s'est pas produit.

Le Jammu-et-Cachemire connaît la dure réalité de la marginalisation, ce que les chargés d'affaires à Delhi refusent de reconnaître. La problématique du Cachemire est souvent mécomprise ou interprétée de façon erronée, ce qui se traduit par une plus grande misère chez les gens et un sentiment d'isolement par rapport au reste de l'Inde.

Des institutions démocratiques efficaces et une décentralisation du pouvoir réalisée dans un véritable esprit fédéral seraient la meilleure façon de réduire la dissidence. L'État se doit de jouer un rôle actif pour renforcer ces mécanismes. Le gouvernement central, tout en combattant la militance et le terrorisme, ne doit épargner aucun effort pour résoudre le problème de confiance chez les Cachemiris.

Les élections sur le plan local ont démontré que les Cachemiris ne se laisseraient pas démonter par la militance, qu'elle provienne de l'intérieur ou de l'extérieur. Le prochain défi à relever est celui des élections à l'assemblée législative, prévues pour le mois de septembre de cette année. L'État et le gouvernement central parviendront-ils à engager les différentes factions dans un processus démocratique ? Les gouvernements sauront-ils faire ce qu'il faut pour convaincre la population que ces élections seront libres et justes ? Il s'agit de questions primordiales selon l'avis de toute personne concernée par le Cachemire et ayant à cœur le bien-être des Cachemiris. (6)



# Le gouvernement fédéral du Brésil impose des règles budgétaires aux États

PAR *MATIAS VERNENGO*

**Le** président Fernando Henrique Cardoso a déclaré récemment que le gouvernement fédéral brésilien essaie de créer une « mentalité fédéraliste » au sein du pays. Deux exemples témoignent de l'émergence de cette mentalité : la nouvelle loi fédérale, qui autorise les États à fixer des seuils minima concernant les salaires, et la loi sur la responsabilité budgétaire fédérale, qui limite la capacité de dépenser des administrations étatiques.

La loi sur la responsabilité budgétaire revêt une importance critique au cours d'une année électorale. Elle est en effet censée réduire la capacité des candidats cherchant à se faire réélire (ou, comme dans le cas du Président Cardoso lui-même et de son candidat préféré, le ministre de la santé José Serra, des politiciens appuyant des candidats) et à adopter des mesures populistes.

En principe, la nouvelle loi devrait permettre de supprimer les conséquences coûteuses de dépenses excessives pendant une année électorale. Il suffit de voir ce qui se passe en Argentine : le gouvernement De La Rúa a hérité du lourd bilan engendré par les déficits budgétaires de l'administration Menem pour comprendre l'importance d'une telle loi.

## **Réduire la taille du secteur public**

La loi brésilienne sur la responsabilité budgétaire s'appuie sur une loi antérieure aux termes de laquelle l'administration fédérale refinance les dettes des États en contrepartie de leur engagement à maintenir des équilibres budgétaires durables. Afin d'éviter les pressions inflationnistes, le gouvernement fédéral brésilien estime que les deux échelons de gouvernement doivent poursuivre des politiques budgétaires prudentes.

L'accent mis sur l'équilibre budgétaire est conforme aux vues de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international, de même qu'aux principes sur lesquels reposent les programmes d'ajustement structurel et selon lesquels les déficits

budgétaires excessifs créent des pressions inflationnistes.

Les Brésiliens ont accordé une attention spéciale à la réduction des frais afférents aux travailleurs du secteur public. Entre 1995 et 1999, les États brésiliens ont affecté en moyenne 70 pour cent de leurs recettes disponibles à des salaires. Sans nier la nécessité de limiter le poids des salaires, beaucoup de gens craignent que les travailleurs ne fassent les frais des mesures d'ajustement.

À vrai dire, les salaires moins élevés dans le secteur public sont venus s'ajouter au rendement relativement médiocre des marchés de main-d'œuvre pendant la seconde moitié des années 1990. Dans la foulée de la crise asiatique de 1997, notamment, le revenu réel moyen des travailleurs a chuté à des niveaux correspondant à peu près à ceux du début de la décennie, lesquels étaient eux-mêmes d'environ 40 pour cent inférieurs aux niveaux du milieu des années 1980. Du reste, les niveaux de chômage sont de quelque 80 pour cent supérieurs à ceux du début des années 1990.

En plus d'avoir adopté la loi sur la responsabilité budgétaire, le gouvernement fédéral a imposé des limites au niveau d'endettement que les États peuvent contracter. Le gouvernement peut interrompre ses transferts aux États si ceux-ci ne respectent pas les limites en question. Cette dernière mesure a eu un effet sensible sur la capacité de dépenser des États, et peut être considérée à juste titre comme un retour à la centralisation budgétaire. Certains estiment qu'il s'agit d'une politique paradoxale puisqu'elle présuppose que la responsabilité budgétaire au Brésil n'est pas associée à une tendance vers la décentralisation budgétaire et vers une participation accrue de tous les échelons de l'administration au processus budgétaire.

Bref, la loi sur la responsabilité budgétaire, en plus d'accroître le pouvoir discrétionnaire des autorités fédérales, a une portée qui

dépasse la simple régulation des relations entre les divers échelons de gouvernement. D'une certaine manière, la loi impose la centralisation budgétaire au nom de la stabilité économique.

## **Déficits et endettement accrus**

Au cours de la première moitié des années 1990, il y a eu des excédents budgétaires *primaires* (les recettes moins les dépenses, à l'exclusion des paiements d'intérêt) et ce n'est qu'après 1994 que les déficits *primaires* ont commencé à augmenter. Après 1998, le solde primaire est redevenu excédentaire. Par ailleurs, les déficits du compte *de fonctionnement* (lequel comprend les dépenses d'intérêt) ont été élevés pendant toute la décennie 1990 sauf en 1993 et en 1994. En réalité, le déficit de fonctionnement a explosé après la crise mexicaine (dite crise « Tequila ») de décembre 1994. Le déficit du compte de fonctionnement est encore élevé aujourd'hui, même après les efforts d'ajustement qui ont suivi la crise de 1999 – et dont la loi sur la responsabilité budgétaire est un des fruits les plus importants.

