



# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

volume 1, numéro 5, été 2001

## Sommaire

---

L'Europe s'oriente-t-elle vers une constitution fédérale? *Par Uwe Leonardy*

*Il y a un an, Joschka Fischer, ministre des Affaires extérieures en Allemagne, prononçait un discours très controversé sur les avantages d'une Europe fédérale. D'autres dirigeants prennent maintenant part à ce débat sur la constitution fédérale de l'Union européenne en voie d'expansion. Les États membres ont déjà cédé certains de leurs pouvoirs à l'Union européenne. Mais sont-ils prêts à aller jusqu'à renoncer à leur souveraineté?*

Les élections indiennes d'états : glissement des rapports de force *Par Prasenjit Maiti*

*Tenues au mois de mai, les dernières élections d'états en Inde ont plus que jamais indiqué que les partis politiques nationaux indiens doivent envisager des alliances avec les partis régionaux pour maintenir le pouvoir. Est-ce que les gouvernements centraux de l'Inde pourront assumer un agenda cohérent s'ils sont redevables de la pluralité de ces intérêts locaux?*

Réforme scolaire, bons d'études et privatisation aux États-Unis *Par Bill Berkowitz*

*La réforme de l'éducation est la question la plus spectaculaire sur laquelle le nouveau président George W. Bush doit se pencher depuis qu'il en a fait le cheval de bataille de son gouvernement et de sa campagne électorale. Mais le projet de loi que la Chambre des députés a récemment adopté a considérablement modifié certaines de ses propositions conservatrices.*

Les nationalités multiples au coeur du défi éthiopien *Par Hashim Tewfik Mohammed*

*L'histoire moderne de l'Éthiopie a été marquée par les guerres intestines, la famine et la détérioration de l'économie. Au cours de la dernière décennie, toutefois, il y a eu une réelle volonté d'adopter une nouvelle constitution, pour faire en sorte que les divers groupes ethniques s'autogouvernent tout en s'intégrant dans une structure fédérale consensuelle.*

Deux nouvelles initiatives pour réformer la gouvernance aborigène au Canada *Par Paul Barnsley*

*La plupart des observateurs reconnaissent que la loi fédérale canadienne sur les peuples autochtones, qui date de la colonie, est archaïque et dépassée. Cependant, les récentes propositions du gouvernement quant à des amendements à y apporter ont soulevé des protestations et des oppositions de la part des chefs canadiens des premières nations. Ceux-ci ont leurs propres idées à l'égard de la façon dont les aborigènes devraient être gouvernés.*

La page du PRATICIEN : Cesario Melantonio Neto du Brésil

*Dans une interview accordée à Fédérations, Cesario Melantonio Neto décrit le programme du ministère des Affaires extérieures qui met des « ambassadeurs » en place dans diverses régions du Brésil. À l'heure où les provinces, les états et les régions s'investissent de plus en plus dans les affaires extérieures, l'exemple brésilien, qui en est un de coordination, a certainement de quoi inspirer d'autres fédérations.*

### Nos collaborateurs

Collaborateur de longue date au *Windspeaker*, publication nationale des nouvelles aborigènes au Canada, **Paul Barnsley** traite des questions politiques, légales et sociales qui touchent les peuples indigènes du Canada. **Bill Berkowitz** est journaliste pigiste. Il habite à Oakland, en Californie, et tient une chronique régulière dans [www.workingforchange.com](http://www.workingforchange.com). **Uwe Leonardy** est vice-président du Comité de recherches sur le fédéralisme comparatif de l'Association internationale de Sciences politiques. À l'époque où il était chef de division, il s'occupait des affaires constitutionnelles de la Mission de la Basse-Saxe à la fédération allemande. Chargé de cours en sciences politiques à l'Université Burdwan du Bengale de l'ouest, en Inde, **Prasenjit Maiti** a fait paraître un article sur la réforme de la constitution indienne dans le dernier numéro de *Fédérations*. **Hashim Tewfik Mohammed** a travaillé comme conseiller légal, procureur et juge à la Cour suprême fédérale d'Éthiopie. Il poursuit actuellement des études de troisième cycle en Australie, à l'Université de Melbourne.

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

## Un mot de la rédaction

Il y a un peu plus d'un an, au moment de lancer officiellement cette publication, nous avons sollicité les idées et les suggestions de gens du monde entier. Nous voulions produire, en effet, une sorte de journal international sur les événements reliés au fédéralisme.

Si nous nous fions à ce numéro et aux quatre précédents, nous pouvons dire que nous sommes certainement à mi-chemin de notre but.

Dans ces numéros, nous avons publié des articles concernant divers enjeux fédéraux dans seize pays. Parmi ces pays, on compte des fédérations bien établies, mais d'autres encore qui manifestent le désir d'explorer l'option du fédéralisme.

Ce nouveau numéro de *Fédérations* se penche notamment sur l'actuel débat de l'Union européenne, soit la constitution fédérale d'une « Nouvelle Europe ».

Nous avons toujours veillé à vous présenter des articles concis, accessibles et narratifs, comme cela serait le cas dans votre journal du matin, si celui-ci portait sur le fédéralisme.

Nous sommes également heureux de préciser que tous nos articles sont écrits par des gens qui vivent et travaillent dans les pays dont ils parlent.

Ainsi, lorsque nous vous proposons quelque reportage sur l'Inde, le Brésil ou l'Afrique du Sud, nous nous faisons un point d'honneur de rapporter l'événement depuis le terrain, par un collaborateur qui le vit au quotidien.

Si le Forum des fédérations est voué à une cause en particulier, c'est faire en sorte que les praticiens du fédéralisme aient enfin les moyens de partager leurs expériences, de discuter et d'apprendre les uns des autres. *Fédérations* s'y emploie, tout comme les événements internationaux chapeautés par le Forum.

En avril dernier, la Conférence de Winnipeg sur le rôle des unités constituantes et des relations extérieures a réuni des délégués et des conférenciers du Canada, des États-Unis, de Russie et d'Europe de l'Ouest, une importante délégation d'Amérique latine et quelques délégués d'Afrique et d'Inde. Pendant deux jours, les discussions ont été vives, instructives voire passionnantes.

Dès que Gary Doer, le premier ministre du Manitoba, province hôte de cette conférence, a ouvert la période des questions, un délégué du Nigeria a soulevé celle du contrôle des ressources naturelles dans les fédérations—sujet d'une actualité brûlante tant au Canada qu'au Nigeria.

Au moment où un responsable de l'état de Buenos Aires a exposé la difficulté pour une unité constituante d'être la plus peuplée d'une fédération, les représentants de la province la plus peuplée du Canada, l'Ontario, ont aussitôt établi des rapprochements avec leur propre cas.

Enfin, un délégué mexicain a déploré que les gouvernements d'états de son pays soient contraints, étant donné des accords commerciaux, de bloquer des projets du secteur privé qui pourraient venir à bout des ravages faits à l'environnement. Beaucoup ont été sensibles au dilemme que ce délégué a mis en lumière.

Ainsi, le Forum des fédérations s'efforce de créer de plus en plus d'occasions de ce genre, afin que, par le biais de conférences, de tables rondes, d'ateliers et de publications, les praticiens du fédéralisme bénéficient de leurs expériences respectives.

Nous apprécierions connaître vos impressions au sujet des programmes du Forum, de *Fédérations* et de toute pratique liée au fédéralisme. Écrivez-nous ou envoyez un courriel à : [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

Nous ferons paraître les lettres concernant *Fédérations* sur notre site Internet ([www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)). Le site offre également une panoplie de renseignements sur le Forum, la description de tous les projets, des liens vers des questions liées à ce numéro de *Fédérations*, de même qu'aux précédents et, enfin, des articles de la presse internationale sur les développements du fédéralisme et divers liens concernant ce sujet.

