



# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 3, n° 3 / août 2003

## Sommaire

<b>Tournant dans la politique argentine : une étonnante élection présidentielle</b> .....	3
<i>par Gabriel Puricelli</i> <i>Néstor Kirchner recherchera de nouveaux alliés suite aux élections du Congrès cette année.</i>	
<b>Le nouveau gouvernement du Québec et la question du déséquilibre fiscal</b> .....	5
<i>par Louise Gagnon</i> <i>Le gouvernement de Jean Charest voudrait un nouvel accord financier entre Ottawa et les provinces.</i>	
<b>Au Nigeria, une hausse salariale soulève l'ire des travailleurs et des gouverneurs d'état</b> .....	7
<i>par Kingsley Kubeyinje</i> <i>Les employés des états du Nigeria réclament la même hausse salariale que leurs homologues fédéraux.</i>	
<b>La Belgique nage entre deux eaux</b> .....	9
<i>par Philippe Engels</i> <i>Suite à l'effondrement des Verts, l'« arc-en-ciel » fait place à la coalition violette.</i>	
<b>Fédéralisme indien et autodétermination tribale</b> .....	11
<i>par Harihar Bhattacharyya</i> <i>Les peuples autochtones obtiennent un nouveau conseil de district dans l'état du Tripura.</i>	
<b>En couverture : Le fédéralisme allemand à la croisée des chemins</b> .....	13
<i>par Rainer-Olaf Schultze</i> <i>La Constitution de 1948 de l'Allemagne réussira-t-elle à régler les problèmes actuels?</i>	
<b>La page du « praticien » : Gabreab Barnabas, de l'Éthiopie</b> .....	17
<i>Alors qu'ils se remettent de la guerre civile, les états éthiopiens font face à la sécheresse et aux problèmes de sécurité alimentaire.</i>	
<b>Actualités en bref</b> .....	19

### Une publication du Forum des fédérations

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

Tél.: (613) 244-3360 poste 203 • Téléc. : (613) 244-3372 • [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

**Rédaction :** Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne; Stagiaires : François Delisle, Cathy Strauss; Traduction (sauf article sur la Belgique) : Louise Archambault, Richard Bastien, Marylise Chauvette, François Chevalier, Marie Desjardins, Mahalya Havard, Pierre Joncas

**Photos :** À la une : photo de Gerhard Schröder – Fritz Reiss, Associated Press. Page 3 : photo de Néstor Kirchner – [www.kirchnerpresidente.com.ar](http://www.kirchnerpresidente.com.ar). Page 5 : photo d'Yves Séguin – TVA (Québec). Page 7 : photo d'Adams Oshiomhole – *Travail – Le magazine de l'OIT* (Organisation internationale du travail), n° 29, avril/mai 1999. Page 9 : photo de Guy Verhofstadt – Belga, [premier.fgov.be](http://premier.fgov.be). Page 11 : photo des vendeurs de miel à Agartala, Tripura – Takashi Kurosaki, [village.infoweb.ne.jp/~mariamma/eng-tri.htm](http://village.infoweb.ne.jp/~mariamma/eng-tri.htm). Page 13 : photo d'Edmund Stoiber – [www.stoiber.de](http://www.stoiber.de). Page 14 : affiche de la Convention constitutionnelle de 1948 de l'Allemagne – Maison de l'histoire bavaroise, Ausbourg, [www.bayern.de/HDBG](http://www.bayern.de/HDBG). Page 17 : photo de Gabreab Barnabas – Paul Morton, Forum des fédérations. Page 19 : photo d'Erato Marcoullis – Bill Petros, Creative Images.

Le Forum des fédérations publie **Fédérations** cinq fois par année. L'abonnement annuel est de 20 \$ CA au Canada et 20 \$ US à l'étranger. Nous accueillons avec plaisir les articles que vous nous soumettez. Veuillez communiquer avec la rédaction. Nous nous réservons le droit de conserver les textes non sollicités qui nous parviennent.

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

# Mot de la rédaction

## Évolution constante

En parcourant les articles du présent numéro de *Fédérations*, le lecteur sera fortement convaincu que le fédéralisme est en évolution constante presque partout où il a cours.

Les jeunes fédérations (ou à tout le moins, celles nouvellement réinventées, comme le Nigeria), éprouvent forcément des difficultés grandissantes. Précédemment, nous avons étudié le partage des recettes au Nigeria, et la difficulté qu'ont les différents ordres de gouvernement à trouver une formule d'entente. Cette fois, nous traitons des salaires des fonctionnaires, un sujet toujours brûlant en Afrique où le secteur public représente une source importante d'emplois.

Si, en Afrique occidentale, le Nigeria est considéré comme un géant, l'Inde joue le même rôle en Asie méridionale. Mais en tant que fédération, on peut difficilement qualifier de « jeune » celle de l'Inde. Il y a plus d'un demi-siècle maintenant que la Constitution fédérale indienne existe, ce qui, comparativement aux régimes fédéraux de plusieurs autres pays, la rend relativement ancienne. Cependant, durant ce demi-siècle, l'Inde a évolué. Parmi les multiples changements apportés au fonctionnement du fédéralisme indien, on note la tendance à accroître la décentralisation. L'encouragement à développer le « panchayat », ou type de gouvernement au niveau du village, occupe une large place dans cette tendance évolutive. Nous avons d'ailleurs traité de cet important développement dans des numéros antérieurs de *Fédérations*. Dans le présent numéro, Harihar Bhattacharya traite des mesures adoptées pour protéger les droits des peuples autochtones dans la région relativement isolée du Nord-Est de l'Inde.

Trois des articles traitent d'élections et de leurs conséquences sur l'évolution du fédéralisme dans trois continents différents.

En Argentine, le nouveau président Néstor Kirchner recherche des alliés au sein des provinces. Car, en réalité, il ne jouit pas de la légitimité que confère une élection en bonne et due forme. En effet, il a gagné par défaut, alors que son adversaire s'est désisté au second tour. En outre, M. Kirchner est lui-même issu de la politique provinciale, ce qui devrait le rendre particulièrement sensible aux besoins des unités constituantes de l'Argentine.

En Belgique, les élections récentes n'ont apporté aucun changement radical; mais d'une certaine manière, ce fut un enjeu capital. Ce qui importait vraiment, plutôt que de connaître le parti vainqueur, était de savoir si les Flamands et les francophones voteraient différemment, perturbant ainsi le fragile équilibre linguistique du pays. Cela ne s'est pas produit cette fois, mais la progression constante des partis xénophobes d'extrême-droite (des deux côtés de la barrière linguistique) est extrêmement préoccupante.

La province canadienne du Québec a élu un gouvernement « pro-fédéraliste » pour la première fois en près de 10 ans. Mais le Parti québécois, souverainiste, se porte bien. La stratégie des députés de l'opposition sera de saisir toutes les occasions de démontrer que le système fédéral ne sert pas les intérêts du Québec. Au contraire, les libéraux nouvellement élus tenteront de prouver qu'il est possible de réaliser des gains appréciables pour le Québec en optant pour la

collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces, plutôt que la confrontation. Si les libéraux ne réussissent pas (ou, si l'opinion publique au Québec se laisse convaincre de l'échec de la politique libérale), les partisans de la séparation disposeront de nouveaux arguments pour étayer leur cause.

Au chapitre des pays qualifiés de « géants » par rapport à leurs voisins, notre article principal traite d'un géant au cœur de l'Europe cette fois : l'Allemagne.

Aucun autre système fédéral ne comprend autant d'interrelations de pouvoirs et de responsabilités que le système fédéral allemand. Selon la coutume, les Allemands ont même défini ce système par le vocable « *Politikverflechtung* », c'est-à-dire « système de gouvernement où toutes les décisions politiques d'importance sont prises conjointement ».

Évidemment, même dans les fédérations où il y a une séparation importante des pouvoirs et des responsabilités, comme au Canada et aux États-Unis, les programmes modernes actuels tels que la santé ont obligé les « vieilles » constitutions à s'adapter aux réalités nouvelles. En Allemagne, la Constitution prévoit spécifiquement une collaboration étroite entre le gouvernement fédéral et les *länder*. En réalité, le gouvernement fédéral est, en partie, un instrument des *länder*, en ce sens que ceux-ci contrôlent le *Bundesrat*, la Chambre haute du Parlement allemand.

Théoriquement, l'« intimité » au sein de la Constitution allemande peut sembler productive. Mais dans la conjoncture actuelle, cela pourrait compromettre les efforts pour mener à bien les réformes nécessaires au plan socioéconomique. C'est du moins l'argument invoqué par Rainer-Olaf Schultze dans son étude publiée dans le présent numéro. Au moment où l'Union européenne elle-même envisage de se fédérer, nous estimons particulièrement pertinent d'étudier les défis auxquels doit faire face sa plus vaste fédération. ☺

**Comme** d'habitude, nous vous invitons à consulter notre site Internet ([www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)). En cliquant sur « Recherche sur la bibliothèque virtuelle du Forum », vous aurez à votre disposition plus de 600 articles, textes, présentations et autres documents relatifs à la pratique du fédéralisme dans le monde. Nous avons répertorié ces sources de renseignements par région géographique, auteur et sujet (tels « économie, politique fiscale » et « constitutions »). Le Forum s'est efforcé de rendre accessible son fonds toujours croissant de documentation sur le fédéralisme aux chercheurs, aux étudiants, aux praticiens et à toute personne qui s'y intéresse. Nous aimerions beaucoup recueillir vos impressions sur la convivialité de la bibliothèque et sur l'utilité de la documentation en ligne. Vous pouvez nous joindre directement...

**Par courriel :** [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

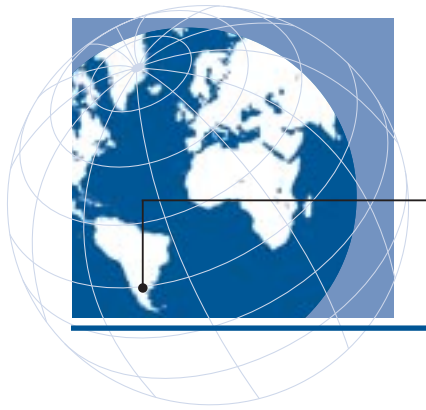
**Par télécopieur :** +1(613) 244-3372

**Par téléphone :** +1(613) 244-3360, poste 203

**Ou par la poste :**

Karl Nerenberg, Forum des fédérations  
325, rue Dalhousie, bureau 700  
Ottawa (Ontario) K1N 7G2  
Canada

[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)



# Tournant dans la politique argentine : une étonnante élection présidentielle

Sans mandat électoral clair, Néstor Kirchner recherche une coopération fédérale-provinciale ainsi que des partisans au sein du nouveau Parlement.

PAR GABRIEL PURICELLI

**L'accession** de Néstor Kirchner à la présidence de l'Argentine, le 25 mai dernier, a mis fin à une période de profonde crise politique au pays, qui avait débuté un an et demi plus tôt, et qui s'était poursuivie jusqu'aux élections présidentielles. La victoire de Kirchner survient au terme d'une série de spectaculaires « premières » en politique argentine : Kirchner a « gagné » la présidence en dépit d'une seconde place lors d'un unique scrutin avec seulement 22 pour cent du vote populaire. En se retirant de la course au second tour, le candidat en tête, l'ancien président Carlos Menem, a empêché Kirchner de recueillir une majorité des voix ainsi que le solide mandat électoral qu'il aurait sûrement obtenu (cf. Tableau 1). Sa nouvelle administration doit maintenant faire face à des défis fondamentaux, et il semble bien que l'Argentine ne soit pas encore délivrée de son instabilité politique.

Kirchner doit prendre en main les énormes problèmes économiques de sa nation, notamment le renforcement nécessaire de la reprise économique naissante, la lutte contre un taux de chômage extrêmement élevé et la réorganisation de la dette extérieure auprès de créanciers privés. Dans son discours inaugural, le président a indiqué qu'il travaillerait également à établir des normes fédérales au niveau des systèmes d'éducation provinciaux et qu'il adopterait une nouvelle loi fédérale-provinciale sur le partage des recettes. Le succès de son programme – pour le moins ambitieux – et celui de son administration dépendront des négociations fédérales-provinciales de même que du résultat d'autres élections d'ici la fin de l'année.

## Début d'une crise

La longue crise politique et économique qu'a connue la République argentine (17 mois) s'est déclenchée le 20 décembre 2001 au moment où le président Fernando De la Rúa s'est brutalement désisté de ses fonctions. Son départ saisissant a provoqué une tornade d'événements en une seule semaine : départ prématuré d'un président élu suivi de quatre remplacements, arrêt des paiements de la dette publique et dévaluation monétaire. Ces développements politiques ont suscité des protestations publiques, déclenchant des répressions gouvernementales qui ont causé la mort d'une trentaine de personnes. C'est sans compter les pertes individuelles qui se chiffrent à des millions de pesos suite à des pillages massifs dans le centre de grandes villes du pays.

Gabriel Puricelli, sociologue argentin, travaille en tant qu'analyste politique et économique à Buenos Aires.

Cette explosion de violence a ouvert la voie à l'établissement d'une administration temporaire dirigée par Eduardo Duhalde, un sénateur ayant appartenu au parti qui a perdu les élections présidentielles de 1999 contre De la Rúa. Les quelques mois de l'administration Duhalde ont été marqués par un soulèvement social mené par les détenteurs d'obligations à terme fixe : ces obligations étaient à l'origine en dollars américains, mais le gouvernement argentin les a remboursées aux investisseurs en pesos argentins après la dévaluation monétaire. Au même moment, une foule de chômeurs en colère ont manifesté et perturbé le trafic sur les routes et les autoroutes du pays.



Néstor Kirchner, le nouveau président de l'Argentine.

## Dette et provinces

En Argentine, la dette publique est si considérable qu'elle représente un défi fondamental pour tout nouveau gouvernement. Lors de l'administration précédente, à l'époque de Menem, soit de 1989 à 1999, cette dette a augmenté de façon exponentielle, atteignant un total de 123 pour cent et se chiffrant à 146 milliards de dollars (US). Et il ne s'agit là que de la dette du gouvernement fédéral; la dette totale est bien plus importante, la plupart des 24 composantes de la fédération argentine ayant également de graves problèmes financiers. Au cours de ladite période, cette dette combinée est passée de 15 milliards à 37 milliards de dollars (US). Le Fonds monétaire international (FMI) s'est alors vu dans l'obligation d'examiner attentivement non seulement le bilan du gouvernement fédéral (le seul directement relié au Fonds), mais aussi les bilans des provinces.