Au début des années 1990, la situation budgétaire n'était pas alarmante. Mais à compter du milieu des années 1990, cette situation s'est révélée plus difficile à gérer, et ce même si les prix avaient été stabilisés. Non seulement les déficits du compte de fonctionnement ont-ils augmenté rapidement, mais le ratio de la dette au PIB a augmenté de 29,2 pour cent en 1994 à plus de 50 pour cent en 2001.

L'augmentation de la dette nette du gouvernement fédéral a été vertigineuse. Ironie du sort, la politique de responsabilité budgétaire exige que des limites soient imposées au niveau d'endettement des administrations locales, mais pas à celui du gouvernement fédéral. Bien entendu, le fardeau de la dette du Brésil est relativement faible par rapport à celui des pays de l'OCDE comme la Belgique ou l'Italie, qui ont des ratios d'endettement par rapport au PIB supérieurs à 100 pour cent.

Le gouvernement fédéral a réussi à maîtriser le déficit primaire en augmentant les recettes à plus de 30 pour cent du PIB et en réduisant les dépenses. Les dépenses sur les salaires sont passées de 32 pour cent à environ 22 pour cent du PIB. Les transferts aux administrations étatiques et locales sont passés de 25 pour cent à un peu moins de 15 pour cent de PIB. Un des principaux effets de la nouvelle loi a justement été d'obliger tous les échelons de l'administration publique à réduire les salaires, et à limiter le niveau d'endettement aux échelons inférieurs.

### **Réductions des dépenses sociales plutôt que « financières »**

Malgré les inquiétudes concernant les effets de la loi sur la responsabilité financière sur les conditions sociales, ceux-ci ont été peu importants jusqu'à ce jour. À vrai dire, le degré d'inégalité des revenus est demeuré à peu près constant. À la fin des années 1990, il est comparable à celui enregistré à la fin des années 1970. On ne peut imputer à la nouvelle politique budgétaire la responsabilité des inégalités socioéconomiques dont souffre la société brésilienne.

Pourtant, les contraintes que la nouvelle loi impose sur les dépenses sociales, même si elles ne font de tort à personne, n'aident pas à acquitter la dette sociale accumulée. Par exemple, le gouvernement fédéral réduira le budget de la santé de l'année en cours de 2 milliards de R\$ (environ 800 millions de \$ EU selon les prix qui ont cours actuellement). Ces réductions ne compromettront pas à court terme la stratégie exhaustive du Brésil contre le VIH/SIDA, que de nombreux observateurs considèrent comme un programme modèle pour les pays en développement, mais elles pourraient avoir des effets sur l'efficacité du programme dans le futur.

Et s'il est vrai que les dépenses sociales ont été relativement limitées, on ne saurait en dire autant au sujet des dépenses financières du gouvernement fédéral. Les frais d'intérêt sur la dette accumulée, bien que variables, sont demeurés à des niveaux élevés. Il y a deux explications à ce phénomène :

- Depuis la dépréciation de la monnaie en janvier 1999, la crainte de nouvelles pressions inflationnistes a suscité la mise en œuvre de mesures anti-inflationnistes. Les autorités brésiliennes considèrent que les taux d'intérêt élevés sont un moyen de maîtriser l'inflation.

- La persistance des déficits au compte courant depuis 1994 signifie qu'il faut recourir à des taux d'intérêt élevés pour attirer les capitaux permettant d'équilibrer la balance des paiements. Dans les deux cas, des taux d'intérêt élevés sont nécessaires pour résoudre des problèmes soulevés par les comptes extérieurs.

**Le budget « participatif » a démontré qu'une gestion démocratique et transparente des ressources est un moyen efficace d'éviter la corruption et les détournements de fonds publics.**

C'est pourquoi, bien que la loi sur la responsabilité budgétaire limite efficacement les dépenses sociales, elle ne permet pas de maîtriser les dépenses financières.

Et les compressions budgétaires n'ont pas été limitées aux dépenses sociales. Elles s'appliquent aussi aux investissements publics.

Par exemple, les dépenses d'immobilisation dans la production et la distribution d'énergie ont été inférieures au niveau requis pour maintenir les possibilités de croissance. Entre 1995 et 1999, ces dépenses ont été en moyenne de 3,7 milliards de \$ EU, et donc sensiblement inférieures au niveau de 6,5 milliards de \$ EU que les spécialistes estiment indispensables. C'est pourquoi, le gouvernement fédéral impose d'importantes restrictions à la consommation énergétique. Les usagers industriels ont réduit leur consommation énergétique de 20 pour cent en moyenne en 2001. Dans certains secteurs (aluminium, cimenterie), la réduction a été de 25 pour cent.

Fait plus important encore, les coupures de production énergétique pendant les années 1990 ont eu pour conséquence que les dépenses gouvernementales pour les centrales hydroélectriques ont diminué, ce qui a permis aux investissements privés moins substantiels dans les centrales

thermoélectriques de prendre le relais. Cela signifie que les réductions de dépenses ont eu un effet nocif sur l'environnement.

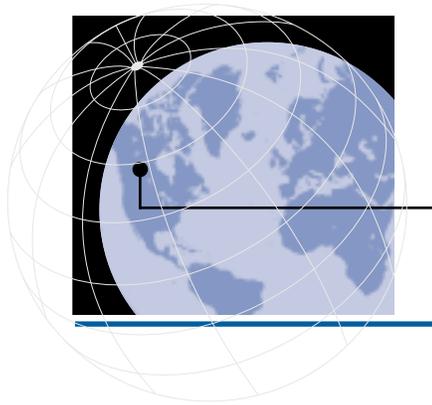
### **Le modèle « participatif »**

La plupart des Brésiliens reconnaissent que les efforts axés sur la responsabilité budgétaire méritent d'être poursuivis. La transparence dans la gestion des affaires publiques et l'obligation de rendre des comptes sont des objectifs louables. Et l'opinion publique est généralement favorable à une forme décentralisée de fédéralisme budgétaire et fiscal. Du moins, tant que tout cela ne compromet pas l'aide sociale.