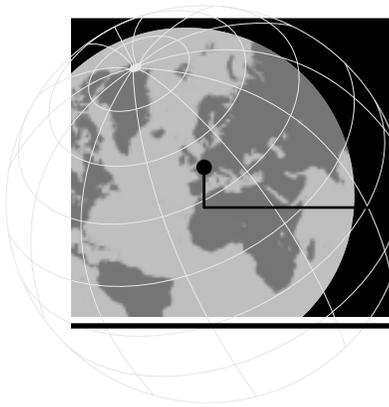
**Dans ce numéro, vous trouverez un coupon d'abonnement à *Fédérations* au coût de \$20.00 pour le Canada et de \$20.00 US pour le reste du monde. Considérant l'ampleur des renseignements internationaux que vous pouvez obtenir grâce à *Fédérations*, et ceci dans sa présentation unique au monde, nous pensons que c'est une aubaine!** 

### Une publication du Forum des fédérations

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

Rédacteur : Karl Nerenberg Rédacteurs adjoints : John Ihnat et Marie Desjardins  
Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne Traduction : Mahalya Havard et Marylise Chauvette

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



# L'Europe s'oriente-t-elle vers une constitution fédérale?

PAR UWE LEONARDY

**Depuis** la création de la Communauté européenne, il y a plus de quarante ans, bien des idées et des idéaux ont circulé au sujet d'une Constitution européenne. Aujourd'hui, étant donné l'élargissement prévu de l'Union, ces idées font enfin leur entrée dans le domaine de la réalité politique.

## **Les principaux dirigeants politiques relèvent le défi**

En mai 2000, le ministre allemand des Affaires étrangères, Joschka Fischer, a lancé un débat controversé dans lequel il était question de la prochaine étape de l'intégration européenne. Peu après, le président de la république française, Jacques Chirac, et l'ancien président de la Commission européenne, Jacques Delors, prenaient part au débat.

L'automne dernier, à la veille de la réunion du Conseil européen à Nice, le premier ministre Tony Blair a fait part de sa réponse lors d'un discours intitulé *Superpower—not Superstate* [*Super-pouvoir, pas super-état*]. Après la ratification du Traité de Nice, le président fédéral allemand, Johannes Rau, a été le premier à répliquer avec son *Plaidoyer pour une Constitution européenne*, présenté au Parlement européen en avril 2001.

Au début de mai 2001, le Parti social-démocrate allemand—à l'instigation de son chef, le chancelier Gerhard Schroeder— a publié l'ébauche d'une résolution, *Responsabilité pour l'Europe*, dont le Parti doit débattre à son congrès de l'automne.

Enfin, à la fin du mois de mai, le premier ministre français Lionel Jospin est entré dans la ronde avec une série de propositions détaillées qu'il a exposées dans un discours à Paris.

L'Union européenne (UE) est hybride : issue d'une loi internationale, elle comprend néanmoins plusieurs éléments d'une constitution d'État et jouit de nombreux pouvoirs législatifs qu'elle exerce surtout au nom de ce que l'on appelle des « objectifs communautaires », c'est-à-dire des objectifs politiques larges plutôt que des compétences nettement définies.

Simultanément, l'UE établit un ensemble complet d'institutions pour élaborer ses propres lois et coordonner des fonctions entre l'Union et ses États membres. Sa compétence à *créer ses propres lois* applicables directement aux citoyens (« ordonnances ») ou aux États membres sous forme de règlements-cadres (« directives »), la différencie de tous les autres organismes internationaux.

La « constitution » de l'UE se trouve dans des textes de droit international communément nommés « les Traités ». Ce sont le Traité instituant la Communauté économique européenne (1957), le Traité sur l'Union européenne (1992—Traité de Maastricht) modifié par le Traité d'Amsterdam (1997), et, plus récemment, le Traité de Nice (2001).

Le Traité de l'Union distingue trois composantes de l'UE, plus précisément ses trois « piliers » : 1) la Commission européenne (CE), cœur de toutes les activités supranationales, 2) les règlements dans le domaine de la politique étrangère et de la sécurité

commune, 3) les clauses qui régissent la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La Commission européenne, « garante des Traités » et « moteur de l'intégration », exerce le droit exclusif à l'initiative législative et assume des fonctions similaires à celles de l'exécutif d'un État-nation.

Le Conseil des ministres (avec, à sa tête, le Conseil européen des chefs de gouvernement) et le Parlement européen (élu) se partagent maintenant le droit de légiférer dans la plupart des domaines. La cour de justice européenne décide en dernier ressort des conflits liés à l'application de la loi de l'UE comme telle et de la conformité des lois nationales (y compris les lois constitutionnelles) aux règlements supranationaux.

Au départ, la Commission européenne comptait six États membres. Elle en compte quinze aujourd'hui, et envisage de s'étendre principalement en Europe de l'Est afin d'atteindre un total possible de vingt-sept États membres. Le processus décisionnel actuel est assez contraignant : certains cas exigent encore l'unanimité alors que beaucoup d'autres exigent des majorités qualifiées dans le cadre d'un système complexe de vote pondéré. C'est la raison pour laquelle beaucoup voient la nécessité d'élaborer une nouvelle « constitution européenne » avant que l'UE ne prenne plus d'ampleur.

## ***Il existe un terrain d'entente***

Ces dirigeants émettent des propositions fort différentes, mais s'entendent sur un certain nombre de points, presque tous abordés dans le Traité de Nice :

- une nouvelle méthode pour pondérer les votes des États membres au Conseil,
- une augmentation considérable des sujets décidés à la majorité,
- des normes sur la taille maximale du Parlement européen et de la Commission (après l'agrandissement de l'UE),
- l'« officialisation » d'une Charte des droits fondamentaux, mais qui restera non contraignante en droit,
- un engagement à définir de façon plus claire et calculable les compétences législatives de l'UE par rapport à ses États membres (d'ici 2004).

On s'entend aussi sur le fait que les structures de l'UE devraient devenir plus transparentes et plus démocratiques.

Du reste, personne n'a proposé d'abolir les États-nations indépendants qui forment l'UE—quelle que soit sa forme constitutionnelle à venir.

Enfin, il faut mentionner que plusieurs points encore ne font pas l'unanimité des acteurs principaux.

## ***Une constitution pour l'Europe?***

Rau, Fischer, Delors voire Chirac croient qu'une Constitution européenne est nécessaire. Schroeder, lui, se tait. Rau défend ouvertement l'idée d'une fédération d'États nationaux qui comprendrait tous les États membres depuis ses débuts.

Pour Fischer, une fédération européenne serait la dernière étape vers l'intégration dans le cadre d'un traité constitutionnel. Il soutient toutefois que cette étape ne peut être franchie qu'après la création temporaire d'un centre de gravité s'organisant sous un nouveau traité fondamental européen avec sa propre Constitution, ceci à l'intention d'un groupe choisi d'États membres prêts à aller de l'avant et à agir en tant que « pionniers » du mouvement.

Delors est celui qui s'approche le plus de cette vision. Chirac, lui, approuve l'idée d'un groupe de « pionniers », sans traité ni

institutions propres, mais privilégie plutôt une forte coopération, ouverte à tous—qui devrait déboucher sur une Constitution européenne comprenant une Charte des droits fondamentaux.

Blair s'oppose catégoriquement à cette vision, refusant d'envisager une constitution dans un document formel. Il veut que l'Europe soit un *super-pouvoir* politique et économique, et non pas, dans sa constitution et son organisation, un *super état*.

## ***Un « Sénat » européen et un pouvoir exécutif***

En ce qui concerne la future structure institutionnelle, les idées les plus « fédéralistes » tendent vers une législature bicamérale de l'UE, à l'image des concepts allemand et britannique. Rau et Schroeder suggèrent la conversion du Conseil des ministres de l'UE en une Chambre des États (un peu comme le Bundesrat allemand ou le Sénat américain original), le Parlement européen actuel devenant une Chambre des citoyens, également dotée de pouvoirs.

Pour Fischer, la seconde chambre pourrait aussi être un Sénat élu. Blair, en revanche, préférerait la voir constituée de membres de parlements nationaux.

Des propositions semblables de « suffrage indirect » filtrent aussi certaines visions sur la restructuration du Parlement européen. Fischer n'y voit que des membres de parlements nationaux, alors que Delors propose un parlement (transitoire) « avant-gardiste » qui serait composé également de membres de parlements nationaux et du Parlement européen actuel.

Quant au pouvoir exécutif du gouvernement européen, Rau et Schroeder voudraient que la Commission actuelle remplisse cette fonction, alors que Fischer a lancé l'idée de transformer le Conseil européen actuel en gouvernement européen, et de faire élire le président de la Commission par le biais d'une élection directe. Jospin a suggéré pour sa part que le bloc de partis qui remporte les élections européennes choisisse le président de la Commission.

## ***Une structure fédérale est-elle en train de naître?***

Ce sont les propositions de répartition des pouvoirs entre l'UE et les gouvernements

de ses États membres qui donnent à la nouvelle Europe un caractère de plus en plus fédéral.