L'absence d'une loi fédérale-provinciale sur le partage des recettes (qui, en vertu de la Constitution de 1994, aurait dû être approuvée avant la fin de 1996) a aggravé la tension. Les frictions entre l'administration fédérale et les provinces se sont en effet accentuées lorsque le FMI a exigé le partage des ajustements fiscaux. Puis, en 1999, lorsque le gouvernement fédéral a été repris par un parti politique différent de celui qui administrait la majorité des provinces, les relations fédérales-provinciales se sont dégradées. Au cours du mandat de De la Rúa, les tensions fédérales-provinciales ont provoqué une compétition intense et continue. Les gouverneurs, péronistes pour la plupart, se sont opposés plus nettement à l'administration du Parti radical que les législateurs de leur propre parti ne l'ont fait au sein du Parlement de la nation.

Les relations fédérales-provinciales se sont améliorées lorsque le péroniste Duhalde a remplacé De la Rúa, non seulement en

Tableau 1 : Élections présidentielles 2003

Candidat	Parti	Voix (%)
Carlos Menem	Front pour la loyauté (péroniste)	24,45
Néstor Kirchner	Front pour la victoire (péroniste)	22,24
Ricardo López Murphy	Mouvement fédéral Recréer (MFR)	16,37
Adolfo Rodríguez Saá	Mouvement national et populaire (péroniste)	14,11
Elisa Carrió	Alternative pour une république d'égaux (ARI)	14,05

raison de couleurs politiques semblables, mais aussi grâce à l'amélioration de la performance fiscale aux deux niveaux de gouvernement suite à la dévaluation de la monnaie.

### **Kirchner et la division au sein du péronisme**

Néstor Kirchner, l'un des gouverneurs péronistes, s'est installé à Buenos Aires pour diriger le gouvernement fédéral. En dirigeant le gouvernement provincial de Santa Cruz, Kirchner a acquis une grande perspicacité, et comprend fort bien la dynamique des relations fédérales-provinciales. Bien que la situation à laquelle il doit maintenant faire face soit moins grave qu'elle ne l'était, la nouvelle scène politique fédérale n'est pas sans soulever des questions au sujet du futur comportement des gouverneurs dans le cadre de leurs relations avec la présidence.

Depuis la fondation, en 1946, du Parti péroniste en Argentine, ses candidats ont toujours presque exclusivement dirigé le pays. Or, au cours des élections du 27 avril, le parti a été divisé entre trois candidats : Kirchner (vainqueur des élections), Menem (ancien président) et Adolfo Rodríguez Saá (ancien gouverneur de San Luis). Cette scission, ainsi que l'extinction virtuelle du radicalisme, idéologie de l'autre parti traditionnel, ont contribué à former un portrait électoral assez fragmenté. Dix points seulement séparaient le candidat en tête, Menem, d'Elisa Carrió, représentante progressiste, qui occupait la cinquième place. Il est trop tôt pour affirmer si ce nouveau scénario politique constitue un changement permanent au sein du système politique ou s'il n'est que passager. Le péronisme pourrait facilement se réunifier grâce au leadership du nouveau président; mais l'émergence de trois différents partis possédant de solides attaches régionales pourrait aussi renforcer la division du péronisme. Plus que jamais dans l'histoire démocratique de

l'Argentine, les tendances électorales des citoyens se dessinent sur une carte politique très fortement marquée par le soutien régional accordé aux différents candidats (cf. Tableau 2).

La décision de Menem de se retirer au second tour (lequel était prévu le 18 mai) constitue une première dans l'histoire mondiale du scrutin : on n'avait jamais vu un candidat se retirer au second tour après avoir gagné au premier. Indéniablement, ce départ était destiné à affaiblir la légitimité du mandat de Kirchner. À la lumière des sondages, Kirchner devait battre Menem à plate couture, avec 71 pour cent sinon 79 pour cent des voix, lorsque son adversaire décida d'abandonner. Cette décision pourrait marquer la fin de la longue carrière politique de Menem, qui, à 72 ans, ne peut entretenir d'espoirs véritables sur une éventuelle candidature en 2007.

Le cas de Rodríguez Saá, qui a dix ans de moins que Menem, est bien différent étant donné qu'il ne subit pas l'impopularité qui a poussé Menem à se retirer de la course. Si Rodríguez Saá conserve un soutien significatif, alors le péronisme demeurera divisé.

### **Diriger une province ou un pays**

Le fait d'être à la tête d'un gouvernement provincial constitue un important tremplin pour les candidats d'allégeance péroniste : Kirchner et Rodríguez Saá étaient en effet gouverneurs lorsqu'ils ont lancé leur campagne, de même que Menem lorsqu'il s'est présenté pour la première fois en 1989.

Contrairement à d'autres régimes fédéraux, les partis politiques argentins ont été structurés à partir du niveau national vers le bas. Ainsi, les branches provinciales de chaque parti sont autant de structures desquelles l'on peut s'élever vers des positions d'importance au niveau fédéral. Cependant, cette tendance semble être à la baisse, en particulier dans le cas de l'Union civique radicale (UCR), dont le candidat à la présidence ne recueille que 2,34 pour cent des voix. Ce parti continue de contrôler le gouvernement dans cinq provinces et constitue la seule opposition significative dans la plupart des autres districts. Même s'il ne retrouve pas un rôle fédéral pertinent dans les années à venir, sa présence provinciale demeurera vraisemblablement forte.

Ces élections ont également donné lieu à l'émergence d'une nouvelle force politique conservatrice. Elle s'appuie sur les assises d'une confédération exclusivement constituée de partis conservateurs provinciaux, lesquels servent de plate-forme à l'ancien radical Ricardo López Murphy, qui a obtenu 16 pour cent des voix. À partir d'une faction minoritaire de droite de l'ancien Parti radical, cet ancien ministre de l'administration De la Rúa a combiné avec succès son attrait pour certains secteurs de la classe moyenne urbaine et l'organisation élaborée par ces partis basés dans les provinces.

### **Changements à venir pour le gouvernement fédéral**

L'élection de Kirchner ne marque pas la fin des changements apportés au plan politique argentin. L'élection de la moitié de la Chambre fédérale des députés, et celle du tiers du Sénat fédéral sont en cours. Selon toutes probabilités, ces élections contribueront à la constitution de deux chambres au Parlement qui ressembleront davantage à la somme des géographies électorales de chaque province qu'à une véritable géographie

politique. Ce changement est dû au fait que chaque gouvernement provincial a le pouvoir de déclencher les élections des législateurs fédéraux de chaque district électoral (qui, en Argentine, concorde avec les provinces et le gouvernement autonome de la ville de Buenos Aires). Cette décision du gouvernement Menem

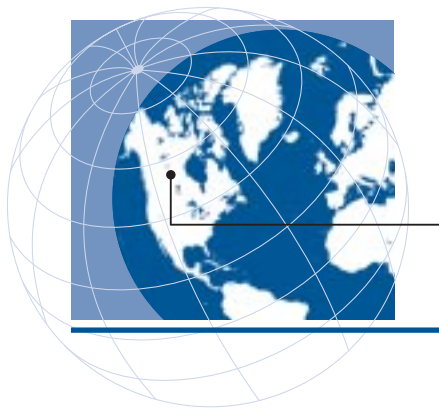
de 1990 a cherché à transférer les résultats politiques du niveau provincial (là où le parti de Menem était le plus fort) au niveau fédéral (là où les préférences électorales étaient de moins en moins favorables au péronisme).

Ironiquement, les efforts concrets pour décaler les dates électorales pour le Parlement fédéral iront sûrement à l'encontre des requêtes des citoyens qui avaient manifesté à la fin de 2001 et au début de 2002. Le slogan préféré du public était : « Allez-vous en tous », soit une volonté radicale de secouer l'élite politique. Une série d'élections de 24 districts facilitera les victoires électorales pour ceux qui dirigent actuellement les gouvernements provinciaux.

Quelle que soit la date de leur élection, la moitié des 257 représentants et le tiers des 72 sénateurs fédéraux siégeront le 10 décembre 2003. Les résultats affecteront la capacité de Néstor Kirchner de gouverner son pays jusqu'à la fin de son mandat en décembre 2007. Ses relations avec le nouveau Parlement détermineront, entre autres, comment il sera possible d'imposer une seule norme de qualité en éducation dans un pays composé de régions très différentes, et si le chemin vers un nouveau système fédéral-provincial de partage des recettes sera simple ou sinueux. Peu importe les forces ou réalisations de Kirchner au cours des quatre prochaines années, aucune de ses promesses ne dépendra uniquement de lui. (6)

**Tableau 2 : Pourcentage de voix en faveur des candidats péronistes**

Candidat	Région	Provinces	Régional (%)	Fédéral (%)
Kirchner	Patagonie (Sud)	Terre de Feu, Santa Cruz, Chubut, Río Negro, Neuquén	47,43	22,24
Menem	Nord-Ouest	La Rioja, Catamarca, Salta, Jujuy, Tucumán	45,24	24,45
Rodríguez Saá	Cuyo (Centre-Ouest)	San Luis, Mendoza, San Juan	53,28	14,11



# Le nouveau gouvernement du Québec et la question du déséquilibre fiscal

La victoire électorale d'un parti fédéraliste au Québec modifie les tensions fédérales-provinciales au Canada, sans toutefois les supprimer.

PAR LOUISE GAGNON

**Le** nouveau premier ministre du Québec a signalé que, malgré ses antécédents à titre d'ancien député et ministre fédéral, les tensions entre sa province et les autorités fédérales canadiennes ne sont pas sur le point de disparaître. En avril dernier, le Parti libéral de Jean Charest a remporté 76 des 125 sièges de l'Assemblée nationale du Québec, mettant ainsi fin à neuf années d'administration du Parti québécois. Les résultats électoraux au Québec ont conduit le gouvernement fédéral et le Canada anglais à pousser un soupir de soulagement.

Toutefois, une des principales questions figurant au programme du nouveau gouvernement libéral du Québec risque de l'opposer directement aux autorités fédérales d'Ottawa. Le premier ministre Charest et son nouveau ministre des Finances, Yves Séguin, font tous deux campagne pour corriger ce qu'ils

estiment être le « déséquilibre fiscal » entre la province et le gouvernement fédéral. Bernard Landry, chef du Parti québécois, séparatiste, et premier ministre jusqu'à sa récente défaite électorale, résumait la situation comme suit : l'argent est à Ottawa, mais les besoins sont dans les provinces.

Selon David Perry, chercheur associé principal et économiste auprès de l'Association canadienne d'études fiscales, une société à but non lucratif dont la mission est de déterminer les paramètres d'un régime fiscal optimal pour le Canada, « le débat repose sur deux conceptions opposées de la nation, l'une centralisatrice, l'autre décentralisatrice. » Dans cette perspective, « la question consiste à déterminer quel ordre de gouvernement fixera la marche à suivre pour l'ensemble du pays. Manifestement, il y a une limite à ce que les Canadiens sont disposés à payer pour des services publics. »

Avant de s'engager dans la politique provinciale, Charest a été chef d'un parti d'opposition à Ottawa. Cette expérience pourrait s'avérer utile pour mener une vaste campagne à l'échelle nationale visant à redresser ce que les économistes appellent un « déséquilibre fiscal vertical ». Fédéraliste convaincant, Charest devrait réussir mieux que ses prédécesseurs à trouver des appuis au Canada anglais.

Perry croit que « Charest pourrait obtenir le ralliement des autres provinces. Le gouvernement fédéral ne pourra pas prendre à la légère le gouvernement du Québec comme il l'a fait dans le passé. Le fédéral et Charest sont unis dans un même désir de maintenir le pays intact. Le désaccord portera sur l'ampleur des fonds qui devraient être versés au Québec. Les provinces appuieront vraisemblablement sa position. »



*Yves Séguin vient de présenter le budget provincial du Québec.*

## **Excédents fédéraux et endettement provincial**

La notion de déséquilibre fiscal renvoie à la capacité inégale des ordres de gouvernement de prélever des recettes et de financer leurs dépenses. Ces dernières années, les autorités fédérales ont affiché des excédents tandis que beaucoup de provinces ont enregistré des déficits.

Lors de la Conférence annuelle des premiers ministres provinciaux en août 2002, ceux-ci ont déclaré que le déséquilibre fiscal limitait leur capacité de satisfaire les besoins des provinces en matière de soins de santé, lesquels figurent toujours au premier rang des priorités politiques dans les sondages d'opinions et correspondent au plus important poste de dépenses de programmes dans les budgets provinciaux. La part provinciale des dépenses de programmes au Canada est de 62 pour cent.

L'année dernière, les premiers ministres provinciaux et territoriaux ont demandé au Conference Board du Canada, un organisme de recherche économique indépendant, d'étudier la question du déséquilibre fiscal vertical. L'étude a conclu que les excédents du gouvernement fédéral étaient appelés à croître de manière constante au cours des deux prochaines décennies et qu'ils atteindraient presque 86 milliards de dollars. Par ailleurs, les provinces et les territoires seront obligés de restreindre davantage leurs dépenses pour éviter les déficits chroniques, lesquels pourraient atteindre 12,3 milliards de dollars lors de l'exercice financier 2019-2020.

Le Conference Board arrive à la conclusion que le gouvernement fédéral pourrait alors avoir presque entièrement remboursé sa dette et afficher chaque année des excédents budgétaires, tandis que le total des dettes provinciales/municipales aurait augmenté de 54 pour cent, pour atteindre 386,9 milliards de dollars.

De son côté, le gouvernement fédéral soutient qu'il n'y a pas de déséquilibre fiscal puisque les administrations tant fédérale que provinciales/territoriales ont accès aux mêmes grandes sources de recettes : impôts sur le revenu personnel et sur les bénéfices des sociétés, et taxes de ventes.

Le ministre canadien des Affaires intergouvernementales rejette les conclusions du rapport du Conference Board en faisant valoir que ses auteurs ont pris pour acquis que le ratio des dépenses publiques au PIB demeurera constant au fil des ans. Par ailleurs, le ministère fédéral des Finances rappelle que l'on ne saurait considérer comme précises des prévisions de dépenses portant sur une période supérieure à deux ou trois ans.