À cet égard, bon nombre de Brésiliens misent sur les politiques débattues récemment lors du Forum social mondial, à Porto Alegre, capitale de l'État méridional de Rio Grande do Sul. Le Forum social, qui se veut un contrepoids au Forum économique mondial de Davos (maintenant à New York), favorise la transparence et la participation démocratique au processus budgétaire. Ces idées sont inspirées notamment du budget « participatif », élaboré par le Parti des travailleurs, qui gère la ville de Porto Alegre depuis 12 ans, et l'État de Rio Grande do Sul depuis quatre ans.

Selon les règles du budget « participatif », les décisions concernant les taxes et les dépenses ne doivent pas être confiées uniquement à des techniciens et à des représentants gouvernementaux. Il appartient à la population, grâce à un processus de consultations et de débats, de déterminer les montants des dépenses et les modalités de lieu et de temps concernant les dépenses d'investissement. Le budget « participatif » a démontré qu'une gestion démocratique et transparente des ressources est un moyen efficace d'éviter la corruption et les détournements de fonds publics.

À la différence de la loi sur la responsabilité budgétaire, qui essaie de réduire la corruption en limitant les marges de manœuvre des autorités en matière de dépenses, le budget « participatif » vise à obtenir les mêmes résultats en favorisant la participation démocratique des citoyens. Si vous demandez aux Brésiliens ce qu'ils pensent de cette question, ils vous répondront vraisemblablement que, même si la responsabilité budgétaire est une bonne chose, elle est encore meilleure lorsqu'elle est associée à une participation démocratique. ☺



# Réforme électorale et tensions au sein de la Fédération canadienne

PAR *BRIAN K. SMITH*

**Dans** les coulisses de la société canadienne, une notion fait son chemin petit à petit : au Canada le système électoral ne fonctionne plus.

Le dernier groupe à se faire le champion de la cause de la réforme électorale a adopté un nom qui laisse entendre que le système est foncièrement injuste au Canada. « *Fair Vote Canada* » (le mouvement pour la représentation équitable au Canada) estime en effet que le système électoral uninominal à un tour accentue malheureusement considérablement les différences régionales. Ce n'est pas la seule critique du système. Dans une nation aussi vaste et aussi diversifiée que le Canada, c'est tout de même là un jugement accablant.

Le Canada fonctionne selon un système électoral fondé sur les circonscriptions, communément appelé « système uninominal à un tour ». Chaque district élit le candidat qui remporte le plus grand nombre de votes – et non forcément la majorité des votes. Plus il y a de candidats, moins le pourcentage de votes requis pour remporter la victoire est élevé.

Le Canada a adopté ce système au XIX<sup>e</sup> siècle. Plusieurs provinces canadiennes ont mis à l'essai d'autres façons de procéder au fil des ans, mais toutes utilisent maintenant le système uninominal à un tour.

Malgré son ubiquité, ce système produit des résultats bizarres.

Au cours des dix dernières années, il est arrivé à deux reprises dans des législatures provinciales que des partis politiques ayant perdu l'élection par rapport aux suffrages exprimés puissent former des gouvernements majoritaires. À l'occasion, des partis ont remporté tous les sièges dans des législatures provinciales simplement parce qu'ils avaient des appuis également répartis dans les diverses circonscriptions.

Les critiques laissent toutefois entendre que ce système a des effets encore plus insidieux.

## **Accentuation des divisions régionales**

Louis Massicotte, de l'Université de Montréal, écrit ce qui suit : « La critique que l'on fait le plus fréquemment du système actuel est qu'il favorise la division nationale ».

Massicotte fait partie du nombre croissant de politologues qui examinent les anomalies du système électoral canadien. « Les variations régionales dans le soutien accordé aux partis sont accentuées par le système électoral, et le pays semble plus polarisé qu'il ne l'est en réalité. Le régionalisme électoral est un fait indéniable de la vie canadienne... Toutefois, le système uninominal à un tour a accentué ce régionalisme en amplifiant tant les forces que les faiblesses des partis dans les différentes régions. Le système électoral actuel récompense les partis qui ont un fort attrait régional au détriment de ceux, plus faibles, à tendance nationale, qui recueillent des voix plus uniformément d'une région à l'autre. »

Un coup d'œil à la Chambre des communes canadienne confirme ce phénomène. Les résultats de l'élection récente donnent l'impression que l'opinion politique dans l'Ouest du Canada est en très forte majorité à droite et qu'on y nourrit de profonds griefs contre le reste du pays. Le Québec, qui débat de la séparation depuis plus d'une génération, a fait élire en grande majorité des politiciens séparatistes à Ottawa dans deux élections consécutives. Et l'Ontario, malgré un gouvernement tout ce qu'il y a de plus conservateur à l'échelle de la province, a fait réélire plus de 95 % de libéraux à la Chambre des communes dans trois élections d'affilée.

Le Canada est-il si morcelé politiquement?

Au parlement, oui. Au pays, probablement pas.

Lors de la dernière élection en 2000, les libéraux vainqueurs ont recueilli environ 2,3 millions de votes en Ontario, c'est-à-dire presque deux fois plus que cela a été le cas pour le parti d'opposition, l'Alliance canadienne, ce qui leur a toutefois valu 50 fois plus de sièges. Dans l'Ouest, l'anomalie électorale a abouti à l'inverse. Les libéraux ont recueilli environ 950 000 votes dans les

quatre provinces de l'Ouest – soit environ la moitié moins que l'Alliance – mais seulement le cinquième des sièges.

Selon certains observateurs, il s'agit là d'un phénomène temporaire. Après tout, le Canada a été ébranlé par une crise politique il y a dix ans lorsque le débat constitutionnel s'est soldé par une défaite au référendum, après quoi sont apparus de nouveaux partis politiques qui s'opposent fondamentalement au statu quo.

Mais même au cours des périodes antérieures, le Parlement n'en était pas moins divisé. Dans les années 1970 et 1980, l'Ouest a élu des conservateurs à Ottawa dans une proportion n'ayant rien à voir avec leur soutien populaire dans cette région tandis que le Québec est demeuré presque un fief libéral au niveau national pendant près d'un siècle en dépit d'un soutien populaire important à d'autres partis.