Tous s'entendent sur le fait qu'un net partage des pouvoirs législatifs constituerait un élément essentiel de la future Constitution européenne. Légalement, cette étape entraînerait toutefois une refonte des « Traités » qui gouvernent l'UE. Étant donné sa réticence générale face à l'intégration, il n'est pas surprenant que Blair ne veuille qu'une « Déclaration de principes » sur cette question—un document politique, et non pas juridiquement contraignant, dans le cadre d'une « charte des compétences ».

Mais la Grande-Bretagne n'est pas la seule à faire preuve de réserves. Sur la question délicate de la souveraineté—qu'elle soit divisée, jointe, nationale ou UE—les points de vue sont fort divergents au sein des États membres.

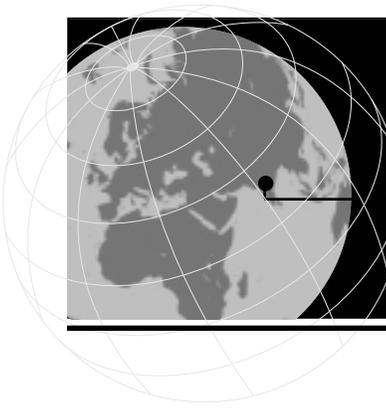
## ***Le temps des définitions est venu***

Étant donné le niveau de désaccord, il est évident qu'il reste encore beaucoup de chemin à parcourir avant d'arriver à une Constitution européenne, et, surtout, à une Constitution « fédérale » universellement comprise et acceptée.

Malgré tout, le Traité de Nice constitue le point de départ décisif sinon obligé d'une « Europe fédérale ». Il a suscité un débat public sur la répartition des pouvoirs entre les divers ordres de gouvernement—processus qui promet des changements concrets d'ici 2004. La répartition du pouvoir et des compétences entre les divers paliers gouvernementaux est la marque d'un système fédéral. Une fois cet objectif atteint, l'accord deviendrait le noyau d'une constitution fédérale pour l'Europe.

Ce débat aura inévitablement deux conséquences : il montrera que l'UE, de par sa qualité d'organisme supranational, fonctionne à la façon d'une fédération, et prouvera que Delors a tout à fait raison lorsqu'il affirme que les termes « fédéralisme », « subsidiarité », « constitution » et « charte » n'ont pas le même sens pour tout le monde.

Pour les intellectuels, les médias et les dirigeants européens, la tâche la plus urgente consiste à donner des définitions pertinentes de l'Union européenne à ces termes controversés mais essentiels. Les Européens pourraient ainsi se lancer dans un débat éclairé sur leur avenir. ☺



# Les élections indiennes d'états : glissement des rapports de forces

PAR PRASENJIT MAITI

**Plus** que jamais, au fur et à mesure qu'on s'affaire à redéfinir la balance du pouvoir, l'Inde unipartite devient chose du passé.

En mai dernier, cinq assemblées d'état ont tenu des élections. Celles-ci, qualifiées de « miniélections générales » par la presse indienne, témoignent de la santé frêle des partis nationaux de l'Inde et de ses alliances fortuites.

Les observateurs en ont scruté le résultat pour y déceler des indices de changement dans l'appui accordé au parti au pouvoir à New Delhi, soit l'Alliance démocratique nationale, dirigée par le parti Bharatiya Janata (PBJ). Le PBJ détient le pouvoir central depuis 1999, s'étant fait élire sur les ailes d'un programme électoral axé sur un nationalisme hindou.

Il est courant d'analyser le déroulement des élections étatiques pour mieux comprendre les mutations fédérales, compte tenu de l'interaction croissante—quoique sinieuse—entre les politiques étatiques et la répartition des pouvoirs centraux. L'époque où un parti de l'établissement indien pouvait contrôler le centre sans opposition est révolue. De nos jours, les partis fédéraux doivent créer des coalitions pour conserver le pouvoir, et leurs partenaires constituent souvent l'incarnation fédérale de mouvements sectaires ou locaux.

## **Le PBJ perd des appuis**

Des élections d'état ont eu lieu le 10 mai dernier à Assam, au Bengale de l'ouest, au Kerala, au Tamil Nadu et au Pondichéry. Le Parti congressiste (auparavant le parti dominant de l'Inde), a gagné beaucoup de terrain, alors que le PBJ a subi de graves pertes.

Le Parti congressiste, fort de ses 126 membres, a repris Assam (dans le nord-

ouest de l'Inde) des mains du parti Asom Gana Parishad.

Au Bengale de l'ouest, le Congrès a conclu une alliance avec sa faction dissidente, le Congrès Trinamul de Mamata Banerjee.

Néanmoins, pour une sixième fois consécutive depuis 1977, le front de la gauche dirigé par le Parti communiste de l'Inde (marxiste) a repris le pouvoir au Bengale de l'ouest. À eux seuls—c'est-à-dire en excluant les partenaires de la coalition—les communistes ont raflé 143 des 294 sièges à l'assemblée.

Le PBJ n'a pas réussi à remporter un seul siège au Bengale de l'ouest malgré sa présence traditionnelle dans les districts éloignés qui bordent le Bangladesh et les anciens établissements de réfugiés hindous.

Le Front démocratique uni dirigé par le Congrès a repris le pouvoir au Kerala (au sud de l'Inde), au détriment des communistes.

Au Pondichéry, le All-India Anna Dravida Munnetra Kazhagam (AIADMK) s'est joint aux communistes et à la coalition Congrès-Congrès Tamil Manila pour garantir la victoire. Le PBJ n'a remporté qu'un siège sur 30 au sein de l'assemblée du Pondichéry.

La coalition AIADMK (maintenant proche du Congrès) a balayé les bureaux de scrutin au Tamil Nadu (dans le sud de l'Inde). L'AIADMK, malgré les nombreuses accusations de corruption portées contre son chef, a obtenu 132 sièges et sa coalition contrôle 194 des 234 sièges au sein de l'assemblée de l'État.

## **Construction et destruction de ponts**

Ces élections étatiques ont suscité l'émergence, au sein du régime des partis

de l'Inde, de nouvelles tendances aptes à influencer le cours de la politique fédérale indienne dans un proche avenir.

À l'image de « l'enfant prodigue », le Parti congressiste, écarté du pouvoir depuis 1996, est en voie d'affermir ses assises au sein des états, avec l'aide de ses alliés régionaux. Ce parti national a commencé à bâtir des ponts avec des factions autrefois dissidentes, quoique puissantes, comme le Congrès Trinamul au Bengale de l'ouest et le Congrès Tamil Manila au Tamil Nadu et au Pondichéry.

Le Parti congressiste s'est aussi associé à des satrapes régionaux dominants tel Jayaram Jayalalitha au Pondichéry, qui ont souvent fait la pluie et le beau temps récemment, même à New Delhi. Le retrait de son appui au gouvernement de coalition PBJ du premier ministre Atal Behari Vajpayee illustre bien la situation.

En revanche, les efforts déployés par le PBJ pour créer de nouvelles alliances ont rapidement écarté certains amis. Il a perdu l'appui crucial de Mamata Banerjee au Bengale de l'ouest (même si le PBJ n'est pas le seul responsable de cette séparation). En outre, Assam illustre éloquemment les erreurs commises par le PBJ au moment de choisir ses alliés politiques.

Il est même arrivé, à l'occasion, que les chefs d'état du PBJ nuisent au parti en se mettant à dos d'importants alliés. L'an dernier, une telle erreur de jugement a même entraîné la défaite, par un seul siège, du front de la gauche au pouvoir au profit du PBJ et de la Coalition Tamil Manila lors des élections municipales de Salt Lake City (près de Calcutta).

Le PBJ n'a jamais aimé l'idée d'établir des coalitions fédérales et de partager le pouvoir avec des partis régionaux. Cette attitude tient, en partie, à sa structure organisationnelle hiérarchique très encadrée et à un programme politique

qui mise davantage sur l'exclusion que sur l'adaptation aux identités pluralistes et multiculturelles de l'Inde.

Cette réticence à former des coalitions peut détruire un parti désireux de prendre le pouvoir dans un pays si diversifié. Il ne faut pas oublier que l'ancien premier ministre indien Vishwanath Pratap Singh (qui jouissait en 1989 de l'appui des « fondamentalistes de droite » du PBJ, ainsi que des « progressistes de gauche » communistes), avait alors déclaré que « l'Inde constituait elle-même une coalition ».

Il semble que certains membres du PBJ ont reconnu ce fait. Le ministre fédéral, Lal Krishna Advani du PBJ, affirma un jour que « dans le cadre de notre politique globale, nous devrions nous engager à créer une chimie de coalition efficace avec nos alliés en élargissant constamment nos champs d'intérêt communs et en réduisant—ou du moins en inactivant—nos points divergents ».