Le débat latent sur l'équilibre ou le déséquilibre fiscal (tout dépend de la perspective de chaque ordre de gouvernement) est peut-être lié à un manque de transparence dans la gestion

Établie à Ottawa, Louise Gagnon est journaliste et publie de nombreux articles sur les questions d'intérêt médical.

des affaires publiques : les contribuables ne savent pas toujours quel ordre de gouvernement finance tel ou tel programme.

Selon Finn Poschman, analyste principal auprès de l'Institut C.D. Howe, à Toronto, un institut de recherche indépendant à but non lucratif qui diffuse des renseignements sur les politiques économiques et sociales, « les lignes de partage des responsabilités s'estompent lorsque plusieurs ordres de gouvernement interviennent dans les décisions en matière de fiscalité et de dépenses. » « C'est dans ce contexte », précise-t-il, « qu'il convient de parler de déséquilibre fiscal. Ottawa pourrait percevoir moins d'impôts et laisser aux provinces plus d'espace pour prélever les leurs et financer les biens et services que leurs électeurs réclament. »

Poschman appuie sans réserve la suggestion de Charest concernant un transfert de points d'impôts du gouvernement fédéral aux gouvernements provinciaux, ce qui procurerait à ces derniers des ressources suffisantes pour s'acquitter de leurs obligations. Ministre du Revenu dans un ancien gouvernement libéral, Yves Séguin a été chargé par le gouvernement souverainiste du Parti québécois d'étudier la question du déséquilibre fiscal. La Commission Séguin a recommandé que la Taxe sur les produits et services (TPS), une taxe fédérale en vigueur depuis 1991, soit transférée du gouvernement fédéral aux provinces.

« Yves Séguin prétend qu'Ottawa n'est pas responsable », soutient Poschman. « Le Québec doit maintenant trouver des appuis pour le rapport et pour ses recommandations. Il doit créer une alliance politique et établir les modalités de fonctionnement de l'appareil fiscal. Les alliés naturels du Québec devraient être l'Alberta et l'Ontario. Nous nous retrouvons dans une situation où les autorités fédérales prélèvent manifestement beaucoup plus de recettes qu'il ne leur en faut. »

### **Croissance des dépenses provinciales**

Harvey Lazar, directeur de l'Institut des relations intergouvernementales de l'université Queen's, à Kingston, en Ontario, estime que le Canada est déjà une des fédérations les plus décentralisées au monde. Lazar craint que le déséquilibre fiscal vertical ne soit un obstacle à un régime de soins de santé optimal au Canada et souligne qu'un système reposant sur une centralisation des recettes et une décentralisation des dépenses comporte de nombreux avantages. Il croit que Charest a la possibilité de forger des alliances favorables, mais que la légitimité des doléances des provinces est parfois compromise par leurs propres politiques.

Selon Lazar, « la voie la plus sage que pourrait suivre Charest consisterait à créer une alliance avec les autres provinces pour légitimer leurs revendications concernant l'octroi d'un supplément de ressources fédérales. Si on réussit à créer une telle alliance, les revendications des provinces retiendront davantage l'attention d'Ottawa, mais il faudrait alors que celles-ci cessent de promettre des réductions d'impôts à leurs électeurs. Les efforts du Québec et des autres provinces visant à obtenir un transfert de ressources seraient plus fructueux s'ils abandonnaient cet aspect particulier de leur programme. Il pourrait également être plus facile pour le Parti libéral du Québec de s'entendre avec le prochain premier ministre fédéral qu'avec celui qui est actuellement en place. »

Le fait que l'attention soit actuellement centrée sur la situation budgétaire et fiscale a pour effet d'élargir la portée du contentieux entre Québec et Ottawa. Bien que la question de la souveraineté oppose le Québec au Canada anglais, le déséquilibre fiscal oppose toutes les provinces au gouvernement fédéral.

Toutefois, selon William Johnson, ancien président d'« Alliance Québec », un groupe de défense des droits des anglophones dans cette province, l'approche de Charest pourrait avoir un effet boomerang. Johnson est journaliste et observe depuis longtemps la vie politique au Québec. Il craint que, malgré les profondes convictions fédéralistes de Charest, les Québécois en viennent à considérer les autorités fédérales comme rigides et inflexibles, ce qui renforcerait la position de ceux qui préconisent une séparation entre le Québec et le reste du Canada.

Johnson constate que les pressions incessantes en faveur d'un accroissement des pouvoirs fiscaux et des dépenses remontent à l'administration libérale qui présidait aux destinées du Québec au début des années 1960, et qui est à l'origine de la « Révolution tranquille ». Les Québécois avaient alors confié à l'État un rôle plus important dans les domaines de l'enseignement, des soins de santé, du développement économique et de l'aide sociale.

### **Une évolution à l'échelle internationale**

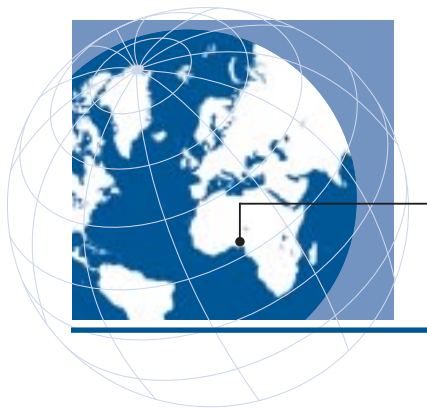
La tendance vers une décentralisation plus poussée n'est pas propre à la réalité canadienne. On peut l'observer dans d'autres fédérations, comme en Suisse et en Belgique, et, à vrai dire, un peu partout dans le monde. La décentralisation se fonde sur une théorie selon laquelle les gouvernements infranationaux peuvent prendre des décisions plus éclairées en matière de dépenses.

Peter Graefe, chercheur à l'université McMaster, à Hamilton, en Ontario, observe que le gouvernement fédéral canadien prend des initiatives qui empiètent sur les compétences des provinces, par exemple dans le domaine des soins de santé, où les autorités fédérales ont mis en place un régime national d'assurance-maladie reposant sur cinq grands principes. Graefe croit que l'opinion que l'on adopte sur la question du déséquilibre fiscal détermine la position que l'on prend sur le caractère centralisé ou décentralisé du pays, sur la façon dont celui-ci devrait être gouverné et sur les responsabilités de chaque ordre de gouvernement.

« Une approche plus centralisée en matière de gestion gouvernementale permet aux autorités fédérales de faire respecter les cinq principes de l'assurance-maladie », affirme Graefe, qui détient un doctorat en science politique de l'Université de Montréal. « C'est le gouvernement fédéral qui s'est autorisé à jouer un rôle dans les institutions culturelles nationales. La Constitution ne dit rien à ce sujet. »

Quant à la détermination de Charest de s'attaquer à cette question, Graefe pense qu'elle donnera aux nationalistes du Québec l'occasion de repenser leur programme et de radicaliser leurs exigences; et si Charest ne réussit pas à obtenir des concessions d'Ottawa, les sécessionnistes prétendront que la fédération est ingouvernable. ⑥

**« La voie la plus sage que pourrait suivre Charest consisterait à créer une alliance avec les autres provinces. »  
– Harvey Lazar**



# Au Nigeria, une hausse salariale soulève l'ire des travailleurs et des gouverneurs d'état

La tradition d'équité salariale chez les fonctionnaires attise les tensions au sein d'un régime fédéral qui lutte encore pour s'affranchir d'un long régime militaire.

PAR **KINGSLEY KUBEYINJE**

**Après** avoir tergiversé pendant plus de deux ans, le gouvernement fédéral du Nigeria a accepté d'accorder à 1,5 million de fonctionnaires une hausse salariale globale de 12,5 pour cent.

Mais pour la première fois, l'augmentation vise uniquement les fonctionnaires fédéraux. Les employés au service des gouvernements étatiques et locaux devront négocier directement avec leur employeur. Il reviendra à chaque instance gouvernementale d'établir s'il y a lieu ou non de hausser le salaire de ses employés ou de conserver la structure salariale actuelle.

Cette pratique déroge à la tradition car jusqu'ici, les fonctionnaires nigériens – aux niveaux fédéral, étatique et local – avaient toujours profité d'un traitement salarial équitable.

## **Une politique de « rémunération en fonction des moyens »**

À l'échelle du pays, certains craignent déjà que la nouvelle politique de « rémunération en fonction des moyens » n'engendre des conflits et ne sème le mécontentement chez les ouvriers du Nigeria, puisque les fonctionnaires des gouvernements étatiques et locaux insisteront sûrement sur la parité salariale avec leurs homologues fédéraux.

Profitant de la Fête des travailleurs du 1<sup>er</sup> mai pour annoncer son intention d'augmenter le salaire des fonctionnaires fédéraux, le président Olusegun Obasanjo affirmait du même souffle que, même si son gouvernement avait tenu compte des revendications des employés, « il fallait faire des compromis ». « Je ne sais pas au juste comment, mais je peux vous affirmer que nous déploierons tous les efforts possibles pour réduire le gaspillage, l'incompétence et la corruption », ajoutait-il.

Les récentes hypothèses à l'effet que le gouvernement songe à réduire l'effectif dans un proche avenir semblent fondées. Puisque chaque année, le gouvernement fédéral dépense la part du lion du budget en salaires et en frais d'administration, il ne reste pas grand chose pour les dépenses en capital. « Nous avons presque épuisé nos recettes. En tant que gouvernement, nous prendrons toutes les mesures nécessaires pour régler la situation. Mon objectif, c'est d'arriver à investir 25 pour cent des recettes gouvernementales dans des projets d'immobilisations afin que les frais généraux ne dépassent pas 75 pour cent du budget », affirme le président Obasanjo.

La dernière hausse salariale a été accordée en mai 2000. Un an à peine après son arrivée au pouvoir, le gouvernement

*Kingsley Kubeyinje est rédacteur à la News Agency of Nigeria (NAN), une agence de presse appartenant au gouvernement fédéral du Nigeria. Il a également été correspondant de l'agence dans l'est et le sud de l'Afrique.*

d'Obasanjo décidait de verser un « salaire de subsistance » à tous les fonctionnaires du pays, aux niveaux fédéral, étatique et local. Les hausses salariales accordées aux fonctionnaires représentaient une augmentation des revenus de plus de 100 pour cent; le salaire minimum mensuel, qui s'établissait auparavant, en devises nigériennes, à 3500 naira (28 \$ US) a alors grimpé à 7500 naira (60 \$ US).

En plus de cette hausse, le gouvernement fédéral et les syndicats s'entendaient pour offrir une augmentation additionnelle de 25 pour cent en 2001, de même qu'une troisième augmentation de l'ordre de 12,5 pour cent en 2002.

## **Le gouvernement revient sur sa décision**

Peu après l'entente de 2000, le gouvernement fédéral revenait sur sa décision et refusait d'accorder de nouvelles hausses salariales en 2001 et en 2002. Le gouvernement arguait que l'économie à industrie unique du pays ne pouvait accommoder une telle mesure (la vente de pétrole brut représente 90 pour cent des recettes en

devises étrangères du Nigeria).

Pendant deux ans, les négociations sont demeurées au point mort, le gouvernement refusant d'accorder toute nouvelle hausse de salaire. Les syndicats affirmaient qu'il fallait donner suite à l'entente de l'an 2000, compte tenu de la détérioration des conditions de vie des Nigériens dont le revenu par habitant avait chuté pour s'établir bien en-deçà de 300 \$ par année, le plus bas taux des dernières années. Au sommet de l'impasse, le gouvernement niait même avoir accepté d'accorder des augmentations salariales en 2001 et 2002. Il faudra la publication du texte complet de l'entente de 2000 dans les grands quotidiens nationaux par le plus puissant regroupement syndical du pays, la confédération Nigeria Labor Congress (NLC), ainsi qu'une menace de grève nationale imminente avant que le gouvernement fédéral n'admette avoir conclu une telle entente. Le président Obasanjo acceptait d'accorder la dernière hausse quelques semaines seulement avant son assermentation pour un second mandat de quatre ans, soit le 29 mai 2003.

Même si la hausse salariale « géante » de 2000 faisait beaucoup de bien aux fonctionnaires fédéraux, elle posait d'énormes problèmes politiques et économiques aux 36 états et aux 774 conseils locaux du pays. De fait, il semblait acquis que ces derniers accepteraient « tout naturellement » de payer leurs trois millions d'employés au nouveau taux.

Les gouvernements étatiques et locaux étaient loin d'être ravis de la situation puisque l'allocation mensuelle totale que leur versait la fédération suffisait à peine à payer les nouveaux salaires.



*Le dirigeant syndical Oshiomhole s'en prend au gouvernement au sujet des hausses salariales.*

## L'héritage d'un régime militaire

Même si le Nigeria est une fédération, les longues années de régime militaire ont eu des effets néfastes sur la pratique du fédéralisme. La structure militaire hiérarchisée axée sur « le commandement et l'obéissance » permettait de gouverner le pays comme s'il s'agissait d'un État unitaire soumis à un pouvoir central puissant. Au cours du régime militaire – qui a perduré pendant 29 des 42 ans d'existence du pays comme État souverain – on a complètement ignoré les dimensions subtiles du fédéralisme, comme le partage des pouvoirs et le respect des champs législatifs.

Le gouvernement militaire fédéral dictait ce qu'il fallait faire sans égard au fait que le dossier en question relevait des compétences exclusives des états ou des conseils locaux. De fait, les militaires ont aboli la Constitution du pays et gouverné par décret. La dissension n'était pas de rigueur, les gouverneurs étant nommés selon les caprices du chef d'État à la barre du gouvernement fédéral.

Suivant le retour du pays à un régime démocratique le 29 mai 1999, les gouvernements d'état ont commencé à affermir leurs droits et pouvoirs constitutionnels. Ils ont ouvertement critiqué le gouvernement fédéral et semoncé l'administration Obasanjo pour avoir agi de façon unilatérale et fautive dans le dossier des hausses salariales et pour avoir omis de les consulter avant d'accorder une hausse générale à tous les fonctionnaires, sans égard aux employeurs les embauchant.