## **Déséquilibres idéologiques et « fausses majorités »**

Les partisans de la réforme estiment qu'un système électoral différent révélerait la vraie nature des variations régionales qui exprimeraient dès lors les différences entre les Canadiens au lieu de refléter des animosités ancrées.

Le système uninominal à un tour pose d'autres problèmes aussi.

Le mouvement pour la représentation équitable au Canada se plaint de ce que « le système électoral du « gagnant raffle tout » au Canada a la malheureuse et déroutante habitude de complètement déformer l'opinion exprimée par les électeurs. Couramment, dans les élections fédérales, le système électoral crée de faux gouvernements majoritaires alors que 40 % du vote populaire, par exemple, se traduit par de 50 à 60 % de sièges détenus ».

Quand il y a des partis multiples, il arrive souvent qu'un candidat remporte la victoire en ayant obtenu moins de 30 % des voix. La majorité des électeurs avaient dit « non » au gagnant, ce qui crée beaucoup de désillusions dans la population à propos du système

électoral. Cette désillusion a entraîné un déclin dans le nombre de personnes qui se rendent aux urnes; de 70 % qu'elle était dans les années 1970 et 1980, la participation est tombée à 60 % aux dernières élections.

### **Une représentation proportionnelle modifiée**

Universitaires, journalistes, politiciens et autres ne cessent depuis des années de pointer du doigt les faiblesses du système électoral canadien et de proposer des solutions.

En 1979, la Commission de l'unité canadienne Pépin-Robarts avait fait une mise en garde contre le « sentiment d'aliénation et d'exclusion » qui se répandait au Canada.

« Lorsque la constitution d'un parti au parlement central devient concentrée dans des blocs régionaux, disait le groupe de travail, c'est un signe avant-coureur d'une désintégration éventuelle. La polarisation régionale des partis politiques au fédéral corrode l'unité fédérale. Comme nous voyons apparaître des signes d'une telle situation au Canada, nous en sommes venus à la conclusion qu'une réforme électorale est urgente et qu'elle constitue une très grande priorité. Le fait est que nos élections fédérales nous renvoient une image déformée du pays, car elles font apparaître les provinces (dans le soutien qu'elles accordent à un parti plutôt qu'à un autre) plus unanimes qu'elles ne le sont réellement. »

Pépin et Robarts recommandaient une forme modifiée de la représentation proportionnelle. Dans chaque province, 20 % des sièges seraient mis de côté à titre compensatoire et seraient répartis entre les candidats afin de veiller à ce que le total reflète avec précision le vote populaire provincial.

La représentation proportionnelle modifiée est en usage dans de nombreuses démocraties modernes, notamment en Allemagne. Comme le pourcentage des sièges proportionnels serait passablement modeste, le Canada aurait tout de même des gouvernements majoritaires (ou tout au moins des gouvernements dans lesquels un parti détient une grande pluralité des sièges et est donc dans une position minoritaire relativement forte). La représentation proportionnelle pure tend à produire des coalitions multipartites.

En 1979, Pépin et Robarts représentaient l'opinion d'une partie importante de l'*establishment* politique au Canada. Toutefois, leur point de vue s'est noyé dans la foulée d'autres changements qui ont abouti, en 1982, aux amendements fondamentaux de la Constitution canadienne. Depuis lors, les arguments en faveur d'une réforme électorale, avancés par la Commission Pépin-Robarts, ont été repris par une série d'alliés imprévus.

Deux opposants politiques se sont retrouvés côte à côte l'an dernier dans une campagne visant à établir une certaine forme de représentation proportionnelle. Judy Rebeck est militante, féministe, communicatrice et auteure. Walter Robinson est le directeur fédéral de la Fédération des contribuables canadiens et également communicateur. Comme ils le font joyeusement remarquer dans un texte qu'ils ont distribué :

« Judy Rebeck penche vers la gauche. Walter Robinson penche, quant à lui, vers la droite. »

« Nous sommes aux antipodes sur le plan politique et en désaccord sur presque tout; pourtant, nos voix sont à l'unisson sur un point : nous devons de toute urgence changer notre système électoral pour mieux représenter la volonté des électeurs.

« Différentes versions du système de représentation proportionnelle sont utilisées dans plus de 90 pays et elles peuvent être adaptées pour rendre compte des besoins de chacun. Par exemple, certaines personnes estiment que le système allemand, qui combine le régime uninominal à un tour et la représentation proportionnelle, conviendrait bien au Canada. Un tel système garderait intacte la notion de députés représentant leur circonscription tout en veillant à ce que les résultats globaux reflètent davantage la volonté des électeurs. »

Les comités de rédaction de plusieurs journaux canadiens se sont joints à cette campagne discrète. Toutefois, il y a un obstacle institutionnel puissant au changement électorale : les partis au pouvoir doivent leur succès au système actuel. Les politiciens qui remportent la victoire grâce à un ensemble particulier de règles croient généralement qu'ils peuvent encore vaincre. L'inertie n'a d'égal que l'intérêt personnel.

### **Au programme au Québec**

Curieusement, il existe une exception remarquable dans la province qui a été rongée par le débat séparatiste. Le Québec est la deuxième province la plus peuplée et la seule qui soit à prédominance francophone. Le Parti québécois au pouvoir (qui préconise l'indépendance politique du Québec) a lutté pendant des années à l'intérieur des contraintes du système uninominal à un tour. Lors de la première élection à laquelle il a participé, en 1970, il a obtenu près du quart du vote populaire (ce qui le plaçait en seconde position par rapport au Parti libéral victorieux) mais moins de 7 % des sièges. En partie à cause de cette expérience, le Parti québécois revendique depuis ses débuts une certaine forme de représentation proportionnelle.

C'est une politique qui a survécu mais qui n'a jamais été mise en œuvre.

Le premier gouvernement péquiste a détenu le pouvoir de 1976 à 1985. En 1994, le parti est revenu au pouvoir, cette fois grâce au système électoral en place. Puis, en 1998, il a facilement été réélu même s'il a perdu le vote populaire favorable au Parti libéral provincial. Dans le débat polarisé au sujet de la souveraineté du Québec, les libéraux ont acquis le soutien massif de la population anglophone et des autres électeurs non francophones. Or, ces votes étaient concentrés dans relativement peu de circonscriptions tandis que le Parti québécois a remporté la plupart des sièges à prédominance francophone.