Cela dit, il n'est pas certain que le PBJ fédéral saura s'adapter à la nouvelle Inde et se rétablir des dommages subis au niveau des états. Si ces élections témoignent vraiment des orientations à venir, on pourrait bien assister dans un proche avenir à la résurrection, sur la scène fédérale, d'un Parti congressiste assoiffé de coalitions.

\* \* \*

Nonobstant toutes les prévisions, il est clair que la politique fédérale de l'Inde a subi diverses transformations. Le pays est passé d'un régime unipartite dominant à une suite de gouvernements de coalition nés d'alliances fortuites à court terme entre des partis régionaux et des partis majeurs, au niveau du centre comme à celui des états. Ce phénomène a été qualifié de « pluralisme polarisé ». Reste à savoir en quoi ces mariages de raison affecteront la personnalité même de l'Inde.

Ces types de négociations fédérales et de partages de pouvoirs ont alimenté la frustration de la population à l'endroit de partis régionaux qui affichent des programmes politiques très étroits—des partis qu'on perçoit comme perçant des trous sectaires dans la grande toile de l'Inde. 

## Historique

Les partis régionaux ont commencé à influencer le cours de la politique fédérale au moment des quatrièmes élections générales du pays en 1967 et dans les années qui ont suivi. Cet événement est considéré comme le plus grand point tournant de toute l'histoire politique de l'Inde.

On a fortement contesté le contrôle exclusif qu'exerçait le Parti congressiste. Le parti a donc engagé des mesures de « désinstitutionnalisation » peu après une grave défaite électorale où sa majorité est passée de 361 sièges (en 1952) à 284 sièges à la Chambre du peuple.

En 1969, le Congrès a même perdu sa majorité au sein de la Chambre basse et le gouvernement minoritaire d'Indira Gandhi (fille du premier ministre de l'Inde, Jawaharlal Nehru, membre du Congrès) est parvenu à garder le pouvoir avec l'appui des communistes et de partis régionaux comme l'Akali Dal du Punjab et le Dravida Munnetra Kazhagam du Tamil Nadu.

Avant 1967, le Congrès avait réussi à obtenir 70 pour cent des sièges au sein de la Chambre basse tout en recueillant moins de 50 pour cent du vote populaire.

Le second plus grand parti à siéger au Parlement était le Parti communiste de l'Inde, qui obtenait généralement entre 16 et 29 sièges. Le Jana Sangh (précurseur du PBJ) était encore plus faible (3 à 14 sièges).

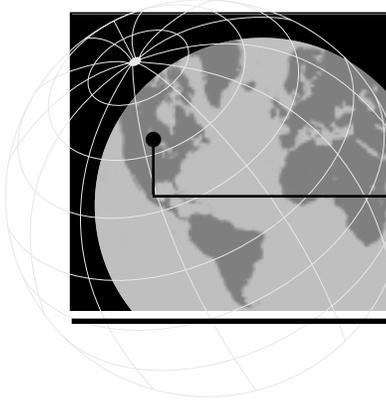
Déjà à cette époque, le Congrès n'arrivait pas à dominer les assemblées législatives des états. Ceci était particulièrement évident au sein des états du Patiala et du Punjab de l'est (annexés au Punjab en 1956), en Inde du nord et au Madras (aujourd'hui le Tamil Nadu), ainsi qu'au Andhra Pradesh, au sud de l'Inde.

Dès 1957, les communistes avaient établi le tout premier gouvernement non congressiste au Kerala et le Congrès devait créer de plus en plus souvent des coalitions avec des partis politiques régionaux comme le Jharkhand ou le Ganatantra Parishad en Orissa.

Au début des années 60, le Congrès a subi de graves pertes au niveau des assemblées des états du Bengale de l'ouest, de Bihar, d'Orissa, de Kerala, de Madras (sud de l'Inde) et du Punjab. Certains partis d'opposition régionaux avaient commencé à établir des alliances électorales entre eux pour faire front commun contre le Congrès. Cette situation a eu pour effet de consolider le vote anti-congressiste.

La mesure a également entraîné des divisions au sein même du Parti congressiste et des démissions dans diverses législatures du pays. Cela dit, les gouvernements de coalition des états qui ont pris le pouvoir en 1967 étaient surtout le fruit d'ententes de pouvoirs instables et souffraient de ce que la presse a qualifié de « promiscuité idéologique à court terme ». De fait, ils ne cherchaient pas à créer une alternative politique cohérente mais simplement à faire dérailler le Parti congressiste.

Ce remaniement des partis politiques indiens a grandement influencé la politique actuelle du pays. Cette dernière est aujourd'hui marquée par la présence de « Goliath » comme le Parti congressiste ou le PBJ qui s'efforcent de cultiver des liens avec des « David », au centre comme en région, pour arriver à remporter des élections et à administrer avec succès des gouvernements de coalition.



# Deux nouvelles initiatives pour réformer la gouvernance aborigène au Canada

PAR PAUL BARNSELY

**Une** bataille qui fait très rarement la une des journaux a actuellement cours au Canada. Le public en général s'y perd. Pourtant, cette bataille pourrait changer à jamais la face du pays.

Le ministre canadien des Affaires indiennes et du Nord (INAC), monsieur Robert Nault, a en effet annoncé que son ministère mettrait la dernière main à un projet de gouvernance des Premières Nations, lequel pourrait devenir une loi à l'automne 2002. Le 30 avril, le ministère a également annoncé que des consultations exceptionnelles dans l'histoire du Canada seraient engagées partout au Canada. Destinées à la population et non aux chefs aborigènes, celles-ci doivent se poursuivre dans tout le pays jusqu'en octobre. Le ministre Nault a enfin déclaré que les chefs protégeraient leur statut et qu'ils n'accepteraient aucun changement qui puisse entraver leur pouvoir actuel.

## **Opposition des chefs aborigènes**

Le 10 mai, après avoir débattu la question pendant trois jours lors de l'Assemblée des Premières Nations, les chefs aborigènes de tout le pays ont fermement rejeté l'initiative de Nault. Le grand Chef de l'Assemblée des premières nations, Matthew Coon Come, a vivement incité la population des premières nations à boycotter les délibérations. Nault a répondu qu'il les poursuivrait de toute façon, et qu'il concevrait une loi avec ou sans l'accord des chefs.

Le ministre a précisé que la loi de gouvernance est une mesure intérimaire nécessaire pour boucher les trous de la loi fédérale sur les Indiens. Celle-ci, établie en 1876, gouverne presque tous les aspects de la vie des autochtones qui y sont assujettis. Tout le monde, y compris les chefs des premières nations, l'estiment inadéquate. Les pouvoirs du conseil de bande sont restreints,

incomplets, mal desservis par les règlements et n'ont jamais été conçus pour durer. Les pouvoirs du ministre et du cabinet fédéral datent de la colonie.

La loi sur les Indiens est attaquée dans plus de deux cents procès. Nault estime qu'il vaut mieux soumettre un plan clair pour définir la loi plutôt que d'attendre que la cour rétablisse les liens entre le gouvernement et les premières nations, n'importe comment ou encore cas par cas.

## **Démocratie ou colonialisme déguisé?**

Le grand Chef admet que son peuple a besoin de meilleures structures à l'égard de sa gouvernance. Cependant il ne veut pas répéter les erreurs coloniales et s'en remettre au gouvernement fédéral pour régler ces questions.

« Après tout, c'est l'organisation nationale qui sait quels changements doivent être effectués, déclare-t-il. Ce que nous essayons de faire maintenant c'est d'en isoler un certain nombre. Les premières nations ne sauraient accepter toute initiative du ministre qui contribuerait à les rejeter. Cependant, je crois que les premières nations veulent des changements. »

Il semble que les longues et coûteuses initiatives continuent de se heurter au mur de la juridiction. Le gouvernement fédéral ne cèdera pas le dernier échelon de l'échelle. Les premières nations, elles, insistent sur un accord de nation à nation. Tout à fait réticent, voire incapable de donner corps à quelque point que ce soit, le ministre manifeste de l'impatience face à cette impasse. C'est pourquoi, dans l'espoir de faire avancer la loi sur la gouvernance, il consulte directement le peuple des premières nations et non leurs chefs.