### Les états profitent de leur liberté pour dire « non »

Forts de leur nouvelle « liberté », la plupart des gouvernements d'état se sont engagés à ne pas mettre en œuvre les hausses salariales de 2000, alléguant que le gouvernement fédéral n'avait plus le droit de leur imposer sa volonté. « Obasanjo affiche encore une gueule de bois après les années d'abus militaires », affirme avec colère Bola Tinubu, gouverneur de l'état côtier de Lagos, l'ancienne capitale fédérale. « Il ne peut m'obliger à payer un montant quelconque à mes employés. Ce n'est pas lui qui les a embauchés pour moi. Il n'a pas le droit de me dire quelles conditions de travail je peux leur offrir. »

Tinubu n'était pas seul. La réticence initiale des gouvernements d'état à respecter les hausses salariales prescrites pour 2000 a donné lieu à des grèves fort dommageables partout au pays, les employés des états et des conseils locaux clamant l'équité salariale avec leurs homologues fédéraux « comme le veut la tradition ».

Acculés au pied du mur par les arrêts de travail, le ressentiment général et leur perte de popularité croissante, les gouverneurs d'état ont succombé un à un avec grande réticence.

### Comment financer les salaires

Les états ont eu énormément de difficulté à trouver les fonds nécessaires pour financer la facture salariale de 2000, à l'exception de quelques états producteurs de pétrole (Delta, Rivers, Bayelsa, Cross River, Akwa Ibom) qui reçoivent des allocations financières spéciales en plus des affectations législatives provenant des recettes fédérales. Puisque la plupart des états nigériens sont nés de considérations politiques, peu d'entre eux sont économiquement viables ou capables de survivre d'eux-mêmes sans subventions mensuelles ou dons du gouvernement fédéral.

Suivant la hausse salariale de 2000, les gouvernements d'état ont insisté pour que le gouvernement fédéral augmente leurs

affectations mensuelles. Par conséquent, les sommes versées aux états et aux conseils locaux se sont considérablement accrues, et la plupart des états reçoivent maintenant jusqu'à trois fois plus d'argent que la somme qui leur était accordée par les dirigeants militaires. Malgré tout, ils ont encore de la difficulté à s'acquitter de leur énorme facture salariale. Les travailleurs de divers états (Anambra, Ekiti, Plateau, Osun, Oyo, Enugu et Edo) ont fait la grève à maintes reprises et pendant plusieurs mois pour contester les irrégularités au niveau des paiements salariaux, ainsi que le non paiement d'autres droits, comme les allocations de congé annuel.

Certains affirment que la récente défaite de plusieurs gouverneurs d'état qui tentaient de se faire réélire lors de l'élection du 19 avril tient, en partie, à leur incapacité de respecter leurs obligations mensuelles face à leurs employés qui, même s'ils constituent une infime portion de l'électorat, n'en jouissent pas moins d'une grande influence politique. Au Nigeria, les fonctionnaires ont le pouvoir d'influencer l'opinion publique et de concrétiser les projets gouvernementaux. Ils sont donc bien placés pour assurer la réussite ou l'échec de ces programmes et pourraient bien causer des problèmes aux gouverneurs.

### Le gouvernement fédéral entre en jeu

Les dernières mesures engagées par le gouvernement fédéral reflètent pleinement l'esprit du fédéralisme en limitant la hausse des salaires aux fonctionnaires fédéraux. Une telle attitude attisera certainement les tensions entre les gouverneurs d'état et leurs employés puisque ces derniers s'opposeront à toute disparité salariale. Malgré leurs revendications préalables, les gouvernements d'état seront tout aussi mal à l'aise avec les nouveaux arrangements car toute tentative d'ignorer les hausses salariales engendrera des problèmes ouvriers.

Selon Jide Adenrele, un dirigeant syndical d'Abuja, « les agissements du gouvernement fédéral ont donné lieu à un grand cafouillage. Dorénavant, les gouvernements d'état seront forcés de faire des courbettes puisqu'aucun gouverneur ne veut s'attirer le mécontentement des fonctionnaires. »

Adams Oshiomhole, président de la NLC, a déjà insisté pour que la nouvelle hausse salariale s'applique à tous. Selon lui, « les gouvernements d'état devront instaurer la hausse salariale de 12,5 pour cent. La très grande majorité des états sont en mesure de payer et devraient le faire. Ceux qui n'ont pas les moyens devraient expliquer ce qui les en empêche. »

Même si les gouvernements de deux états (Rivers et Zamfara) ont clairement accepté d'accorder une hausse de 12,5 pour cent à leurs fonctionnaires, les autres gouvernements tardent à afficher leurs couleurs.

**« Les agissements du gouvernement fédéral ont donné lieu à un grand cafouillage. »**

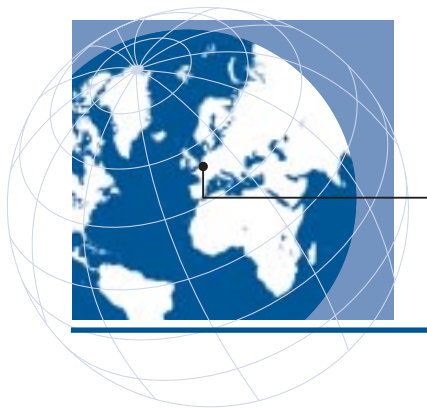
**– Jide Adenrele, dirigeant syndical**

### Les coffres des états sont vides

Les mois à venir s'annoncent difficiles. Quelques gouverneurs nouvellement élus, dont le gouverneur de l'état d'Ekiti et celui de l'état de Kogi, se lamentent déjà, affirmant que les coffres hérités de leurs prédécesseurs sont vides. Ces états et plusieurs autres pourraient avoir beaucoup de difficulté à instaurer une hausse salariale de 12,5 pour cent.

Plusieurs employés des états se disent prêts à manifester à nouveau, comme en 2000, malgré le fait que ce soulèvement a entraîné la mise à pied de certains de leurs collègues. Que les états suivent ou non l'élan du fédéral, il est clair que la barque fédérale sera secouée par de forts courants au cours des prochains mois. 6





# La Belgique nage entre deux eaux

Le spectre du séparatisme reste provisoirement écarté. Mais le nouveau gouvernement belge n'est pas totalement débarrassé du poison communautaire.

PAR PHILIPPE ENGELS

**Surprise** au Royaume des Belges, de plus en plus habitués à se regarder en chiens de faïence : Flamands et francophones, représentant les deux principales communautés linguistiques de ce petit pays compliqué, ont voté de la même manière! Au soir des élections législatives fédérales du 18 mai, les mêmes états-majors de parti étaient en fête, les télévisions des deux « bords » dessinaient des tendances très comparables et les politologues écartaient en chœur le scénario d'une « asymétrie » politique généralement redoutée. Depuis, les vainqueurs du scrutin – socialistes et libéraux, la gauche et la droite – s'empressent de former une coalition gouvernementale mêlant l'eau et le feu. L'« arc-en-ciel » a cessé de briller dans le ciel de Bruxelles, suite à la bérézina des Verts : c'est ainsi qu'on nommait l'exécutif sortant, composé de socialistes, de libéraux et d'écologistes, représentant des tendances politiques très différentes. Place à la coalition violette, qui devrait associer les « rouges » et les « bleus »! Une formule quasi inédite, puisqu'elle n'a été testée qu'à une seule reprise – de 1954 à 1958 – depuis l'indépendance de la Belgique, en 1830. Résultat, le premier ministre Guy Verhofstadt devrait prochainement se succéder à lui-même. Cet ancien adepte de Margaret Thatcher et de l'école néolibérale de Chicago s'est aujourd'hui assagi et reconverti à une politique de droite assez douce, presque centrée.



Le premier ministre Guy Verhofstadt : une nouvelle coalition

## Une peur bleue de l'asymétrie

Pour l'heure, les lendemains d'élections sont plutôt sereins. Pendant les maigres quinze jours de campagne, guerre d'Irak oblige, les débats publics s'étaient focalisés sur la politique économique et sociale, la mobilité et, dans une moindre mesure, la sécurité. En revanche, les thèmes institutionnels et les « problèmes communautaires » – c'est sous ce vocable explicite qu'on range les difficiles relations entre Flamands et francophones, qui représentent respectivement quelque 65 et 35 pour cent de la population – n'ont guère eu de succès. Il faut dire qu'il n'y a pas de grand affrontement, ni de négociation majeure en vue, comme avant les élections de 1999, lorsqu'une nouvelle poussée de fièvre séparatiste avait laissé entrevoir la fin de la Belgique. Le 18 mai, la fameuse asymétrie a pu être évitée : cela aurait signifié qu'au gouvernement fédéral, une famille politique ne soit pas représentée dans ses deux composantes (un parti flamand et un parti francophone). Tel aurait été le cas, par exemple, si les chrétiens et les libéraux avaient été plébiscités au nord du pays (en Flandre, où on parle le néerlandais), tandis que les socialistes et les libéraux restaient dominants au sud et au

centre (en Wallonie et à Bruxelles, où la pratique du français est quasi généralisée). Dans ce cas de figure, finalement rejeté par l'électeur, on s'attendrait plutôt à une radicalisation des partis isolés, censés gouverner sans l'appoint de leur parti frère de l'autre communauté linguistique. Autre inconvénient : comment trouver un dénominateur commun à des tendances politiques forcément disparates. Certes, des spécialistes du fédéralisme estiment qu'un tel gouvernement asymétrique serait tout simplement... logique : aujourd'hui plus opulente, la Flandre a le cœur à droite, alors que la Wallonie – dont l'industrie minière et sidérurgique a été reconvertie sur le tard – vote plutôt à gauche. Dans la pratique, la Belgique fédérale n'a jamais osé s'aventurer sur une telle voie.

Par manque de maturité? Ou parce que les visées des uns et des autres paraissent antinomiques? Depuis dix ans, les Flamands cherchent par tous les moyens à accroître leur autonomie. Sur la défensive, parce que leur économie est moins florissante et parce qu'ils dépendent en partie de la solidarité fédérale, les francophones freinent des quatre fers. Dans de telles conditions, il est difficile d'avancer calmement...

## Les forces en présence

### Socialistes

PS - Parti socialiste (francophone) et SPA - Socialistische Partij-Anders (flamand).

En nombre de voix, la première famille politique depuis les élections du 18 mai dernier. Au pouvoir depuis 1988, soit un record historique pour les « rouges ».

### Libéraux

MR - Mouvement réformateur (francophone) et VLD - Vlaamse Liberalen en Democraten (flamand).

Au coude à coude avec les socialistes. Les « bleus » ont quitté l'opposition en 1999, après une disette de plus de onze ans. Fournissent le premier ministre, Guy Verhofstadt.

### Chrétiens

CDH - Centre démocrate humaniste (francophone) et CD&V - Christen Democratisch en Vlaams (flamand).

Dans l'opposition depuis 1999, ce qui ne leur était plus arrivé depuis... 1958. Jadis la famille politique la plus solide, pivot de toutes les coalitions. En crise d'identité.

### Écologistes

Écolo (francophone) et Agalev (flamand).

Laminés lors du scrutin de mai, après une première participation controversée au pouvoir (de juillet 1999 à mai 2003). Sont retombés à des niveaux « normaux », sur base des standards européens.

Philippe Engels est journaliste au Vif-L'Express à Bruxelles, en Belgique.

## Gauche, droite, les yeux dans les yeux

En fait, les leçons du dernier scrutin devraient surtout réjouir les hérauts d'une recomposition politique, qui rêvent à voix haute depuis des lustres. Battus, les partis chrétiens seront une deuxième fois d'affilée confrontés à leurs questions existentielles... sur les bancs de l'opposition qu'ils ont si rarement occupés. Pivots de la vie politique durant des lustres, mais victimes d'un phénomène d'érosion structurelle, ont-ils seulement encore un avenir? Défaits, également, les écologistes tenteront d'effacer l'amertume d'une première participation aux affaires. Jadis simple aiguillon des gouvernants, pourraient-ils raisonnablement s'imposer comme un parti de pouvoir? Quant à l'extrême droite, elle progresse dans tout le pays, malgré les succès relatifs du gouvernement sortant. Au Nord, le Vlaams Blok, nationaliste et xénophobe, s'incruste désormais aussi dans les campagnes et les villes de taille moyenne, réalisant un score moyen d'environ 18 pour cent. Côté francophone, le Front national (FN) renaît de ses cendres, après sa lourde défaite de 1999. Pointé à 5,3 pour cent, mal géré et désorganisé, il n'effraie pas autant que le Blok flamand. Mais le FN ne risquerait-il pas de surprendre désagréablement les démocrates s'il se dénicherait un leader crédible et populiste?

Tout cela ne semble guère troubler les vainqueurs démocratiques du passage aux urnes, les socialistes et les libéraux, qui gouverneront sans états d'âme. Aujourd'hui partenaires, demain rivaux, ils pourraient faire le vide autour d'eux et s'imposer définitivement comme les moteurs d'une mutation profonde de l'échiquier politique belge. Traversée par plusieurs clivages (philosophique, idéologique, linguistique), la société belge se caractérisait jusqu'à présent par un émiettement des forces en présence. Mais, bientôt, deux grands « pôles » ou « blocs » pourraient s'affronter à visière découverte : la gauche contre la droite, comme en France ou au Royaume-Uni.

## L'euphorie de 1999

D'ici là, le « modèle » fédéral belge devrait encore connaître quelques avatars. La précédente phase de la réforme de l'État – la cinquième depuis 1970 – a confirmé le passage à un fédéralisme plus mature. En 2001, la foire d'empoigne tant redoutée s'est achevée en beauté sur un émiettement des forces en présence, dont le Royaume d'Albert II est coutumier, satisfaisant toutefois chaque partie en présence, ce qui n'est pas si fréquent. Après la politique économique, l'emploi, l'enseignement ou les transports, déjà transférés de l'État central vers les Communautés et les Régions, d'autres compétences ont été régionalisées : c'est désormais le cas de l'agriculture, du commerce extérieur, de la coopération au développement (à confirmer, toutefois) et de l'organisation des communes, le niveau de pouvoir le plus décentralisé. Dans la foulée, Flamands et francophones ont réalisé un troc d'enfer. Les premiers revendiquaient une plus grande autonomie fiscale, notamment afin de diminuer l'impôt sur les revenus de manière unilatérale (les seconds ne peuvent se le permettre!). En échange, les francophones exigeaient des moyens financiers fédéraux pour refinancer « leur » enseignement, au bord de la faillite. Bref, chacun avait quelque chose à y gagner... ce qui a assurément favorisé le donnant, donnant institutionnel de 2001

et créé un climat parfois proche de l'euphorie dans certains médias. C'est qu'au même moment, ou presque, la Belgique s'offrait un gouvernement inédit et rafraîchissant, louait le réchauffement des relations communautaires, célébrait un mariage princier en grandes pompes et... assistait à la résurrection de son équipe nationale de football, les Diables rouges, en pleine déroute!