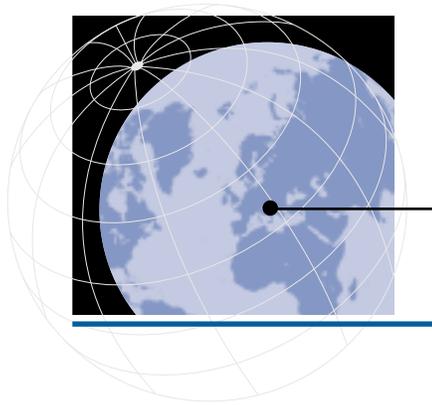
Malgré tout, le PQ demeure favorable à l'idée de changement, un point de vue que le nouveau ministre du Québec responsable de la réforme électorale, Jean-Pierre Charbonneau, a réitéré récemment.

On trouve aussi au Québec un groupe d'action politique qui plaide en faveur du changement électorale. *Le mouvement pour une démocratie nouvelle* partage en partie le sentiment d'intense indignation du *mouvement pour la représentation équitable au Canada*.

Les résultats asymétriques des élections menées à l'aide du système uninominal à un tour faussent inévitablement le débat politique et les choix politiques aussi. Au niveau national, le débat est devenu régionalisé. Les principaux partis d'opposition représentent presque exclusivement les électeurs de l'Ouest et du Québec. Ils débattent souvent de questions qui ne font qu'aviver les ressentiments dans leurs circonscriptions, faisant ressortir encore davantage les tensions régionales.

L'argument le plus solide en faveur du maintien du régime uninominal à un tour est qu'il a au moins l'avantage de produire des gouvernements majoritaires ayant une orientation politique stable. Toutefois, au Canada, les tensions régionales, qui sont un sous-produit du système, semblent avoir l'effet opposé. La stabilité gouvernementale a pour contrepoids l'instabilité inhérente aux partis politiques régionaux.

Dans une nation assaillie par les tensions entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, un débat séparatiste permanent et des cas latents de ressentiment régional, ce genre d'instabilité peut difficilement être une bonne chose. (6)



# La proposition complexe de l'UE permettra-t-elle d'éviter le naufrage de la Yougoslavie « fédérale » ?

PAR MIHAÏLO CRNOBRNJA

**Récemment**, le gouvernement du Monténégro, petit État membre de la fédération yougoslave, établissait une série de mesures pour accéder à l'indépendance et obtenir la reconnaissance de la communauté internationale. Cette aspiration à s'émanciper de la Serbie, seul autre État membre de la Yougoslavie, ne reçoit toutefois pas l'appui de l'ensemble de la population du Monténégro. En réalité, la population est profondément divisée devant cette perspective de partition avec la Serbie.

La Serbie, le plus important des deux États membres de la fédération yougoslave (15 fois la population du Monténégro), s'oppose à la partition, offrant plutôt à son partenaire une fédération « réaménagée et minimale ».

Une année de discussion entre, d'une part, les dirigeants de la Yougoslavie et de la Serbie de l'ère post-Milosevic et, d'autre part, les leaders du Monténégro, n'a jusqu'ici produit aucun résultat. Au début

de 2002, l'Union européenne a offert d'agir à titre de médiateur entre les parties. Devant le peu de résultat de sa démarche, l'UE s'est récemment engagée davantage en proposant une solution-cadre pour « un Monténégro démocratique dans une Yougoslavie démocratique ».

Du même souffle, l'Union européenne précise que le rejet par l'une ou l'autre des parties de sa proposition constituera un obstacle majeur à une éventuelle adhésion

## La Serbie et le Monténégro depuis 1876

La Serbie et le Monténégro ont chacun acquis un statut d'État moderne et une reconnaissance internationale à la Conférence de Berlin de 1876. Ils ont ensuite maintenu leur indépendance respective jusqu'à la fin de la Première Guerre mondiale. En 1918, le Monténégro s'est lui-même annexé à la Serbie pour, peu de temps après, être intégré en tant que composante de la Serbie au nouveau « Royaume des Serbes, des Croates et des Slovènes » (renommé « Royaume de Yougoslavie » en 1928). La décision a été prise par l'Assemblée nationale du Monténégro qui a expulsé son propre roi Nikola et abdiqué sa souveraineté en faveur de la Couronne serbe. La population se trouve alors divisée sur la question. Une moitié de celle-ci, qui partage avec les Serbes une langue, un alphabet, une religion et des racines communes, se considère serbe. L'autre moitié, sensible à la spécificité historique du Monténégro, exige qu'on demeure indépendant malgré l'existence de similarités avec les Serbes. Les indépendantistes actuels soutiennent que le vote de l'assemblée en 1918 a été truqué et que le Monténégro n'aurait jamais dû faire partie de la Serbie.

Le Royaume de Yougoslavie est à l'époque un État hautement centralisé dans lequel autant la Serbie que le Monténégro perdent leur identité respective. Cela étant, le royaume est tout de même gouverné par la dynastie serbe des Karadjordjevic et son armée, sa police et son administration dirigées principalement par des Serbes. Sauf exceptions, l'élite politique et la population du Monténégro s'accoutument de la situation. Dans l'entre-deux-guerres, l'élan pour décentraliser ou « fédérer » le royaume est venu de la Croatie, pas du Monténégro.