Coon Come estime que le ministre Nault devrait négocier directement avec lui et accepter le fait que le gouvernement doit faire une petite pause sur cette impasse. Pour l'instant, le ministre ne négocie qu'avec les premières nations qui s'insurgent contre la demande de Coon Come de boycotter les pourparlers.

On a demandé à Nault si la population pouvait stopper les négociations. « C'est possible, s'ils ont un argument légitime, a-t-il répondu. Mais je n'en ai entendu aucun. Cependant, si la population se bat sur la question de savoir si nous devons ou non délibérer, je crois que cela est très risqué et cela m'indique que nous avons de sérieux problèmes. Ce que j'ai entendu jusqu'à maintenant de la part du grand Chef et des sous-chefs de la nation est : Donnez-moi de l'argent. Montrez-moi plus de procédures. Des excuses... »

## **Nouvelles institutions fiscales : la façon d'avancer?**

Un des anciens chefs propose quelques idées pour vraisemblablement régler un bon nombre de restrictions de la loi sur les Indiens. Longtemps chef de la bande des Kamloops, Clarence « Manny » Jules a fait avancer plusieurs initiatives, désormais prêtes à être considérées par le parlement.

Il a décrit en détails les quatre institutions que, à son avis, la loi des Institutions financières devraient créer.

La première serait une agence de statistiques indispensable au développement fiscal. Elle veillerait à établir une compilation analytique de renseignements économiques au sujet des premières nations.

La deuxième, une commission fiscale de taxe nationale pour les premières nations, serait responsable des pouvoirs fiscaux de la première nation.

Cette question effraie les chefs étant donné que leur peuple bénéficie d'une exemption de taxes en vertu de la section 87 de la loi sur les Indiens. En tant que chef, Jules a réussi à taxer les entités non autochtones qui spéculent sur son territoire et il croit que les autres premières nations peuvent faire de même.

« La Cour suprême du Canada reconnaît que nous avons ce pouvoir et qu'il ne dérive pas de la législation fédérale, mais qu'il y est inhérent. »

La troisième institution, une autorité financière des premières nations, permettrait un accès plus facile aux capitaux pour les premières nations », précise-t-il.

« Lorsqu'il s'agit de négocier avec les premières nations, le Canada est l'un

des quelques pays dans lequel toute l'infrastructure doit être négociée sur une seule année fiscale. Nous n'avons pas la possibilité, ainsi que l'ont tous les autres niveaux de gouvernement, de commencer à développer des cautionnements et des obligations ou encore de pénétrer le marché libre ».

« Nous devons pouvoir être en mesure de réunir nos ressources, pas seulement celles des Indiens qui imposent des taxes, mais aussi celles de ceux qui ont des titres de propriété. Également, les milliards de dollars que le gouvernement investit dans son infrastructure pourraient l'être dans le type d'infrastructure dont nos communautés ont cruellement besoin. »

La quatrième institution serait une commission de gestion financière des Premières Nations, une institution

nationale qui établirait des normes de gestion financière, de même qu'un soutien aux institutions locales.

Le gouvernement fédéral a esquissé la loi des institutions financières de concert avec l'AFN. Cependant, ni l'un ni l'autre ne l'a approuvée. Le ministre a donné la priorité à la loi de la gouvernance. Cependant, si les chefs adhèrent à l'une des initiatives, ce sera à la loi des institutions financières.

Tout cela n'en est qu'au début. Des observateurs, même avertis, ne peuvent prédire comment cela finira. L'ancien ministre Ron Irwin a tenté de modifier la loi des Indiens en 1996 mais il a été arrêté à temps par les chefs. Nault, son équipe et les chefs ont incontestablement appris de cette expérience. 

## **Rappel historique**

En 1763, une proclamation royale de George III d'Angleterre a reconnu que les peuples indigènes demeureraient propriétaires de leurs terres. Des traités entre eux et les nouveaux arrivants ont été négociés de nation à nation. À cette époque, ceux-ci se résumaient souvent à des accords de paix ou à des ententes amicales proposés par la Couronne. Les colons, alors peu nombreux, vivaient dans un environnement hostile ; ils étaient vulnérables et sujets à des attaques parfois fatales. Les chefs autochtones déclarent que leur peuple a agi avec le plus grand respect à l'égard des nouveaux arrivants. Maintenant que, grâce à sa puissance militaire et à son influence financière, le Canada peut imposer sa volonté, les chefs autochtones demandent également à être traités avec respect.

Dans sa proclamation royale, le roi George III a reconnu la souveraineté des peuples indigènes au Nouveau monde, marquant par là même le début de siècles de lutte entre théorie et pratique. Le roi a décrété que les colons ne pouvaient pas déposséder les indigènes de leurs terres, mais que

seuls des représentants de la couronne pouvaient se les voir céder selon un procédé formel, honorable, ouvert et libre de toute contrainte prescrit par le monarque.

Mais l'Amérique du Nord était bien loin de la cour du roi George. Des négociations territoriales frauduleuses et des usurpations abusives ont eu cours en dépit de la loi de la proclamation royale, même dans les cas où les terres étaient légalement cédées.

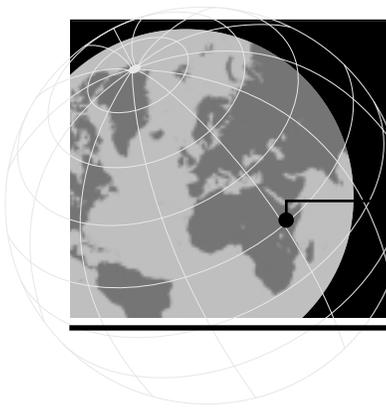
De nos jours, les réclamations concernant les terres usurpées par les pionniers atteignent des millions sinon des milliards de dollars. Celles-ci sont étudiées, négociées voire défendues en cour.

Le statut spécial du peuple autochtone dans la loi canadienne et la politique publique est en place depuis une époque antérieure à la Confédération. Le statut d'exemption fiscale de la section 87 de la loi des Indiens est un vestige de l'entente entre les nations du début de la colonie. En ce temps-là, il était bien entendu impossible de

soumettre les Indiens à des impôts d'une monarchie étrangère.

Petit à petit, les colons se sont faits plus nombreux et, à coups de négociations et de promesses douteuses, ils ont pris le contrôle des terres indigènes. Le concept de nation à nation a commencé à devenir embarrassant et a carrément été abandonné en dépit des protestations des chefs autochtones. Quand, plus tard, les autochtones ont tenté de défendre leurs droits en cour, le Canada a promulgué une loi qui leur a interdit d'avoir recours aux services d'un avocat.

Lors des discussions qui, à Charlottetown, ont mené à la création de la Confédération de 1867, les autochtones n'ont pas été invités à se prononcer. La section 91 (24) de l'acte britannique d'Amérique du Nord date de cette époque et donne la responsabilité des Indiens et de leurs réserves au gouvernement fédéral et non pas aux provinces, autre conséquence de l'approche de nation à nation.



# Les nationalités multiples au cœur du défi éthiopien

PAR HASHIM TEWFIK MOHAMMED

**L'Éthiopie** est en train de franchir les dures étapes qui la mèneront à la démocratie. Simultanément, elle cherche à instaurer une sorte de « fédéralisme ethnique » qui accorderait à toutes les régions et à tous les groupes du pays leur juste part d'autonomie et de pouvoirs réels.

Entre 1976 et 1990, l'Éthiopie a été littéralement déchiquetée par une succession de guerres régionales. La junte dirigeante du Colonel Mengitsu s'est battue contre le Front de libération d'Érythrée en Érythrée ; le Front populaire de libération du Tigré dans la région du Tigré ; le Front de libération d'Oromo dans les régions de l'Harargay orientale et du Wolega ; le Front de libération d'afar dans la région d'afar ; et le Front de libération de la Somalie occidentale dans la région d'Ogaden.

Au mois de mai 1991, le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien a renversé le régime dictatorial et l'Érythrée est devenue un pays indépendant (même si elle a dû attendre jusqu'à l'an 2000 pour signer un traité de paix avec l'Éthiopie). Dès lors, le nouveau gouvernement éthiopien s'est employé à établir les assises d'un régime fédéral pleinement axé sur les régions ethniques.

## **En route vers une nouvelle constitution**

La première étape consistait à adopter une « charte provisoire » rédigée par les représentants de divers mouvements de libération et groupes ethniques, ainsi que par des personnalités en vue.

La charte a permis d'établir un gouvernement provisoire formé d'un conseil des représentants et d'un conseil des ministres. Le conseil des représentants, qui regroupait les représentants de mouvements de libération nationale (ethnique), d'autres organisations politiques, ainsi que diverses personnalités, devait assumer les tâches législatives et de direction.