## Scinder la « Sécu »?

Mais, comme à l'accoutumée, l'encre des accords était à peine sèche que de nouvelles revendications voyaient le jour. Ainsi, la Flandre a confirmé son agenda institutionnel, qui n'a plus rien de secret depuis la fin des années 1990 : il s'agit d'ôter du giron fédéral des matières aussi sensibles que la gestion des chemins de fer, celle de l'aéroport international ou la sécurité sociale. À tort ou à raison, de telles requêtes apparaissent comme d'authentiques déclarations de guerre aux yeux des francophones, lesquels craignent un jeu de dupes dont ils

feraient les frais et estiment qu'il faut donner un peu de temps à la réforme de 2001 avant d'en faire l'évaluation. Tout porte à croire qu'un nouveau bras de fer aura lieu après les élections régionales et communautaires de juin 2004 – un scrutin dont la proximité risque de plonger le pays dans une sorte de campagne électorale permanente. Dans le « plat pays », en effet, la réforme des institutions est une affaire bigrement politique

plutôt qu'un ouvrage d'experts indépendants, raisonnés et patients. Elle se pratique au coup de force, à l'issue d'une phase de dramatisation savamment orchestrée.

Ces derniers mois, en tout cas, la douce euphorie du début de siècle s'est envolée en fumée. Chaque dossier (ou presque) qui aboutit sur la table du gouvernement fédéral comporte une dose un peu forcée de piment communautaire. Une illustration parmi d'autres : pourtant défendu par l'ensemble des partis francophones, l'octroi du droit de vote à l'importante communauté immigrée (environ 10 pour cent de la population) est actuellement en rade parce que les seuls libéraux flamands du VLD – le parti du premier ministre – s'y opposent. Idéalement, seuls des arguments de philosophie politique devraient départager les deux thèses en présence. Mais c'est sans compter le « poison » communautaire qui complique le quotidien de tous les ministres fédéraux. Sous le sceau de la confidentialité, certains d'entre eux avouent ainsi que le fossé entre le nord et le sud s'est dangereusement accentué...!

La mise en place d'un nouvel exécutif ne devrait rien changer à ce climat un peu délétère. Au contraire, le face-à-face entre socialistes et libéraux pourrait être assez piquant. La mauvaise conjoncture économique nécessitera des arbitrages politiques serrés entre les priorités sociales des uns (refinancer la sécurité sociale, investir dans les entreprises publiques) et les requêtes fiscales des autres (poursuivre la baisse des impôts). Or, les hésitations voire l'incurie des pouvoirs publics ne pardonneraient pas. Si le nouveau gouvernement ne parvient pas à sortir la Société nationale des chemins de fer (SNCB) de l'ornière financière, s'il ne gomme pas les divergences latentes sur le financement de la « Sécu » fédérale, la Flandre politique aura beau jeu d'exiger la scission. Ainsi va la Belgique. Lentement, elle frise le grand écart. (6)

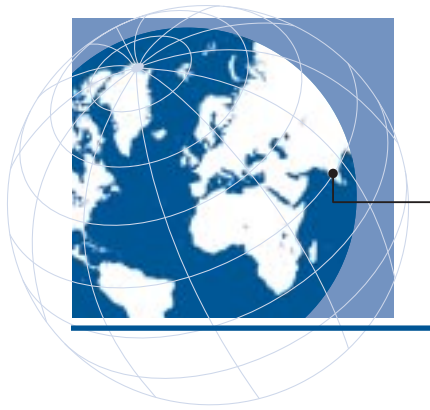
## Fédérés, et fiers de l'être

### Trois régions territoriales :

- La région flamande (en majorité flamande)
- La région wallonne (en majorité francophone)
- La région de Bruxelles-Capitale (bilingue)

### Trois communautés linguistiques :

- La communauté française (ou communauté « Wallonie-Bruxelles »)
- La communauté flamande
- La communauté germanophone (très marginalisée)



# Fédéralisme indien et autodétermination tribale

Conflits interethniques et lutte pour la sécession ont conduit au transfert de pouvoirs à des conseils tribaux pour qu'ils protègent l'identité et la culture autochtones.

PAR HARIHAR BHATTACHARYYA

**Le** 10 février 2003, l'Inde signait un traité tripartite avec le gouvernement de l'Assam et la tribu des Bodos, une ethnie locale. Le traité devait mettre fin à une décennie de revendications de la part des Bodos pour le contrôle de leurs terres ancestrales. Le Conseil territorial du Bodoland était né, dernier avatar d'une série de mesures administratives destinées à redonner aux autochtones de la région du Nord-Est de l'Inde un droit de regard sur leur destinée.

## Autonomie dans la région du Nord-Est

Véritable mosaïque ethnique, le Nord-Est a été littéralement coupé du reste de l'Inde par la création du Bangladesh. La région comprend sept états : l'Arunachal Pradesh, l'Assam, le Manipur, le Meghalaya, le Mizoram, le Nagaland et le Tripura. Patrie de quelque cinq millions d'autochtones (appelés les « tribaux » en Inde), cette région isolée et montagneuse est relativement sous-développée et pauvre. La diversité raciale, ethnique et religieuse qu'on y trouve alimente, en particulier chez les autochtones, le mécontentement et un extrémisme politique aspirant à la sécession. Les autochtones sont majoritaires dans quatre des sept états et en nombre significatif dans les trois autres (cf. tableau « Population tribale du Nord-Est de l'Inde »). Trois de ces états sont d'obédience chrétienne, tandis que deux autres sont d'anciens États princiers.

## Constitution indienne et autodétermination autochtone

L'Inde prévoit certaines dispositions spéciales pour l'autodétermination des autochtones dans les annexes 5 à 7 de sa Constitution. Les plus significatives d'entre elles – relatives à la délégation des pouvoirs – se trouvent à l'Annexe 6. Les éléments de cette Annexe qui favorisent l'autodétermination tribale comprennent l'exercice de certaines fonctions législatives, exécutives et judiciaires par les conseils de district autonome dans les domaines de l'aménagement des forêts, de l'agriculture, des projets communautaires, des coopératives, du bien-être social, de la planification rurale, du droit successoral, du mariage et du droit coutumier.

**Harihar Bhattacharyya** est conférencier et directeur du Département de science politique de l'université de Burdwan, au Bengale-Occidental, en Inde.

## Migration massive

Les Bodos ont été encouragés dans leurs revendications par diverses expériences d'autodétermination autochtone menées dans le Nord-Est, notamment celle du Conseil du district autonome du Tripura (ADC). La nécessité d'un tel conseil s'est avérée plus pressante pour les autochtones de cet état, lequel, après des siècles de gouvernance tribale, s'est retrouvé cerné sur trois côtés par l'état du Bengale-Oriental (le Bangladesh actuel) lors de la partition de l'Inde en 1947. Le flot incessant de réfugiés hindous en provenance du Bengale porta la population de l'état à trois millions d'habitants en 1991, brisant l'équilibre démographique à la défaveur des autochtones, qui devenaient ainsi minoritaires sur leur propre territoire. S'ensuivit un climat de tension permanente entre les tribaux et les immigrants bengalis.

Les tribaux luttent pour la protection de leur identité depuis la fin des années 1940. Bien que l'assemblée législative de cet état ait réservé un tiers des sièges aux représentants tribaux, cela n'était pas suffisant pour assurer la défense de leurs droits culturels et territoriaux. Ce n'est qu'en 1982 que le Conseil du district autonome du Tripura a été constitué, avec pour mandat de gouverner sur plus des deux tiers du territoire.

## Les nouveaux pouvoirs du Conseil

L'autorité du Conseil s'étend à 68 pour cent du territoire du Tripura et à 32 pour cent de sa population. Cette dernière est constituée à 77 pour cent d'autochtones, le reste de la population étant constitué de membres de la caste inventoriée (jadis appelés « les intouchables ») et d'autres populations. On trouve des non-

autochtones dans les territoires administrés par le Conseil, et des autochtones dans les autres territoires.

Trente membres forment le Conseil, deux d'entre eux devant être nommés par le gouverneur du Tripura et les 28 autres élus au suffrage universel. Vingt-cinq sièges sont réservés aux autochtones. Le Conseil agit en qualité d'autorité législative tenue de se réunir au moins quatre fois par année. Son président, élu parmi les membres pour un mandat de cinq ans, convoque et ajourne l'assemblée. Un comité exécutif est également nommé parmi les membres.



Vendeurs de miel au Tripura, dans le Nord-Est de l'Inde

## Population tribale du Nord-Est de l'Inde (1991)

États	Population totale (en millions)	% des autochtones au sein de la pop. totale	Nombre de tribus
Arunachal Pradesh	0,9	79,0	101
Assam	22,4	10,8	23
Manipur	1,8	31,2	28
Meghalaya	1,8	80,5	14
Mizoram	0,7	94,3	05
Nagaland	1,2	88,2	20
Tripura	2,8	29,0	18

Source : *Census Report of India*, 1991.

L'organe permanent du Conseil, tributaire de l'exécutif politique national, agit sous l'autorité d'un directeur, membre de l'administration indienne. Les principaux administrateurs sont responsables de services tels que le bien-être des populations autochtones, la santé, l'élevage et l'éducation. Dans une perspective de décentralisation, le Conseil a ouvert quatre bureaux régionaux chargés du développement et 27 bureaux sous-régionaux.

Au moment de sa création en vertu de l'Annexe 7 de la Constitution indienne, le Conseil avait très peu de pouvoirs. En 1985, le Conseil fut pour la première fois formé selon les principes de l'Annexe 6. Les élections qui s'ensuivirent ont toujours eu lieu dans un contexte multipartite, ce qui a permis au Parti communiste de l'Inde (marxiste) de diriger, aux termes de plusieurs élections remportées haut la main, sa propre coalition, composée de la gauche et du Front démocratique. Puis, en 2000, le Front des peuples indigènes du Tripura (IPFT), un parti tribal, obtint pour la première fois la majorité, remportant 18 des 28 sièges disponibles. L'actuel Conseil du Tripura offre un bel exemple de partage des pouvoirs, la coalition marxiste contrôlant l'administration étatique, tandis que le parti d'opposition, le IPFT, dirige le Conseil.

### Réforme agraire, alphabétisation et emploi

En assurant le bien-être et le développement des autochtones, le Conseil s'est constitué comme le chien de garde institutionnel de leur identité. Au cours de son premier mandat, le Conseil a distribué 2946 acres de territoire tribal à quelque 3006 familles autochtones dans le besoin. Depuis 1986, le Conseil gère également les écoles primaires sur son territoire. De nombreux programmes de développement d'origine fédérale ou étatique sont en outre administrés par le Conseil, ce qui crée un ancrage institutionnel entre les trois paliers de gouvernement de l'Inde.

Sur le plan législatif, le Conseil a adopté 31 projets de loi de 1985 à 1992, dont le fameux projet de loi sur les comités de village qui devait favoriser une participation de la base aux activités du Conseil. Ce n'est qu'en janvier 1994, après de multiples remaniements qu'il a été adopté. La loi qui en résulte prévoit l'élection de quelque 434 comités de village sur le territoire du Conseil. Ces comités ne sont pas encore en place parce que certaines conditions préalables ne sont pas encore remplies.

Sur le plan financier, le Conseil fonctionne en grande partie au moyen de fonds attribués par les gouvernements d'état. En 1994-1995, par exemple, les avoirs propres du Conseil ne représentaient que huit pour cent de son budget, tandis que les autres 92 pour cent provenaient de l'état. Dans certains champs d'activités, la perspective de produire des revenus est plutôt limitée, bien que le Conseil ait réussi à amasser des milliers de roupies avec l'émission de licences commerciales. Trente-cinq mille personnes ont bénéficié de cette mesure d'émancipation dans les domaines de l'élevage et de la pêche.

Le Conseil constitue une protection institutionnelle pour les tribus menacées, comme le démontrent l'évolution démographique et les progrès de l'alphabétisation dans cet état. De 1981 à 1991, la population autochtone est passée de 28 à 31 pour cent de la population totale du Tripura, ce qui témoigne d'un sentiment de confiance et de sécurité au sein de la population. En 1981, à peine 23 pour cent des autochtones vivant à la campagne étaient alphabétisés; en 1991, cette proportion était passée à 39 pour cent.

Le Conseil représente une innovation institutionnelle majeure au niveau subétatique pour le soutien de l'identité tribale et le

## Récents conflits dans le Nord-Est de l'Inde

### • Inde - Nord-Est (1979 - premières victimes du conflit) - Mise à jour : novembre 2002

« 2002 – Le conflit dans le Nord-Est de l'Inde a fait près de 1000 victimes cette année, malgré l'amorce de négociations de paix entre un certain nombre de groupes rebelles du Nord-Est et le gouvernement indien. »

- *Armed Conflict Report 2002*, du projet Ploughshares, un centre de paix œcuménique du Conseil canadien des Églises

### • Initiative communautaire d'entraide économique d'anciens rebelles

« Tihu, le 22 juin 2003 – Un nombre important de jeunes, hommes et femmes, de la région de Baska dans le nord du district de Nalbari, et plus particulièrement des villages de cette région près de la frontière entre l'Inde et le Bhoutan, ont offert de participer aux entreprises dans les domaines du commerce, de l'agriculture, des unités industrielles à petite échelle, et divers autres projets commerciaux fructueux... Selon une source administrative, 152 membres de divers groupes armés provenant de diverses parties de la région ont laissé tomber les armes pour se mêler aux gens « ordinaires » et s'adonner au travail autonome. »

- *Northeast Times*, Inde, 23 juin 2003

### • Au Tripura, 38 rebelles se rendent

« Jeudi, 38 rebelles de diverses allégeances ont rendu les armes au quartier général des Forces centrales de réserve de police (CRPF), à Agartala. »

« Agartala, 5 juin 2003 – Parmi eux, huit rebelles faisaient partie du Front national de libération du Tripura (NLFT), banni, et dirigé par Hemanta Debbarma, qui s'est rendu à Sukhjinder Singh, inspecteur général, et qui a déposé trois fusils de type AK... »

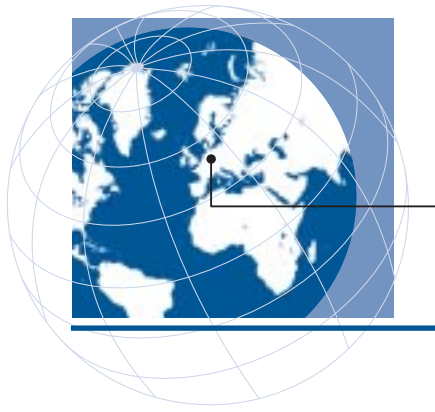
- *Hindustan Times*, Inde, 5 juin 2003

règlement des conflits ethniques. Bien que le Tripura ne se soit pas résolu de gaieté de cœur à céder certains pouvoirs au Conseil, il en a résulté un recul positif du mouvement sécessionniste dans cet état. Il ne faut cependant pas voir dans le Conseil une panacée pour les aspirations identitaires autochtones au Tripura. Le Conseil rencontre divers problèmes structurels et opérationnels dans la promotion d'une « autonomie significative ». Nul doute, toutefois, qu'il s'agisse d'un excellent début.