La Yougoslavie a cessé d'exister comme pays durant la Seconde Guerre mondiale. Pendant que les Allemands occupent la Serbie, le Monténégro se trouve annexé à l'Italie. Dès la fin de la Seconde Guerre mondiale, la République socialiste fédérative de Yougoslavie, parfois appelée la « Seconde Yougoslavie » ou « Yougoslavie de Tito », est constituée comme un État fédéral chapeautant six républiques. La Serbie (dont la population est actuellement de

10 millions d'habitants) est la plus importante des six et le Monténégro (avec une population de 660 000 habitants) la plus petite. Chaque république possède sa propre constitution, avec drapeau et armoiries, un parlement, un conseil exécutif (composé d'un cabinet et d'une présidence), un appareil judiciaire, une police, etc. Durant les premières années, ce fédéralisme demeure nominal, l'appareil étatique étant fortement centralisé dû à la présence à tous les niveaux du Parti communiste. Toutefois, au cours des trois décennies qui suivent, et jusqu'à la constitution de 1974, l'État est progressivement décentralisé, permettant aux républiques d'assumer d'authentiques fonctions étatiques et d'entretenir entre elles des relations tangibles. Durant cette période, la Serbie et le Monténégro travaillent en étroite collaboration.

La désintégration de la République socialiste fédérative de Yougoslavie s'est réellement amorcée à la fin des années quatre-vingts lorsque Milosevic a pris le pouvoir en Serbie. Le Monténégro connaît alors sa propre révolution « anti-démocratique » sur le modèle de ce qui se passe en Serbie, grâce à l'appui stratégique du régime Milosevic. En 1991, la Slovénie, la Croatie et la Macédoine déclarent leur indépendance, suivies par la Bosnie-Herzégovine en 1992. L'Union européenne organise une conférence sur la Yougoslavie dans un ultime effort pour trouver une solution de paix. Comprenant que son intervention est vouée à l'échec, l'UE est enfin la première à reconnaître les nouveaux États indépendants. Tout au long du processus, et durant la conférence internationale, le Monténégro fait front commun avec la Serbie et le régime Milosevic.

La nouvelle République fédérale de Yougoslavie, qui a vu le jour en 1992, ne comprend plus que la Serbie et le Monténégro. En 1999, un conflit entre la Yougoslavie et l'OTAN à propos du Kosovo se solde par l'établissement d'un protectorat international sur le Kosovo. Selon les termes de la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations Unies, le Kosovo demeure *de jure* au sein de la Yougoslavie, mais celle-ci n'exerce plus, de fait, aucun pouvoir ou fonction sur ce territoire.

à l'UE. La balkanisation demeure donc toujours un phénomène d'actualité, de même que les efforts des puissances européennes pour stabiliser la région.

### **Un partage « incohérent » du pouvoir**

L'actuelle fédération repose sur la Constitution de 1992, rédigée à la hâte pour sauver la Yougoslavie de la désintégration après le départ de quatre de ses constituantes, de même que pour occuper l'espace juridique laissé vacant par la précédente fédération. Une communauté d'intérêt existant entre les classes politiques des deux républiques, la rédaction d'un document mutuellement acceptable a été un jeu d'enfant. Il est toutefois remarquable que Milo Djukanovic, qui allait devenir le principal promoteur de l'indépendance au Monténégro, ait accepté cette constitution sans un mot de protestation. Il était à l'époque premier ministre du Monténégro.

Selon la Constitution de 1992, les pouvoirs de la fédération s'étendent aux droits humains, aux politiques monétaire et fiscale, aux relations économiques avec l'extérieur, aux douanes, à la politique étrangère, à la défense, ainsi qu'à la sécurité sociale et à l'environnement. Chacune des deux républiques possède en propre sa constitution, son parlement, sa présidence et un appareil gouvernemental.

Les deux constituantes (ou « républiques ») de la fédération possèdent ainsi, selon la constitution, plus de pouvoir que le gouvernement fédéral. Sans compter qu'elles exercent dans les faits plusieurs des prérogatives normalement réservées à l'administration fédérale. Un coup d'œil sur la répartition des pouvoirs révèle toutefois plusieurs incohérences ou contradictions, la plupart originellement destinées à consolider le pouvoir de Milosevic, l'ex-président de la Serbie.

La fédération a bien fonctionné, même si elle était légalement contestée, tant que Milosevic a été au pouvoir dans son pays. Les autorités des deux républiques avaient les mains libres dans leurs champs de compétence respectifs. Le président de la fédération était l'homme de Milosevic, et le premier ministre fédéral, celui du Parti communiste « réformé » du Monténégro, qui se trouvait alors fort et homogène.

Mais en 1996, Milo Djukanovic, premier ministre du Monténégro, confronte Milosevic sur le plan idéologique en

réclamant une libéralisation des structures économiques et politiques de la fédération. Ce différend entre les leaders s'aggrave en 1997 lorsqu'on apprend que Milosevic brigue la présidence de la Yougoslavie. Il s'agit là d'un important transfert de pouvoir en faveur de la Serbie. Djukanovic, quant à lui, comprend que Milosevic cherche à le marginaliser et se retrouve cantonné au Monténégro.

L'accession de Milosevic à la présidence de la Yougoslavie provoque la scission du Parti communiste « réformé » du Monténégro en deux factions : celle de la ligne dure favorable à Milosevic, représentée par le Parti socialiste du peuple, et une faction sécessionniste dirigée par Djukanovic, le Parti démocratique des socialistes. Aux élections suivantes, Djukanovic est porté au pouvoir. Celui-ci gouverne depuis lors au Monténégro, quoique par l'intermédiaire de gouvernements de coalition, son parti n'ayant jamais obtenu la majorité nécessaire pour gouverner seul.

### **Le fossé s'élargit**

Milosevic récompense alors la faction monténégrine demeurée fidèle à sa cause en nommant son chef premier ministre de la Yougoslavie. Comme il était traditionnellement entendu qu'il revenait au parti au pouvoir au Monténégro de nommer le premier ministre fédéral, ce précédent ne manque pas d'irriter au plus haut point les dirigeants du Monténégro. Dès lors, les relations entre le Monténégro d'une part, et les autorités fédérales et serbes d'autre part ne cesseront de se détériorer.

Djukanovic n'hésite pas à confronter ouvertement Milosevic, appliquant au Monténégro une série de réformes radicalement démocratiques et libérales. En quatre ans, il parvient lentement mais sûrement à éroder ce qu'il reste de pouvoir à la fédération, rapatriant méthodiquement chacune des compétences vers le Monténégro. Le Monténégro en est même arrivé à posséder une monnaie distincte, le mark allemand (devenu l'euro).