En plus de réorganiser le gouvernement central, la charte visait l'adoption d'une loi pour établir des conseils locaux et régionaux chargés de l'administration locale, de même que la formation d'une commission constitutionnelle par le conseil des représentants, et ayant pour mandat de rédiger la première ébauche de la constitution.

## **La reconnaissance des « nationalités »**

Quatorze administrations régionales autonomes ont été établies et soixante-cinq collectivités ethniques, habitant ces territoires, ont été identifiées. Quarante-huit d'entre elles ont eu la permission d'établir une administration autonome au niveau du « Woreda » (ou du district). Les dix-sept autres, considérées comme des ethnies minoritaires, n'ont obtenu que l'assurance d'une représentation adéquate au sein d'un conseil du Woreda.

On a aussi donné le droit aux administrations autonomes « des nations, des groupes ethniques et des peuples » des régions avoisinantes de conclure des ententes conjointes. Celles-ci leur permettent de se greffer à une administration autonome plus large et d'établir les unités administratives autonomes intermédiaires nécessaires entre le Woreda et les échelons régionaux. Au sud du pays, cinq régions ont conclu une même entente. Elles ont établi une seule administration régionale autonome du sud qui permet à chaque groupe ethnolinguistique de conserver son administration locale autonome tout en étant représenté au niveau régional.

Par conséquent, le nombre d'administrations nationales et régionales autonomes est passé de quatorze à neuf.

Aux yeux de la loi, les conseils des gouvernements régionaux n'étaient pas uniquement redevables aux habitants des régions qui les avaient élus. Ils se rapportaient également au conseil des

représentants du gouvernement central. Sur le plan financier, ils n'auraient pas pu accomplir la plupart de leurs tâches sans l'apport monétaire du gouvernement central.

On a attribué aux administrations autonomes, à l'intérieur de leurs zones géographiques, la pleine autorité sur tous les secteurs qui ne relevaient pas du gouvernement central.

Les champs de compétences du gouvernement central comprenaient la défense, les affaires extérieures, les politiques économiques et fiscales, la citoyenneté, la déclaration des états d'urgence, de même que la construction et la gestion des projets de développement majeurs et des grands réseaux de communication.

Pour leur part, les administrations autonomes ont obtenu le pouvoir de gérer des dossiers comme la langue, la culture, la santé, les services de police et de sécurité, ainsi que les activités sociales et de développement économique. On leur a également permis d'établir, dans leurs régions respectives, des tribunaux habilités à rendre justice dans tous les secteurs hormis ceux attribués aux tribunaux du gouvernement central.

Après une période transitoire de quatre ans, on a consolidé l'organisation des pouvoirs étatiques fondée sur des « collectivités ethniques » et on lui a accordé un statut constitutionnel.

## **L'encadrement constitutionnel des identités ethniques**

La nouvelle constitution fédérale a établi un parlement à deux chambres au niveau fédéral, ainsi que des parlements à une chambre, appelés conseils d'État, à l'échelle des états. Le parlement fédéral réunit les représentants de la Chambre des peuples et de la Chambre de la fédération. Les représentants de la Chambre des peuples forment la législature fédérale. La Chambre de la fédération, qui regroupe « des membres des nations, des groupes ethniques et des peuples », constitue l'autre assemblée représentative fédérale. Elle jouit de pouvoirs

particuliers, y compris le pouvoir ultime « d'interpréter la constitution » et de « décider des enjeux afférents au droit des nations, des groupes ethniques et des peuples à l'autodétermination, y compris le droit à la sécession ».

On a intégré les neuf administrations autonomes nationales et régionales établies au cours de la période transitoire à la nouvelle constitution. Ces dernières sont devenues les régions de la fédération éthiopienne.

La constitution fédérale exige que chaque état membre accorde suffisamment de pouvoirs aux gouvernements locaux pour susciter la participation à la vie politique des instances de base. Dans les faits, elle oblige les entités fédérales et les états membres à respecter et à garantir les droits « des nations, des groupes ethniques et des peuples ».

En effet, la constitution de l'Éthiopie considère les collectivités ethniques comme les unités constituantes essentielles de la fédération, proclamant dès le départ que : « Nous, les nations, les groupes ethniques et les peuples de l'Éthiopie...avons ratifié la Constitution de la République fédérale démocratique d'Éthiopie ». Dans ce document, il est précisé qu'il s'agit « d'un groupe de personnes qui possèdent ou partagent, dans une large mesure, une culture ou des coutumes communes, une intelligibilité linguistique mutuelle, une croyance en des identités communes ou connexes, et qui habitent majoritairement un territoire limitrophe identifiable ».

La constitution de l'Éthiopie a donné naissance à un régime politique fédéral fondé sur la reconnaissance du droit à l'autodétermination des collectivités ethniques. Ce droit intègre trois composantes et divers volets :

- la sauvegarde et la promotion de la diversité linguistique et culturelle ;
- le droit de chaque collectivité ethnique d'accéder à l'autonomie politique et de participer au processus décisionnel fédéral ;
- le droit à la sécession.

Le volet du droit à l'autodétermination lié à la diversité linguistique et culturelle intègre le droit de chaque collectivité ethnique d'utiliser et de développer sa langue propre, d'exprimer et de promouvoir sa culture, et de sauvegarder son histoire.

Le volet du droit à l'autodétermination lié à l'autonomie et à la participation confirme le droit de toutes les collectivités ethniques à

l'autonomie gouvernementale et à une représentation proportionnelle au sein des états régionaux et fédéraux. Cet aspect de l'autodétermination vise à garantir la destitution des pouvoirs de l'État aux collectivités ethniques territoriales et à empêcher la concentration de tous les pouvoirs entre les mains d'un petit groupe. Il vise également à établir une identité commune et un sentiment d'unité entre les diverses collectivités ethniques.

Néanmoins, c'est le droit à la sécession qui constitue l'aspect le plus complexe et le plus controversé du droit à l'autodétermination garanti dans la constitution éthiopienne. Certains continuent de s'y opposer, alléguant qu'un tel droit revient exclusivement aux nations sous domination coloniale et que sa reconnaissance pourrait entraîner la fragmentation du pays. D'autres estiment que la reconnaissance constitutionnelle du droit à la sécession ne sert pas uniquement à garantir le respect des droits « des nations, des groupes ethniques et des peuples »,

mais aussi à affermir le caractère consensuel de l'union fédérale.

L'histoire politique de l'Éthiopie a démontré que la seule façon de créer un sentiment d'unité entre ses nombreux peuples consiste à obtenir leur consentement mutuel à vivre ensemble et à cultiver des intérêts communs. La coercition ne saurait cimenter pendant très longtemps une unité fondée sur le rejet du droit à l'autodétermination. Au lieu d'établir un esprit d'unité véritable et viable, elle attiserait les dissensions ethniques et les tentatives de sécession et entraînerait, à long terme, la guerre civile.

La décision de l'Éthiopie de rejeter la méthode violente pour établir l'unité de ses peuples et les efforts déployés en vue d'obtenir l'unité consensuelle par la dévolution des pouvoirs politiques aux unités constituantes est certes ambitieuse. Mais il s'agit plus encore d'une démarche courageuse visant à apprivoiser les forces centrifuges qui cherchent à faire éclater le pays. 

## Historique

Avant 1880, le territoire qui constitue l'Éthiopie moderne abritait plusieurs peuples (collectivités culturelles) possédant des structures politiques propres tels des fiefs, des royaumes et des structures égalitaires.

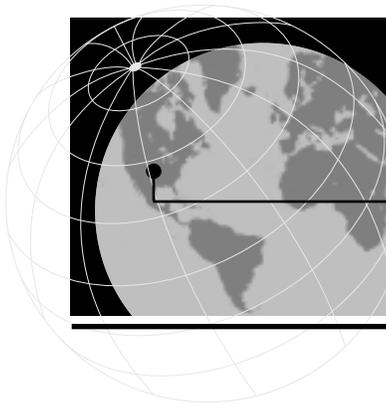
Après l'intrusion impériale dans la Corne de l'Afrique au cours des dernières années du 19<sup>e</sup> siècle, l'Empereur Menelik d'Amhara a repoussé les frontières du royaume de Shawa. Ces conquêtes et ces expansions ont formé l'Éthiopie moderne, qui est devenue un état centralisé unitaire.