### Des outils fédératifs au niveau local

Trois aspects de l'expérience des conseils méritent qu'on s'y attarde. D'abord, le fait qu'ils aient permis à d'anciens séparatistes de s'engager sur la voie démocratique de la gouvernance, réduisant ainsi la base sécessionniste dans les états. Ensuite, les élections se sont avérées d'excellents camps d'entraînement pour les aspirants leaders autochtones, les préparant à de plus hautes responsabilités. Les tribaux participent ainsi pleinement à la vie démocratique indienne. Enfin, les conseils agissent comme outils de fédéralisation au niveau subétatique.

Les conseils de district contribuent à divers degrés à sauvegarder une identité tribale menacée par l'immigration inter-étatique et l'afflux de sujets non-autochtones économiquement plus développés. Le succès des conseils dans des régions comme le Tripura servira d'exemple pour les Bodos qui débutent tout juste leur expérience de gouvernance décentralisée telle que prévue par la Constitution indienne. ☺



# Le fédéralisme allemand à la croisée des chemins

La lune de miel du fédéralisme allemand de l'après-guerre tire à sa fin.

PAR RAINER-OLAF SCHULTZE

**Le** système fédéral de l'Allemagne de l'Ouest, qui a fait pendant 40 ans le succès de la « deuxième » démocratie allemande, est mis à mal par les événements qui ont cours depuis la fin des années 1980.

À première vue, la réunification de l'Allemagne semble complétée : cinq nouveaux *länder* ont vu le jour et les institutions ouest-allemandes sont solidement implantées à l'est. En apparence seulement, car la réunification s'avère laborieuse sur les plans culturel et économique, une réalité qui continuera de peser sur la politique allemande pendant des décennies.

Ces contraintes obligent à une réforme en profondeur du système politique. Peu préparée à de tels changements, l'Allemagne hésite devant la nécessité d'une telle réforme. En effet, les succès passés du fédéralisme allemand alimentent la résistance au changement, lequel se traduit par un certain recul de la politique allemande. On conviendra que ce recul n'est pas attribuable à la seule politique fédérale, mais également :

- à un électorat très attaché au statu quo,
- à une culture politique à visées gouvernementales orientée vers le consensus et les résultats, et
- à des partis politiques et des politiciens frileux face à l'innovation.

## Les problèmes ne datent pas d'hier

Dès ses tout débuts, le système fédéral allemand souffrait d'au moins quatre problèmes structureaux :

1. **Des pressions contradictoires.** Les démocraties fédérales hautement centralisées comme celle de l'Allemagne de l'Ouest opèrent selon deux principes contradictoires. Sur le plan horizontal – au niveau des *länder* et partout au pays – les partis impliqués et leurs membres suivent la logique de la compétition et la loi du marché. Sur le plan vertical – du niveau municipal au niveau national, en passant par le *land* – ils suivent la loi du compromis et du consensus.
2. **Le fédéralisme exécutif**, qui résulte de l'interdépendance gouvernementale, manque de transparence et de légitimité ; il contribue à la perte d'influence des parlements fédéral et des *länder*.
3. **Trop d'intervenants ayant le droit de veto**, ce qui ralentit les négociations et empêche les solutions créatives. Les décisions politiques ont ainsi tendance à ne pas s'élever au-dessus du plus bas dénominateur commun (cf. encadré « Structure du système fédéral allemand »).
4. **L'impasse**, qui résulte du fait que les législations sont du ressort fédéral tandis que les *länder* et autres paliers locaux de gouvernements administrent les lois (cf. encadré « Principes du fédéralisme allemand de l'après-guerre »).



Le parti CDU/CSU d'Edmund Stoiber, premier ministre de Bavière, pourrait bloquer les réformes.

Le fédéralisme ouest-allemand constitue, selon l'expression de Fritz W. Scharpf, un « piège du consensus » quasiment impossible à éviter.

## Les nouveaux *länder* représentent de nouveaux défis

On compte maintenant 16 *länder* de différentes tailles et capacités. Le nombre de joueurs, de vetos et de coalitions possibles a augmenté, de même que le déséquilibre au sein de la fédération, un phénomène jadis négligeable. Ce déséquilibre résulte notamment :

- de la disparité économique entre les *länder* de l'est et de l'ouest,
- de la diversité culturelle, et
- d'une divergence croissante d'attitudes culturelles et politiques entre les gens de l'est et de l'ouest, du sud et du nord de l'Allemagne. Les partis politiques ne peuvent plus cibler l'ensemble de la nation comme avant, surtout les deux principaux partis, le CDU/CSU et le SPD.

La réunification de l'Allemagne pose aux décideurs politiques le défi de se montrer solidaires avec l'est de l'Allemagne et de redistribuer les richesses équitablement, ceci pendant encore des décennies, tout en comprenant qu'il est impossible d'offrir à tous des conditions de vie identiques (cf. encadré « Principes du fédéralisme allemand de l'après-guerre »).

La fonction première du fédéralisme allemand n'est plus seulement d'assurer les transferts de péréquation et d'être un bon outil de différenciation fonctionnelle, mais également d'assurer la diversité et la compétitivité par une autonomie et une subsidiarité intégratives, tâches plus aisément accomplies dans un cadre fédéral « dualiste » que dans un système fédéral « intra-étatique ».

Rainer-Olaf Schultze est professeur de science politique à l'université d'Augsbourg, en Allemagne. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur les systèmes fédéraux allemand, canadien et européens.

## Principes du fédéralisme allemand de l'après-guerre

— La Convention constitutionnelle de 1948 (affiche)

La structure hautement intégrative du fédéralisme allemand, telle qu'élaborée après la Seconde Guerre mondiale dans le *Grundgesetz* de 1948-1949, n'est pas uniquement de tradition germanique. Elle reflète les conditions qui prévalaient à la fin de la Seconde Guerre mondiale, après la défaite des Nazis. L'objectif premier des pères du fédéralisme allemand était de prévenir tout abus de pouvoir. Ils veillèrent donc à appliquer des mesures de contrôle où il le fallait et à équilibrer le pouvoir, sans le définir clairement sur le plan vertical.

Ensuite, les pères fondateurs ont privilégié la recherche d'un niveau de vie égalitaire dans les *länder* plutôt que de favoriser leur autonomie et leur diversité au sein de la fédération. L'uniformité du niveau de vie est devenu le principe-clé du fédéralisme allemand. Décideurs, constitutionnalistes, citoyens et groupes d'intérêt, tous y faisaient référence. Le principe n'a été que légèrement atténué lors de la réforme constitutionnelle de 1994, avec pour résultat que la *Loi fondamentale* y fait maintenant référence en termes de « niveau de vie équivalent ».

Enfin, les pères fondateurs ont fait en sorte que les gouvernements des *länder* puissent influencer sur les politiques fédérales, plutôt que de favoriser leur autonomie et de stimuler leur compétitivité. Avec l'établissement du *Bundesrat*, ils ont créé une « République d'États princiers » ou *Republik der Landesfürsten* (cf. encadré « Structure du système fédéral allemand »). Bien que ces princes aient toujours défendu les intérêts de leur propre *land*, ils le faisaient en respectant le principe du niveau de vie égalitaire à travers l'ensemble de la république.

### Comment ce système a-t-il vu le jour?

Le système fédéral ouest-allemand a vu le jour dans un contexte hors duquel il aurait difficilement pu obtenir le succès qu'il a connu. Ce contexte était le suivant :

- Une culture unique – La société était relativement homogène sur le plan socioculturel après la reconstruction de l'Allemagne de l'Ouest.
- Une disparité économique négligeable – L'écart et les asymétries économiques étaient relativement négligeables, tandis que le gouvernement national pouvait prendre des mesures effectives sur les plans économique et social. Ces conditions ont prévalu pendant les « 30 années glorieuses » de cet État-providence, soit jusqu'aux années 1970.
- Un paysage politique uniforme – Un système de partis hautement intégré, autant horizontalement que verticalement, de sorte que les groupes d'intérêt, les coalitions et l'opposition étaient relativement identiques tant au fédéral que dans les *länder*, d'où la possibilité pour les politiciens de faire carrière à tous les niveaux. Pour ne donner que deux exemples : quatre des sept chanceliers de l'Allemagne fédérale (Kiesinger, Brandt, Kohl, Schröder) et six autres candidats à la Chancellerie (Strauß, Rau, Vogel, Scharping, Lafontaine, Stoiber) ont également été à la tête d'un *land*, soit avant de se présenter, soit pendant qu'ils étaient candidats. Qui plus est, les élections dans les *länder* servaient de test pour les politiques fédérales, tout en décidant de la composition du *Bundesrat* et de la majorité qui y siégerait.

Les partis politiques, au niveau fédéral et des *länder*, avaient l'habitude de penser en termes d'influence et de compromis plutôt que de chercher la confrontation. À quelques exceptions près, cela a conduit par le passé à des positions modérées et centristes, selon un modèle de relations sociopolitiques qu'on a appelé le « capitalisme rhénan ».



## Intégration européenne

L'intégration européenne s'est traduite par une perte de souveraineté au niveau national, tandis que de nombreux champs de compétences étaient transférés à Bruxelles et aux institutions de l'Union européenne (Commission, Conseil des ministres, Parlement, Cour de justice). Ensuite, elle a obligé à des relations intergouvernementales soutenues entre les pays membres. Il en résulte une diminution de la capacité des parlements nationaux et infranationaux de prendre des décisions, une augmentation du nombre d'intervenants et du niveau d'« interconnectivité », ainsi qu'un niveau de gouvernance supplémentaire.

Dans son souci d'intégration économique, l'ouverture des marchés a été le principal objectif de l'Union européenne (UE). Encouragée par les décisions de la Cour européenne de justice, l'UE s'est consacrée presque exclusivement à la libéralisation des marchés. À titre d'exemples : la création d'un marché intérieur, l'union économique et l'union monétaire. C'est ce qui a forcé les pays membres à s'engager dans une « déréglementation concurrentielle » et à transférer au privé des tâches accomplies auparavant par les gouvernements.

Cela dit, très peu de mesures correctrices des marchés ont été mises de l'avant par l'UE. Notamment en ce qui concerne les mesures de redistribution, dont les paiements de transfert dans le domaine des politiques sociales qui demeurent de la compétence des États membres.

En théorie, dans un État-providence fédéral, les infrastructures et le développement économique devraient être du ressort des provinces et districts pour des raisons de concurrence locale, tandis que le gouvernement national est le mieux placé pour traiter des questions de macroéconomie, de politique fiscale et de politique sociale (cf. encadré « Qui bénéficie des impôts en Allemagne? »).

### Mais la réalité politique allemande est toute autre

Autant le gouvernement fédéral, depuis la fondation de la République, que la Commission européenne se mêlent quotidiennement des questions de politique industrielle, d'infrastructures et de localisation des *länder*. Tandis que les gouvernements des *länder* exercent, via le *Bundesrat*, une influence prépondérante sur pratiquement toutes les décisions macroéconomiques du gouvernement fédéral, surtout dans le domaine des politiques sociales. Il en résulte un imbroglio de compétences et de responsabilités qui sape toute velléité

## Structure du système fédéral allemand

Le fédéralisme allemand constitue un système de gouvernance hautement intégré et centralisé. C'est le modèle par excellence du fédéralisme intra-étatique, auquel Fritz W. Scharpf fait allusion en parlant de *Politikverflechtung*, signifiant « gouvernement interdépendant fondé sur la prise de décision conjointe ».

*Politikverflechtung* fait référence à un système de gouvernement où toutes les décisions politiques d'importance sont prises conjointement par le fédéral et les *länder* au terme de négociations. Ce qui signifie que la plupart des décisions doivent être mises en œuvre conjointement par le fédéral et les *länder* : horizontalement, par une coopération inter-*länder*; et verticalement, par une coopération entre le fédéral et les *länder*, ainsi que dans le cadre d'une gouvernance à paliers multiples, à laquelle participent les gouvernements des institutions européennes jusqu'aux municipalités. Sur le plan institutionnel, l'interdépendance gouvernementale se fonde sur les éléments suivants :

- **Des clauses constitutionnelles** qui donnent préséance au fédéral sur les *länder*. Ces clauses permettent au fédéral d'agir ou d'intervenir dans les champs de compétences partagées où les *länder* n'ont pas encore légiféré, ou dans un cas d'intérêt national, ou lorsqu'un membre tiers de la fédération est affecté par la législation d'un *land*, ou encore pour protéger l'intégrité législative ou économique de la nation.
- **Un partage fonctionnel et distinct des compétences**, la législation étant principalement de responsabilité fédérale (à l'exception de la culture, de l'éducation et de la justice, qui sont de la compétence des *länder*), tandis que les *länder* et les municipalités s'occupent des tâches administratives.
- **La participation des *länder* à la législation fédérale** via le *Bundesrat*. La représentation des *länder* à la seconde chambre obéit au principe dit du *Bundesrat*, à savoir qu'elle n'est ni égale ni proportionnelle à leur population, mais plutôt asymétrique et pondérée. Délégués par leur gouvernement respectif, les membres du *Bundesrat* doivent voter en bloc selon les décisions de leur cabinet.