Le plus étonnant dans cette démolition de fait de la fédération par Djukanovic, c'est que, tant que Milosevic était au pouvoir, jamais la possibilité d'un Monténégro indépendant n'avait été présentée comme un enjeu politique stratégique. Cela dit, une fois que l'opposition en Serbie est parvenue à déchoir Milosevic de la présidence yougoslave et, plus tard, à mettre fin à son

régime, Djukanovic est allé de l'avant avec sa rhétorique d'indépendance. Les motifs de la prudence dont il avait initialement fait montre résident probablement dans l'attitude de la communauté internationale.

La communauté internationale a soutenu le régime et les politiques de Milo Djukanovic tant et aussi longtemps qu'il était opposé à Slobodan Milosevic et contrariait ses activités. « L'ennemi de mon ennemi est mon ami », était la prémisse pouvant expliquer que Djukanovic ait été soutenu sur les plans politique, diplomatique et surtout financier.

Mais la communauté internationale n'allait certes pas consentir à un nouvel épisode de désintégration des Balkans. Il semble toutefois que Djukanovic ait déduit du soutien de la communauté internationale à son endroit qu'il ne s'agissait là que d'une opposition nominale à l'indépendance, laquelle finirait par le céder au fait accompli, comme ce fut le cas pour la Slovénie dix ans auparavant. Aussi, au lieu de mettre la pédale douce à son projet d'indépendance, Djukanovic a-t-il annoncé, entre autres mesures, la tenue d'un référendum sur cette question au Monténégro.

### **L'avenir**

Une fois de plus, l'Union européenne tente de prévenir la désintégration d'un État des Balkans, avec les conséquences que cela risque d'avoir sur le Kosovo, la Macédoine et la Bosnie-Herzégovine. Au moment d'écrire ces lignes (fin février 2002), d'intenses négociations ont cours entre les représentants de l'UE, du Monténégro, de la Yougoslavie et de la Serbie. L'UE a mis sur la table une proposition qui, bien qu'elle n'ait pas été rendue publique, s'est déjà mérité le sobriquet d'« État Frankenstein », faisant référence à un assemblage de pièces plus ou moins disparate, destiné à créer un État « de compromis » inédit. (*Nous vous reviendrons à ce sujet dans le prochain numéro de Fédérations.*)

Il est difficile de faire des prédictions à long terme concernant la fédération yougoslave. Deux choses sont certaines cependant : d'abord, celle-ci ne survivra pas dans sa forme actuelle; ensuite, la population du Monténégro demeurera profondément divisée sur la question de l'indépendance, que les deux républiques acceptent ou non le modèle européen. Toutefois, il est à envisager que l'instabilité, voire la violence, perdureront. ☺



## la page du « *Praticien* »

# Dirk Brand de Cap-Ouest, Afrique du Sud : Faire du multilinguisme une réalité en Afrique du Sud

**Dirk Brand** est actuellement responsable de la gestion des relations intergouvernementales au gouvernement provincial du Cap-Ouest. Il a participé aux négociations constitutionnelles de l'actuelle constitution de l'Afrique du Sud et contribué à l'élaboration de la constitution du Cap-Ouest en 1996. Un des développements qui en a découlé a été l'adoption d'une loi concernant l'usage des langues officielles au gouvernement provincial. Dirk Brand a rédigé l'Acte des langues de Cap-Ouest (1998). Il traite ici des retombées pratiques de cet acte, de même que des développements actuels du multilinguisme.

### Historique

Selon la constitution d'Afrique du Sud, il existe 11 langues officielles en Afrique du Sud. La plupart des langues indigènes sont parlées en régions. L'afrikaans et l'anglais sont les deux langues officielles les plus parlées en Afrique du Sud. Avant 1994, l'Afrique du Sud était un pays officiellement bilingue. L'afrikaans et l'anglais étaient les langues officielles. En 1994, un nouveau système démocratique a été établi. Il s'est alors agi de reconnaître toutes les langues majeures en Afrique du Sud. Ceci était plus facile à dire qu'à faire. Il était clair que l'anglais était la langue du gouvernement dans la plupart des instances. Doté d'une communauté afrikaaners prédominante, Cap-Ouest était l'exception. Les Afrikaners dominaient la communication officielle par le gouvernement provincial.

La charte des droits reconnaît que chacun a le droit de parler sa langue et de participer à la vie culturelle de son choix. De surcroît, le gouvernement national, de

même que les neuf gouvernements provinciaux, peuvent utiliser la langue officielle qu'ils souhaitent pour les besoins du gouvernement. Ce faisant, ils doivent au moins utiliser deux langues officielles et prendre en compte les usages, les circonstances régionales, les pratiques, les dépenses et le reste des besoins et des préférences de la population en entier ou alors dans la province en question. Le résultat est, par conséquent, que les provinces et le gouvernement national utilisent plus de deux langues officielles et non les onze au même moment. Dans un pays multilingue comme l'Afrique du Sud, cette charpente constitutionnelle occasionne de sérieux défis aux diverses institutions gouvernementales, mais crée également des opportunités professionnelles pour les écrivains, les interprètes et les traducteurs.

### Cap-Ouest prend les devants

Cap-Ouest, la seule des neuf provinces ayant adopté une constitution provinciale, a opté pour une approche pratique dans la question des langues officielles. Cette question a été débattue au cours des négociations de la constitution provinciale. En plus des exigences des constitutions d'Afrique du Sud et de Cap-Ouest, une loi provinciale sur les langues, l'Acte des langues de Cap-Ouest, a été adoptée par le parlement provincial. Ceci a constitué le premier acte linguistique en Afrique du Sud et le constitue toujours. Les autres provinces du pays ont également pris des décisions face à l'initiative d'utiliser deux, ou plus de deux langues officielles au gouvernement. Mais personne n'a discuté de cette question aussi clairement et de façon aussi innovatrice et moderne qu'au Cap-Ouest.