L'extension de l'empire devait entraîner, entre autres, l'expropriation des terres appartenant au peuple à l'intérieur des régions conquises. Les nouveaux maîtres se sont appropriés en fait les trois quarts des terres et ont transformé les propriétaires en locataires. Ces derniers fournissaient la main-d'œuvre qui remplissait les coffres des propriétaires absents résidant à Addis-Abeba. Une telle situation a alimenté les conflits et l'antagonisme entre les locataires et les soldats-colons dans la plupart des régions du sud de l'Empire.

L'autre conséquence grave découlant de l'extension de l'empire a été l'imposition de la culture, de la langue et de la religion amhariques, ainsi que l'abolition de toutes les autres. La langue des Amhariques a été déclarée langue officielle de l'Éthiopie et aucune autre langue ne pouvait être enseignée dans les écoles ou parlée dans les milieux de la presse et du gouvernement. Seules les célébrations religieuses autorisées par l'État pouvaient avoir lieu.

Les réclamations de diverses collectivités ethniques éthiopiennes en faveur de l'autodétermination ont attiré l'attention lors du soulèvement populaire de 1974 qui a chassé l'Empereur et fait place à la junte militaire.

Mais celle-ci n'était pas en mesure d'examiner ou de régler la question de l'autodétermination. Elle a plutôt aggravé le problème en faisant preuve d'entêtement, en refusant tout compromis et en ayant recours à des tactiques d'une horrible violence quand il s'agissait de faire taire les demandes. Les conflits armés, les luttes civiles, la famine et la détérioration économique ont littéralement dévasté le pays.



# Réforme scolaire, bons d'études et privatisation aux États-Unis

PAR BILL BERKOWITZ

**Les** partisans conservateurs du président George W. Bush ont très favorablement accueilli son plan de réforme scolaire intitulé *No Child Left Behind*.

Ex-spécialiste de l'éducation à la fondation conservatrice *Heritage* et aujourd'hui conseillère auprès du vice-président Dick Cheney, Nina Shokrai Rees a vu dans la proposition de Bush l'occasion de redéfinir le rôle du gouvernement fédéral.

Selon Rees, « les normes, le choix et l'autonomie fiscale et juridique pour obtenir un taux de succès plus élevé aux examens constituent les mots d'ordre de la réforme scolaire aux États-Unis ».

## **Les représentants proposent un projet de loi modifié sur l'éducation**

Pourtant le projet de loi proposé avait subi des modifications importantes quand, à la fin du mois de mai, la Chambre des représentants des États-Unis a adopté l'*Elementary and Secondary Education Act Reauthorization Bill* par une écrasante majorité de 384 voix contre 45. Le projet de loi, repris en juin par le Sénat, pourrait être à nouveau modifié avant de se retrouver sur le bureau du président.

S'agira-t-il de l'ensemble de réformes le plus radical décrété depuis de nombreuses années, ainsi que le soutient le gouvernement Bush? S'agira-t-il plutôt d'une importante concession faite aux groupes d'intérêts libéraux, comme l'estime maintenant une partie de la droite? Est-ce que ce sera un (petit) pas vers la privatisation du système d'éducation publique aux États-Unis? Enfin, cette loi transformera-t-elle totalement les relations entre le fédéral et les états?

La version du projet de loi proposée par les représentants comprend toute une

liste d'actions. Elle met l'accent sur la normalisation des évaluations et tient les écoles de districts responsables des résultats scolaires. Le projet de loi exige que les élèves de la troisième à la huitième année soient évalués chaque année en lecture et en mathématiques. Pour la première fois, il prévoit le financement public de professeurs privés pour les enfants qui fréquentent des écoles « défaillantes ».

Mais les « bons d'études » (ou fonds publics destinés aux écoles privées ou confessionnelles) qui constituaient l'élément principal et très controversé du plan original de Bush ne font pas partie du projet de loi des représentants. Deux amendements ont été rejetés : le premier prévoyait offrir jusqu'à 1500 dollars aux étudiants des écoles défaillantes pour les envoyer dans une école privée, et l'autre proposait un projet pilote de 50 millions de dollars pour évaluer l'efficacité des bons d'études.

Il est donc presque certain que le Congrès ne s'attaquera pas aux bons d'études au cours de la présente session.

## **Trahison ou temps de réflexion?**

L'abandon des bons d'études est un échec pour beaucoup de groupes conservateurs qui appuient fortement le président.

Le *Federalist Digest* y voit la « neutralisation du programme « bipartite » de M. Bush pour l'éducation ». Robert Novak, chroniqueur conservateur affilié, attribue ces changements au « bipartisanisme » du président Bush.

Compte tenu de leurs grandes ambitions, il est normal que les conservateurs se soient sentis trahis. Après tout, il est vrai que leur position avait bien changé depuis l'époque où ils exigeaient régulièrement une diminution du rôle fédéral et l'abolition du ministère de l'Éducation

(*cf. encadré*). Pendant la campagne présidentielle, ils avaient laissé tomber leur demande par déférence pour la stratégie de Bush, qui tendait vers le centre en matière d'éducation. Les bons d'études devenaient donc l'un des éléments-clés du programme conservateur pour l'éducation.

Dans un article du *Weekly Standard* sur le projet de loi modifié, Michael S. Greve montre qu'en retirant les bons d'études (qui auraient permis aux parents d'abandonner les écoles publiques), « on a laissé passer la chance d'assister à une réforme scolaire fédérale constructive, une chance qui ne se représentera pas avant une dizaine d'années ».

Il n'y a pas que les conservateurs qui critiquent le projet de loi. Barbara Miner, de Milwaukee, est directrice-rédactrice en chef de *Rethinking Schools*, revue trimestrielle indépendante, et assistante à la rédaction du livre *Falling Our Kids: Why the Testing Craze Won't Fix Our Schools*. Selon elle, l'accent mis sur une normalisation des évaluations est déraisonnable, fait preuve de discrimination raciale et ne mesure aucunement la capacité de pensée critique de l'enfant.

Miner souligne que « l'évaluation normalisée tire son origine de l'Eugénisme, mouvement du début du siècle qui croyait à la supériorité intellectuelle des Blancs de l'Europe du Nord. En fait, l'évaluation normalisée n'existait pas vraiment dans nos écoles jusqu'à ce que l'on décide que le QI et autres tests similaires pouvaient identifier de façon pertinente les élèves « supérieurs » et « inférieurs » ».

## **Les bons d'études demeurent un élément important du débat**

Les conservateurs croient que les bons d'études permettraient notamment de

réduire le financement de l'enseignement public et de diminuer l'influence politique des syndicats nationaux des enseignants. Ils soutiennent que ces mouvements syndicaux constituent le principal obstacle à la réforme scolaire.

Lorsque l'argent du fédéral passe du secteur public au secteur privé—souvent aux écoles confessionnelles—ces écoles sont moins assujetties au contrôle réglementaire (compétences des enseignants, responsabilité financière et élaboration des programmes d'études) que les écoles publiques.

L'échec national du projet de bons d'études du président Bush est survenu peu après la cuisante défaite de deux projets de bons d'études généreusement financés lors des élections de novembre 2000 : le projet *Kids First! Yes!* au Michigan et la *Proposition 38* en Californie. Les auteurs de ces propositions restent toutefois convaincus que les bons d'études sont la voie de l'avenir.

Les bons d'études continueront d'être au cœur du programme d'éducation de la droite avec le très important appui financier de plusieurs philanthropes conservateurs. Citons le partisan de *Kids First! Yes!*, Dick DeVos, président d'Amway et commanditaire réputé d'initiatives conservatrices, et Tim Draper, investisseur en capital risque de la Silicon Valley, qui a financé la *Proposition 38* au coût de 26 millions de dollars. D'autres ressources financières provenant de fondations conservatrices telles la *Lynde and Harry Bradley Foundation*, de Milwaukee, subventionnent la cause.

Éminent chercheur de l'Université Stanford et partisan de longue date des bons d'études, Terry Moe estime que le chemin vers les bons d'études ne doit plus passer par un référendum complexe état par état.

Moe, qui a reçu un appui financier considérable de groupes conservateurs, affirme que, « dans quelques dizaines d'années, les bons d'études feront partie intégrante de l'éducation américaine ». Dans son essai *Schools, Vouchers, and the American Public*, sous l'étiquette de la *Brookings Institution*, Moe soutient également que les bons d'études sont en train de gagner la faveur d'un public de plus en plus large.