Le *Bundesrat* a la main haute sur la législation fédérale. Il existe ainsi deux sortes de projets de loi : ceux pour lesquels la seconde chambre a un droit de veto suspensif (*Einspruchsgesetze*) et ceux auxquels elle peut opposer un veto absolu (*Zustimmungsgesetze*). En cas d'opposition des majorités en chambre, le projet de loi est référé à un comité médiateur composé de 16 membres du *Bundestag* et du *Bundesrat*. Les projets de loi risquant d'encourir un veto absolu représentent non seulement plus de 60 pour cent des projets de loi fédéraux, mais également tous les projets de loi d'importance, qui concernent les politiques économiques et sociales, le droit fiscal et les lois relatives au fédéralisme fiscal.

d'innovation ou d'efficacité, et qui laisse à désirer sur le plan de la démocratie ou de la légitimité.

### Des réformes paralysées

Dans l'état actuel des choses, le fédéralisme allemand est en train de devenir le principal obstacle à des changements sociaux devenus nécessaires.

L'impasse actuelle est la résultante de priorités politiques contraires de la part de partis en lutte pour le pouvoir, ainsi que d'une politique générale de compromis. Selon la stratégie politique adoptée par les partis, le *Bundesrat* sert soit d'outil de blocage des politiques du gouvernement fédéral, soit de forum où l'on en vient à des compromis. De façon générale, il est

surtout le principal outil des partis d'opposition. À titre d'exemple, à partir du milieu des années 1990, le programme de réforme du chancelier Helmut Kohl a été systématiquement bloqué au *Bundesrat* par les sociaux-démocrates, majoritaires, d'Oskar Lafontaine. Et les mesures entreprises pour réformer le régime de retraite et le régime fiscal n'y avaient pas échappé.

Actuellement, l'opposition formée par l'alliance CDU/CSU se sert de sa majorité en seconde chambre pour bloquer les projets de loi et obtenir des concessions ou des amendements. Ce sont toujours les mêmes politiques qui attendent d'être réformées. Le programme de réforme du chancelier Gerhard Schröder, appelé Agenda 2010, s'attaque au problème fiscal, à la refonte de la loi sur l'immigration et aux politiques du travail, et à des besoins urgents dans les domaines de la santé et des fonds de retraite. Toutefois, à cause de l'opposition systématique des partis et du nombre important d'intervenants pouvant se prévaloir d'un droit de veto, c'est l'impasse. Plus personne sur l'échiquier politique allemand ne peut prendre de décision, alors que n'importe qui a le pouvoir de les contrecarrer. En d'autres termes : « Personne n'a vraiment souhaité ce qui arrive, et personne n'est prêt à en accepter la responsabilité. » (Fritz W. Scharpf)

### Des réformes nécessaires

La paralysie du fédéralisme allemand souligne l'urgence d'une réforme en profondeur. Chacun souhaite cette réforme, depuis les groupes d'intérêt jusqu'aux chercheurs, en passant par les politiciens eux-mêmes : un consensus qui va jusqu'aux objectifs de la réforme, soit une architecture politique renouvelée qui offre un surcroît d'autonomie, de subsidiarité et de compétition dans le cadre de l'intégration européenne. Ce qu'il faut ici, c'est un modèle de gouvernance à paliers multiples, qui soit à la fois efficace et adapté aux besoins.

Une telle réforme devrait viser à :

- un partage et une attribution claire des responsabilités,
- un processus décisionnel simple et transparent,
- une participation accrue des citoyens par le biais de référendums et autres modes de démocratie directe, et
- une concurrence loyale, qui non seulement tolère la diversité sociale et culturelle mais qui l'encourage dans une certaine mesure, tout en prévenant le nivellement par le bas dans les *länder* et les régions.

L'institutionnalisation d'un fédéralisme de coopération qui saurait stimuler la compétitivité serait une réussite. De nos jours, même dans les systèmes fédéraux privilégiant l'autonomie et la compétitivité, les gouvernements fédéraux et provinciaux travaillent en collaboration, bien que de façon large, en faisant appel à la bonne volonté de chacun.

### Pour se dépêtrer du « piège de l'interdépendance gouvernementale »

La route sera longue pour y arriver. Avant même que ces changements ne soient possibles, il faut :

1. **Distinguer les compétences législatives** et réattribuer les tâches gouvernementales sur la base de critères fonctionnels. L'évolution historique qui nous fait passer d'une société industrielle à une société du savoir pourvoyeuse de services requiert la concentration de ces responsabilités au niveau des *länder*. Au terme d'un long processus de décentralisation, le gouvernement central conserverait, outre ses compétences traditionnelles en matière de politique étrangère et de sécurité, la mainmise sur les finances, le bien-être social, les infrastructures à grande échelle et, éventuellement, la recherche. Cela dit,

plusieurs de ces fonctions seront probablement transférées à l'UE dans un futur proche.

2. **Réformer le fédéralisme fiscal** dans le sens d'un renoncement au partage de l'assiette fiscale pour accorder une plus grande latitude aux *länder* dans l'imposition de taxes correspondant à leurs besoins, tout en cherchant à harmoniser la fiscalité fédérale sur le plan européen.
3. **Modifier les attributions du Bundesrat** en révisant à la baisse les types de projet de loi requérant son approbation. On ne peut pas à la fois espérer gouverner au niveau national via la seconde chambre et être engagé dans une guerre d'influence avec les autres *länder*.
4. **Rediviser le territoire** et réduire de 16 à 9, environ, le nombre de *länder*. Ceux-ci auraient alors les ressources nécessaires pour agir et prendre leurs responsabilités, ainsi que pour se positionner sur l'échiquier européen. À long terme, il est essentiel de recartographier le pays si l'on souhaite venir à bout de l'imbricatio politique et redistribuer équitablement les pouvoirs. Mais s'il est relativement facile de le faire sur papier, la mise en œuvre d'un tel projet n'est pas une sinécure.

L'histoire nous enseigne que les méga-projets constitutionnels réussissent rarement, une règle qui risque de s'appliquer à la réforme du fédéralisme allemand. Trop d'inconnues jalonnent la voie d'une réforme institutionnelle de cette envergure. Politiciens et fonctionnaires fédéraux, comme ceux des *länder*, devraient renoncer à l'influence qu'ils exercent les uns sur les autres, ce qui paraît hautement improbable. Une approche par étape semble plus indiquée, en proposant des éléments de réforme qui donneraient aux acteurs politiques la possibilité de s'ajuster.

### Mesures indirectes de partage des pouvoirs

L'Allemagne s'est dotée d'une Constitution ou « *Loi fondamentale* » (*Grundgesetz*) en 1948. La réforme prête à un débat animé, notamment à propos :

- de l'abolition des « tâches communes » (art. 91a de la *Loi fondamentale*),
- de la modification du cadre législatif du gouvernement fédéral (art. 75 de la *Loi fondamentale*), et
- du transfert de compétences législatives concurrentes aux *länder* (art. 74 et 74a de la *Loi fondamentale*).

Le transfert de compétences peut se faire de deux façons : soit directement, en se mettant d'accord sur les tâches à transférer; soit indirectement, par le biais d'une clause de portée générale qui accorde aux *länder* le droit, à certaines conditions, de se désengager du cadre fédéral pour mettre en œuvre leur propre législation. Les deux voies devraient être essayées, bien que la voie indirecte semble plus prometteuse.

### Un cadre concurrentiel approprié

Le droit de renoncement ou de participation à la carte constitue une mesure incitative pour la recherche de solutions adaptées. Un assouplissement du cadre est essentiel à la réforme du fédéralisme fiscal. Chaque *land* devrait avoir la possibilité d'administrer ses propres impôts, voire déterminer les taux d'imposition sur le revenu. En outre, pour se démarquer de la pratique actuelle, les paiements de péréquation horizontale devraient viser à rétribuer l'efficacité économique et la réussite. Largement utilisés dans les systèmes fédéraux inter-étatiques, les taux d'imposition variables sont étrangers à la culture politique allemande, et il sera difficile de convaincre la population de leurs avantages.

## Qui bénéficie des impôts en Allemagne?

Le système fiscal allemand et ses règles de péréquation offrent un exemple patent du caractère intra-étatique et centralisé du fédéralisme allemand. En 2001, les revenus des trois niveaux de gouvernement atteignaient 443,1 milliards d'euros. Chaque palier de gouvernement possède au moins quelques pouvoirs exclusifs de taxation. Ainsi, la taxe sur l'essence, le tabac, et une taxe d'accise de cinq pour cent sur le revenu pour la reconstruction de l'ex-Allemagne de l'Est sont des prérogatives fédérales. Elles représentent 18 pour cent de toutes les taxes sur le revenu. Les *länder* prélèvent quant à eux un impôt sur l'automobile et les droits de succession. Les taxes perçues par les *länder* et les administrations locales représentent 7,5 pour cent de l'impôt sur le revenu.

La plus grande part des revenus des trois paliers de gouvernement (70 pour cent) provient de taxes conjointes, telles que l'impôt sur le revenu et la TVA. Cinquante et un pour cent des revenus vont dans les coffres de l'État fédéral, 35,6 pour cent dans ceux des *länder* et à peine 13,4 pour cent vont aux administrations locales. Tous les impôts et taux d'imposition, y compris ceux qui sont exclusifs aux *länder*, sont déterminés en vertu d'une loi fédérale, comme c'est le cas pour la répartition des taxes conjointes entre les paliers de gouvernement. Les taux d'imposition du fédéral et des *länder* sont dès lors identiques dans l'ensemble du pays.

Les règles de répartition de l'impôt sur le revenu sont inscrites dans la Constitution de 1948, ou *Loi fondamentale*, laquelle accorde un pourcentage égal de 42,5 pour cent au fédéral et aux *länder*, et 15 pour cent aux administrations locales. Le partage de la TVA est décidé en vertu d'une loi fédérale : actuellement, le fédéral reçoit 52 pour cent et les *länder* 45,9 pour cent de cette taxe. Il existe en outre deux formes de paiements de péréquation, également déterminées par une loi fédérale : les transferts horizontaux et les transferts verticaux. Les transferts horizontaux (*Länderfinanzausgleich*) datent de 1950. Les *länder* les plus riches contribuent à un fonds spécial dans lequel les plus pauvres peuvent puiser, selon une formule sur laquelle doivent s'entendre le fédéral et les *länder*. La formule a été contestée plusieurs fois en cour constitutionnelle et amendée en conséquence, sans qu'en soit jamais abandonné le principe. Les transferts verticaux, d'origine fédérale, sont un ajout récent (1969) au régime de péréquation. Divers transferts fédéraux additionnels sont faits aux *länder* qui se situent sous la moyenne nationale ou qui font face à des besoins spéciaux, comme les cités-États et les cinq nouveaux *länder* de l'est. Ces paiements, en provenance de l'enveloppe fédérale de la TVA, parviennent à combler 90 pour cent du fossé qui sépare ces états de la moyenne nationale. Les deux modes de transfert réussissent une harmonisation quasi-parfaite du secteur du revenu. Tous les *länder* peuvent compter que leur capacité financière égalera 99,5 pour cent de la moyenne nationale. En 2001, les transferts intergouvernementaux représentaient 12,8 pour cent des revenus des *länder*.

Les éléments de réforme proposés ne sont qu'un premier pas pour sortir l'Allemagne du piège de l'interdépendance gouvernementale. Ce que l'histoire nous enseigne, par contre, c'est que lorsque les réformes sont généralement facteurs d'interdépendance et d'uniformisation, il y aurait lieu d'être sceptique quant aux chances de succès de ces réformes. Mais, contrairement à l'habitude, la pression est forte sur les politiciens du fédéral et des *länder* pour qu'ils passent à l'action. Il y a donc une réelle possibilité que la réforme visant à désengorger le fédéralisme allemand soit entreprise. (6)





## la page du « praticien »

### **Gabreab Barnabas, de l'Éthiopie** **Pour encourager le développement de tout le pays**

**Gabreab Barnabas**, ministre d'État au ministère des Affaires fédérales de l'Éthiopie, s'est entretenu avec Peter Meekison, conseiller auprès du Forum (et ancien sous-ministre des Affaires intergouvernementales de l'Alberta et professeur émérite de science politique à l'université de l'Alberta), et Paul Morton, membre du personnel du Forum, à Addis-Abeba, en Éthiopie, le 28 février 2003.

#### **Forum :**

Depuis combien de temps exercez-vous cette fonction? Quelles sont vos responsabilités principales?

#### **Barnabas :**

Ma profession est la médecine et je participe à la vie politique depuis trente ans. Dans ce gouvernement, j'ai travaillé comme député pendant la période de transition de 1991 à 1995. Alors que j'étais député, je suis allé étudier à Londres. J'y ai obtenu un doctorat en politique sociale, en politique d'éducation en santé. Quand je suis revenu en 1997, j'ai œuvré comme chercheur au quartier général du Front démocratique révolutionnaire du peuple. Puis on m'a affecté à cette tâche. Je suis tout simplement passé du quartier général du parti à un ministère nouvellement créé, celui des Affaires fédérales.

#### **Forum :**

Et vous en êtes le premier titulaire?

#### **Barnabas :**

Je suis ministre d'État au nouveau ministère car le ministre des Affaires fédérales est une autre personne. Je suis responsable des états, tout particulièrement de quatre états marginalisés : le Gambela vers le sud-ouest, le Benishangul-Gumaz dans le nord-ouest, l'Afar dans le nord-est, et le Somali dans le sud-est. Ils occupent de 40 à 50 pour cent du territoire et leur population pourrait se chiffrer à huit, neuf millions. Au plan de l'économie, et même de la bonne gouvernance, ils en réalisent moins que les autres états parce qu'ils manquent de ressources humaines.

#### **Forum :**

Quelles sont les plus importantes responsabilités du bureau et du ministère?

#### **Barnabas :**

Le ministère s'occupe de toutes les régions et assure le bon fonctionnement de la fédération. Non pas au niveau des lois ou des institutions, car il y a le Conseil de la Fédération pour les questions constitutionnelles, mais pour les questions administratives, politiques et économiques. Nous prêtons attention tout particulièrement aux états dépourvus pour les habiliter à rattraper les autres.

En second lieu, il s'occupe des questions de développement pastoral...

La troisième responsabilité de mon ministère est le développement urbain. L'encadrement de la capitale relève de lui. C'est une capitale fédérale et, même si elle possède des institutions autonomes, nous la supervisons.

#### **Forum :**

Alors, selon vous, quel est à présent le grand défi que doit relever le ministère?