Cet Acte des langues fait face aux requêtes constitutionnelles à l'égard de l'usage des langues officielles dans un cadre légal plus pratique, soit en créant un Comité linguistique du Cap-Ouest et en déterminant tout un éventail d'étapes significatives pour accroître le concept du multilinguisme au Cap-Ouest. Le comité des langues est constitué de 11 membres représentant les trois langues officielles parlées au Cap-Ouest, en l'occurrence l'afrikaans, l'anglais et le xhosa, de même que les langues traditionnelles. Le mandat de ce comité est triple : promouvoir le multilinguisme, veiller à l'usage des trois langues officielles du Cap-Ouest et soutenir le développement des langues autrefois marginalisées.

Mais que signifient, en pratique, tous ces arrangements légaux? Suite à la première réaction d'un grand nombre de gens, il semble impossible d'atteindre le but constitutionnel de cet arrangement et de reconnaître un statut égal à ces trois langues sans investir plusieurs années. Cependant, une nouvelle vision gagne petit à petit du terrain. En gros, nous avons tous besoin de remplir les demandes constitutionnelles et d'assumer la réalité qui consiste à vivre dans une société multilingue positive et créative. Cela prendra du temps, et peut être accompli. La diversité linguistique est une réalité intellectuelle, culturelle et économique qui doit être reconnue.

L'établissement du comité linguistique a vraiment donné un élan au multilinguisme au Cap-Ouest. La diversité linguistique y est une réalité et constitue une part de notre héritage. Environ 60 % des habitants de cette province parlent l'afrikaans, leur langue maternelle, et le reste de la population s'exprime en

anglais ou en xhosa. Beaucoup de gens ne peuvent pour autant parler ces trois langues. Cependant, une partie substantielle de la population possèdent deux des trois langues.

Le comité linguistique tente de valoriser la population du Cap-Ouest par le biais des langues pour augmenter le sentiment de dignité humaine par le respect de toutes ces langues et, enfin, pour promouvoir le multilinguisme.

Dans la courte période précédant l'établissement de ce comité en 1998, le comité a accompli plusieurs choses, dont la formulation d'une politique linguistique au Cap-Ouest, fournissant un soutien financier aux projets destinés à augmenter la communication et le développement des trois langues officielles, de même que d'offrir des bourses à des étudiants des deuxième et troisième cycles pour les encourager à poursuivre leurs études dans des domaines reliés à la langue.

Quelques principes-clés de la politique linguistique du gouvernement provincial du Cap-Ouest sont :

- Les ressources linguistiques de la province doivent être enrichies et les droits linguistiques des citoyens protégés
- La langue de l'auditoire cible va déterminer la langue du gouvernement provincial dans ses négociations avec le public, de même que dans les services qu'il lui offre
- Un membre du public peut utiliser une des trois langues officielles lorsqu'il doit communiquer avec un gouvernement local ou provincial
- Les gouvernements locaux et provinciaux doivent pouvoir servir une personne dans la langue de son choix
- Les institutions provinciales et locales doivent décider de la langue qu'elles utiliseront dans le cadre des communications internes
- Les annonces et les services des bureaux et gouvernements provinciaux et locaux doivent être dans les trois langues officielles.

Parmi les quelques étapes pratiques établies par *L'Acte des langues* il faut noter que :

- Les trois langues officielles peuvent être utilisées lors des débats et lors des diverses procédures tenues au parlement provincial du Cap-Ouest et dans ses comités
- Tous les actes légaux et les rapports officiels du parlement provincial et de ses comités doivent être disponibles dans les trois langues officielles
- Tous les avis du gouvernement provincial à l'intention du public doivent être rédigés en afrikaans, en anglais et en xhosa.

Les principales fonctions du Comité linguistique comprennent :

- contrôler l'utilisation de l'afrikaans, de l'anglais et du xhosa par le gouvernement provincial du Cap-Ouest
- Faire des recommandations au ministre provincial et au parlement provincial au sujet de toute législation proposée, pratique et politique concernant les questions de langues
- Promouvoir le principe du multilinguisme au Cap-Ouest
- Promouvoir le développement des langues indigènes autrefois marginalisées
- Conseiller le ministre provincial sur toute question de langue se produisant au Cap-Ouest en considérant les trois langues officielles.

### **Langue et instruction**

Dans les écoles primaires et secondaires, la langue utilisée est soit l'afrikaans ou l'anglais, ce qui signifie qu'une majorité des élèves ne reçoit pas d'instruction dans sa langue maternelle. De toute évidence, les résultats médiocres de ces élèves sont dus au fait qu'ils n'apprennent pas dans leur langue maternelle. Le ministre de l'éducation du Cap-Ouest a récemment annoncé que le

multilinguisme devrait aussi s'imposer dans les écoles par une instruction dans la langue maternelle au moins au cours des premières années d'apprentissage. Mais également : tous les élèves devraient apprendre une troisième langue officielle. Une recherche est actuellement menée au sujet des enjeux pratiques d'une telle politique. Le gouvernement provincial a décidé d'aller de l'avant sur cette question de façon à améliorer la qualité de l'enseignement d'un bout à l'autre du pays, pour rendre la population plus forte et augmenter ses capacités linguistiques.

### **Les bénéfices du multilinguisme**

Dans une société multilingue et multiculturelle comme en Afrique du sud, le multiculturalisme est non seulement une réalité, mais également une richesse qui apporte de nombreux bénéfices si elle est bien exploitée. Par exemple :

- Améliorer la communication
- Accroître l'efficacité des entreprises en augmentant les ressources linguistiques
- Rendre l'éducation plus accessible et égale
- Susciter l'acceptation et la compréhension de différentes cultures et par conséquent contribuer à un changement positif des attitudes face aux différentes langues et cultures.

Ces mesures pratiques, prises par le gouvernement provincial du Cap-Ouest, indiquent le départ d'un navire à bord duquel les différentes communautés linguistiques sont les passagers ayant chacun son rôle à jouer. Au cours du temps, les langues se développent et l'utilisation de multiples langues peut prendre encore plus de temps. Ces mesures mettent en lumière les valeurs fondamentales de la Constitution sud-africaine, la charte des droits et, plus précisément, les ressources linguistiques dans les institutions nationales et provinciales. En empruntant cette route, le Cap-Ouest a non seulement pris les devants en Afrique du Sud, mais a remarquablement contribué à construire sa démocratie constitutionnelle. 