#### **Barnabas :**

Le défi principal est de mettre en valeur les ressources rurales. Le système agricole de l'Éthiopie a échoué. Il convenait très bien à la population qui l'a entretenu; il l'a alimentée pendant des millénaires, mais il fonctionnait parce que la population était moins nombreuse que maintenant, et la terre probablement plus habitable...

Non seulement sommes-nous en retard par rapport au monde : nous le sommes aussi par rapport à l'Afrique. C'est pour cette raison que nous sommes devenus très impatients. Nous avons eu recours à la guerre pour renverser un ordre établi croupissant. Il fallait bouger pour sauver le pays...

Que faisons-nous pour améliorer les choses? Au cours des dix dernières années, nous avons augmenté de 40 pour cent les inscriptions scolaires. Elles atteignent maintenant 60 pour cent... Cela signifie que les jeunes agriculteurs seront alphabétisés et maîtriseront le calcul. De la sorte, nous pourrions les initier à l'emploi d'outils agricoles modernes...

La sécurité alimentaire et l'accroissement du rendement font partie de la mise en valeur des ressources rurales. L'Éthiopie peut accueillir une population d'environ 100 à 200 millions, au moins. Nous sommes aujourd'hui 67 millions.

Le problème n'est donc pas que nous sommes surpeuplés mais bien que nous ne produisons pas assez. Nous avons beaucoup de rivières et plein de pluie. Si nous avions les ressources financières pour récupérer convenablement l'eau des rivières et l'utiliser lorsqu'il manque d'eau, nous pourrions nous débrouiller. Ce n'est toutefois pas facile.

Si nous avions une main-d'œuvre compétente, nous pourrions mettre à profit nos ressources naturelles pour nous alimenter nous-mêmes, et même exporter.

Par sa taille, notre cheptel se classe dixième au monde et premier en Afrique. Nous ne nous occupons cependant pas de la santé de notre bétail, nous ne vaccinons pas nos animaux, nous ne les déparasitons pas, et nous ne les alimentons pas comme il faut. Résultat : ils ne sont bons à rien.

---

**Forum :**

Quelle est la relation entre votre bureau et le Conseil de la Fédération?

**Barnabas :**

Le Conseil de la Fédération intervient surtout dans les questions constitutionnelles et dans le partage des recettes, dont il fixe la formule avec, pour premier critère, la taille de la population et, pour second, la production de recettes. Si vous récoltez d'importantes recettes, vous en recevez davantage. Sinon, vous en recevez moins.

---

**Forum :**

Mais comment cela aide-t-il à redresser ceux-là qui sont incapables de subvenir à leurs besoins?

**Barnabas :**

À cause du troisième critère : la marginalisation. Moins une région est développée, plus elle reçoit.

Comme, par exemple, les états que j'aide : l'Afar, dont la population est d'un million, et le Somali, d'environ quatre millions. Pourtant, selon la formule du Conseil, le Somali reçoit 500 millions de birrs éthiopiens, et l'Afar, 300 millions...

---

**Forum :**

Vous avez décrit le Conseil de la Fédération comme étant, plus justement, une « Chambre des nationalités ». Pourriez-vous en dire davantage?

**Barnabas :**

Notre fédération est fondée sur des entités nationales. Les Oromos forment une entité parce qu'ils ont leur propre langue, même si une moitié est de confession chrétienne, et l'autre de confession musulmane. La religion creuse un gouffre profond, mais c'est la langue qui a servi de critère, de pont, pour unir les Oromos en une ethnie ou nationalité.

Alors le Conseil de la Fédération a été composé de nationalités parce que, autrefois, l'idéologie prépondérante escamotait ce facteur d'identité. Ne reconnaissant pas ces identités, elle a provoqué la guerre civile... Chaque nationalité s'est vue accorder un siège dans cette chambre. C'est pourquoi je l'appelle « Chambre des nationalités »...

C'est donc uniquement pour des considérations de goût que nous en avons fait un Conseil de la Fédération. Au plan politique, nous sommes une fédération, mais une fédération de nationalités.

---

**Forum :**

Comme vous êtes un des joueurs au cœur des relations intergouvernementales, avec qui traitez-vous au niveau régional ou local?

**Barnabas :**

Nous traitons avec tout le monde. Nous aidons les conseils d'état à réviser leur constitution...

---

**Forum :**

Et quels changements apportez-vous?

**Barnabas :**

Nous avons mis en place des dispositions pour inclure les aînés dans la structure du gouvernement local. Parce que ce sont encore des dirigeants locaux, puissants. Ce ne sont pas des chefs, mais ils pourraient mener des clans dans les régions pastorales. Nous avons tenté d'éliminer des constitutions certains éléments religieux. La Constitution fédérale étant laïque, la religion devait en disparaître.

Troisièmement, il y avait des dispositions pour des états comme le Gambela et le Benishangul-Gumuz, redevenus multiethniques. Il faudrait aussi des dispositions pour l'identité ethnique au sein d'un état, comme l'existence de conseils où l'on emploie sa propre langue pour discuter et régler des zones autonomes propres à chaque groupe...

Nous avons inclus la décentralisation fiscale en transférant aux administrations locales des ressources et des compétences selon des formules semblables à celles mises au point pour le Conseil de la Fédération...

De plus, dans certains états, le partage des compétences n'était pas terminé : dans la Constitution fédérale, il l'est. Dans les constitutions antérieures de ces états, ce n'était pas clair. Le président d'état était aussi celui qui convoquait le Conseil. Il en était aussi le chef, ce qui posait un problème d'équilibre des pouvoirs. Maintenant, [les compétences] ont été séparées.

---

**Forum :**

Auriez-vous un vis-à-vis dans le gouvernement régional? Avec qui communiqueriez-vous?

**Barnabas :**

Le président d'état.

---

**Forum :**

Et si le chef du gouvernement voulait communiquer avec quelqu'un dans l'État central, serait-ce avec vous?

**Barnabas :**

Il communiquerait avec moi d'abord, parce que je suis responsable des questions régionales. Mais il a accès aussi au ministre et au premier ministre, qui font partie de l'exécutif. Nous faisons partie de l'exécutif, non du Parlement. L'exécutif s'occupe de la plupart des questions, mais il y a des questions pour lesquelles il pourra, s'il le désire, s'adresser directement au ministre...

---

**Forum :**

Dans l'éventail international, la Constitution de l'Éthiopie est unique (par le droit de sécession, par exemple, ou le rôle prépondérant de la nationalité). Quelles forces et quelles faiblesses y observez-vous depuis neuf ans?

**Barnabas :**

La Constitution fédérale est tout à fait remarquable. Je n'y vois guère de faiblesses. Peut-être faut-il y apporter quelques mises au point. Dans le règlement de conflits, par exemple : étant donné que chaque groupe ou chaque état tend à se montrer mieux disposé envers ses propres criminels, où faut-il acheminer les coupables de crimes dans lesquels jouent des rapports entre états ou entre ethnies?

Nous cherchons présentement à confier à des tribunaux fédéraux, neutres, les enquêtes sur les crimes commis par des groupes ethniques.

Cependant, maints pays mieux développés économiquement que nous n'ont pas réussi à réunir des nationalités diverses. Nous l'avons fait. Parce que notre régime de « portes ouvertes » est un instrument efficace. L'expression « sécession » est explosive. Elle ne nous effraie pas. Nous l'avons inscrite délibérément parce que nous voulions rendre l'idée de politique de « portes ouvertes ». Personne ne vous obligera à rester en Éthiopie malgré vous. Il vous faut aimer l'Éthiopie pour y rester. Tous aiment entrer dans une demeure aérée, oxygénée. Si elle est asphyxiante, tous veulent en sortir... Nous sommes pauvres, nous sommes sous-développés et, pourtant, nous pouvons vivre ensemble dans la paix.

Il nous faut surmonter nos préjugés et valoriser l'unité, l'égalité et la fraternité. Nous devons non seulement les affirmer mais les pratiquer.

[Parmi nos] faiblesses, seule la pénurie de nos ressources nous a trahis. Même si nous possédons des ressources, nous avons parfois recours aux structures gouvernementales disponibles. Il y a aussi de la corruption : il nous faut lutter contre elle.

Les faiblesses ne sont donc pas dans la loi mais dans les organismes de mise en œuvre : les carences [sont celles d'individus] plutôt que de dispositions législatives.

C'est ainsi que je le vois. ☺



# Actualités en bref

## Les candidats d'Obasanjo obtiennent la majorité à l'Assemblée nationale du Nigeria

À la suite des élections générales du 12 avril au Nigeria, les deux Chambres du Congrès nigérian ont choisi leurs nouveaux dirigeants, le 3 juin dernier. Adolphus Wabara a été élu président du Sénat, et Aminu Masari, chef de la Chambre des représentants devant deux autres candidats, selon le journal *This Day* de Lagos du 4 juin. Wabara et Masari sont tous deux membres du Parti démocratique du peuple (PDP) du président Obasanjo.

Après les élections du printemps dernier, le Sud-Ouest du Nigeria a reporté une majorité des partisans d'Obasanjo au Sénat. Cela représente un changement majeur par rapport aux élections de 1999 où 17 des 18 sénateurs élus dans cette région étaient membres de l'Alliance pour la démocratie (AD), parti adversaire d'Obasanjo.

À la Chambre des représentants, une course à trois entre Lawan Farouk, Usman Bugaje et Alhaji Masari s'est transformée en lutte à deux entre Bugaje et Masari. Selon l'édition du 6 juin de la revue nigérienne *Vanguard*, Masari a remporté la victoire grâce aux « forces loyales du président Olusegun Obasanjo ».

## Les chefs d'État de l'Union européenne approuvent le projet de Constitution européenne

Vingt-cinq chefs d'État européens réunis à Salonique, en Grèce, ont approuvé le 20 juin, le projet de Constitution européenne. Les 15 chefs d'État des membres actuels de l'UE et les 10 chefs d'État des futurs pays membres ont approuvé le texte en principe. On sait que le projet de Constitution européenne représente un sujet brûlant depuis un certain temps déjà. (cf. « L'Europe s'orientait-elle vers une constitution fédérale? », de Uwe Leonardy, dans *Fédérations*, vol. 1, n° 5, été 2001)

Dans son édition du 28 mai, *The Guardian* de Grande-Bretagne a résumé les points saillants du projet comme suit :

- la création d'une présidence stable de l'UE en remplacement du système actuel de rotation semestrielle,
- la création d'un poste de ministre des Affaires étrangères de l'UE,
- l'élargissement de la Commission de l'UE de 15 à 25 membres,
- la création d'une force de défense européenne,
- l'harmonisation des impôts,
- une Charte des droits fondamentaux,
- la nomination d'un procureur de l'UE,
- l'habilité à signer des traités.

## Lettre de l'Ambassade de Chypre à Washington, D.C., États-Unis

Le 2 juin 2003

### À l'intention du rédacteur en chef

Me référant à votre bref article sur Chypre, « La proposition d'une fédération pour Chypre est rejetée, mais son adhésion à l'Union européenne est approuvée », paru dans le dernier numéro (mai 2003) de *Fédérations*, j'ai le regret de vous informer que vos commentaires au sujet du plan du Secrétaire général de l'ONU sont totalement inexacts.

Tel que décrit exhaustivement dans le rapport du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité (S/2003/398 du 1<sup>er</sup> avril 2003), la responsabilité première de l'échec des efforts de Kofi Annan incombe au chef chypriote turc, M. Rauf Denktash, qui a carrément rejeté le référendum proposé dans le plan Annan. Dans sa Résolution 1475 du 14 avril 2003, le Conseil de sécurité de l'ONU a regretté également l'attitude négative de M. Denktash.

D'autre part, le Secrétaire général de l'ONU a loué l'esprit de coopération et la souplesse des représentants chypriotes grecs durant les négociations, et particulièrement l'attitude positive du président Papadopoulos face à la proposition de soumettre le plan à un référendum.

Sentiments distingués,

Erato Kozakou Marcoullis  
Ambassadrice de Chypre  
Ambassade de Chypre  
Washington, D.C.  
États-Unis



L'ambassadrice  
Marcoullis

## Un tribunal canadien légalise les mariages homosexuels

À la suite d'une décision de la Cour d'appel de l'Ontario selon laquelle les couples de même sexe devraient avoir le droit de se marier, le gouvernement fédéral canadien annonçait le 17 juin qu'il n'allait pas en appeler de cette décision à la Cour suprême du Canada, selon un article du *Globe and Mail* du 18 juin. Le premier ministre Jean Chrétien a annoncé que son gouvernement allait plutôt déposer bientôt un projet de loi autorisant les mariages homosexuels. Il a même ajouté que le projet de loi sera soumis à un vote libre (selon les convictions personnelles des députés) quand celui-ci sera présenté aux Communes. Et toutes les provinces canadiennes sauf l'Alberta ont affirmé être prêtes à collaborer à la légalisation des mariages de couples de même sexe. Au Canada, la célébration des mariages relève du fédéral, mais ce sont les provinces qui délivrent les permis de mariage. La Cour de l'Ontario ayant statué que les couples de même sexe pouvaient se marier immédiatement, plus de 100 couples gais et lesbiens se sont prévalus aussitôt de cette décision. Le Canada est ainsi devenu le troisième pays au monde, après les Pays-Bas et la Belgique, à reconnaître légalement les mariages homosexuels. ☺

# Bienvenue aux nouveaux lecteurs de *Fédérations*

## Retourner par télécopieur au Forum des fédérations : (613) 244-3372

Le **Forum** se fera un plaisir d'envoyer **Fédérations** à toutes les personnes qui pourraient s'y intéresser. Nous les inscrirons également sur notre liste d'envoi. Veuillez remplir au mieux le formulaire. Merci.



Nom : \_\_\_\_\_ Titre : \_\_\_\_\_

Organisme : \_\_\_\_\_

Adresse : \_\_\_\_\_

Ville, Province/État : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ Pays : \_\_\_\_\_

Téléphone : \_\_\_\_\_ Télécopieur : \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_ Internet : \_\_\_\_\_

Domaines de spécialisation : \_\_\_\_\_



Nom : \_\_\_\_\_ Titre : \_\_\_\_\_

Organisme : \_\_\_\_\_

Adresse : \_\_\_\_\_

Ville, Province/État : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ Pays : \_\_\_\_\_

Téléphone : \_\_\_\_\_ Télécopieur : \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_ Internet : \_\_\_\_\_

Domaines de spécialisation : \_\_\_\_\_



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