L'étude de Moe se fonde sur 4700 entrevues téléphoniques effectuées en 1995 pour connaître l'opinion des Américains sur les écoles publiques, les écoles privées et les bons d'études. Moe a passé cinq ans à analyser les données recueillies, et il conclut que les bons d'études seront finalement adoptés dans le cadre de ce qu'il appelle la « politique normale », c'est-à-dire les activités législatives des états.

« En fin de compte, c'est vraisemblablement cette même Cour suprême qui a confirmé Bush à la présidence qui décidera du sort des bons d'études, » écrit Stan Karp dans *Z Magazine* (avril 2001). Selon Karp, éducateur et rédacteur adjoint de *Rethinking Schools*, « la Cour suprême devra par la suite déterminer jusqu'à quel point les états peuvent utiliser les bons d'études pour canaliser les fonds publics vers les écoles privées et confessionnelles, et cette décision renverra la balle aux législatures d'état, provoquant d'autres débats. »

### **La longue marche jusqu'à la privatisation**

La lutte au sujet de l'éducation américaine va au-delà du traditionnel paradigme du gouvernement fédéral versus état-localité. À cet égard, Ann Bastion, consultante en éducation et haut inspecteur des programmes à la fondation libérale *New World*, affirme qu'en vérité le facteur de privatisation « est la pièce maîtresse de tout l'agenda de la droite, à savoir démonter les programmes et les responsabilités du gouvernement à l'égard des besoins sociaux ».

Les initiatives de bons d'études pourraient contribuer à soutenir la privatisation. Par ce biais, une industrie de l'éducation publique de plus de 650 milliards de dollars pourrait être ouverte à des entreprises privées alors que les entrepreneurs et les spécialistes politiques conservateurs n'y voient que du rêve.

Pour les conservateurs, les compromis présidentiels à l'égard de l'éducation sont une opportunité manquée. Cependant, d'autres éléments du plan de Bush pourront ouvrir le chemin aux bons d'études et servir de cheval de bataille à la privatisation.

À mesure que les résultats des évaluations sont rassemblés et analysés, de plus en plus d'écoles publiques sous-financées peuvent être classées « défaillantes ». Il deviendra de plus en plus clair qu'engager un professeur ou s'inscrire dans une meilleure école ne sera pas l'alternative réelle pour la plupart des enfants mal instruits. Cela pourrait déclencher un nouvel élan pour les bons d'études, bref un pas extraordinaire vers la privatisation.

À l'heure de la déréglementation, le rôle du gouvernement fédéral serait considérablement réduit si le secteur privé prenait en charge une grande partie de l'éducation publique. 

### **Le fédéral et l'éducation aux États-Unis**

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a joué un rôle de plus en plus important dans l'éducation et il a franchi bon nombre d'obstacles mis en place par les conservateurs qui voulaient maintenir le statu quo, dont les écoles ségréguées. C'est seulement en 1965 que l'*Elementary and Secondary Education Act*, loi proposée et signée par le président Lyndon B. Johnson, a produit un raz-de-marée politique dans l'action fédérale en matière d'éducation.

La nouvelle loi inaugurerait une ère au cours de laquelle le fédéral allait financer et mettre en œuvre de nombreux programmes d'enseignement.

Dans les années 1970, sous Jimmy Carter, le ministère fédéral de l'Éducation est enfin devenu une entité indépendante.

Les conservateurs se sont toujours opposés à ce que le gouvernement fédéral joue un rôle plus important dans l'éducation. Dans sa plateforme électorale de l'année 2000, le parti républicain a d'ailleurs repris cette opposition qui définit ainsi l'éducation : « une responsabilité de l'état, une responsabilité locale et familiale, et non pas une obligation fédérale ».



## la page du « Praticien »

# Cesario Melantonio Neto du Brésil Afin que les états s'engagent dans la politique extérieure

**Jusqu'à** tout récemment, Cesario Melantonio Neto était directeur des relations fédérales au ministère des Affaires extérieures du Brésil. Il a notamment veillé à l'établissement de bureaux du ministère des Affaires extérieures dans les diverses régions du Brésil—un projet fort novateur. Lors de la Conférence sur les relations extérieures des unités constituantes, tenue du 10 au 13 mai 2001 à Winnipeg, Canada, Cesario Melantonio Neto a eu l'occasion de décrire cette idée tout à fait nouvelle à **Fédérations**.

**Fédérations : Vous possédez au Brésil une institution très particulière, sinon unique au monde. Vous avez, en effet, ce qu'on pourrait appeler des ambassadeurs du service des Affaires extérieures dans différentes régions du pays. Expliquez-nous comment cela fonctionne.**

**Melantonio :** Eh bien, je ne saurais dire si nous sommes les seuls à posséder un tel système, mais nous en sommes certainement très fiers et le considérons comme une véritable diplomatie fédérale. Nous pratiquons cela depuis bientôt quatre ans et nous croyons que cette pratique s'ancrera dans la culture diplomatique. Il s'agit d'un très important réseau de communications entre le ministère, la société civile et les unités constituantes de la fédération. Tout cela relève de la démocratie en général et plus particulièrement à l'intérieur même du pays. Une véritable nouvelle culture

s'est installée au ministère des Affaires étrangères. Nous tâchons de faire en sorte que nos représentants à l'étranger développent de plus en plus de contacts avec différentes régions du Brésil.

**Cette idée a germé il y a quatre ans. Rappelez-nous ce qui a incité le gouvernement brésilien à réfléchir à ce genre de procédé.**

Je crois que cela vient de la mondialisation. Celle-ci, en effet, fait en sorte que les unités constituantes des fédérations ont une tendance—et c'est tout à fait naturel—à développer davantage de contacts à l'étranger. Bien entendu, il est extrêmement important qu'un ministre des Affaires extérieures ait au moins une connaissance élémentaire des priorités des régions d'un pays. Dans un grand pays comme le Brésil, qui compte six mille villes et vingt-sept états, il est quasiment impossible de tout connaître. Mais nous devrions au moins connaître les plus importantes activités extérieures des unités constituantes de notre propre fédération.

Étant donné que la capitale se trouve au centre du Brésil (une sorte de no-man's land perdu au milieu d'un grand pays), nous pourrions facilement perdre contact avec les principales régions du pays. Le Brésil compte dix grandes villes de plus de un million d'habitants et plusieurs grands états. Le ministère des Affaires extérieures doit être sensible à leurs préoccupations.

**À l'origine, les états ont-ils demandé au gouvernement du Brésil de se pencher sur une telle idée?**

Nous avons eu, pour notre part, l'idée de créer une unité de coordination des activités des états et des villes à l'étranger. Mais nous avons déjà eu des demandes officielles de la part d'états pour ouvrir ce type de bureau de représentation afin de les tenir au courant de leurs activités à l'étranger, organiser des missions et discuter d'affaires internationales. Ainsi l'idée a germé des deux côtés.

**Parlez-nous de ces ambassadeurs régionaux du ministère des Affaires extérieures.**

Premièrement, ces éminents diplomates ont déjà eu un poste d'ambassadeur dans deux ou trois pays. Ils ont par conséquent beaucoup d'expérience.

Ils agissent comme conseillers diplomatiques auprès du gouverneur, des maires de l'état et des principaux responsables dans les états ou les villes qui entretiennent des relations extérieures. Ils essaient également d'être en contact avec le monde des affaires et les milieux universitaires qui entretiennent des relations avec les affaires extérieures.

Cela est une bonne expérience. Au lieu d'être en poste dans le ministère d'une capitale, ils le sont dans un de nos états jusqu'à ce qu'ils repartent à l'étranger. Dans la perspective des

ressources humaines, c'est une sorte de système pour recycler les hauts fonctionnaires à l'intérieur du pays plutôt que dans la capitale.

**Pourriez-vous nous donner l'exemple d'un ambassadeur de ce genre qui aurait contribué à régler un problème de relations extérieures d'un état donné?**

Je pourrais justement vous parler d'une demande toute récente qui concerne le Canada.

Il y a quelques jours, nous nous sommes réunis pour discuter du Sommet des Amériques à Québec, la zone du libre-échange des Amériques. Un de nos gouverneurs (d'un état agricole très important) a annoncé au ministre des Affaires extérieures qu'il ne pourrait pas venir au Sommet, mais qu'il apprécierait que son vice-gouverneur y participe en tant que membre de la délégation brésilienne afin de suivre les discussions. Bien entendu, nous avons accepté et cela s'est avéré très constructif. Maintenant, en effet, le vice-gouverneur suit de près les discussions au sujet de la zone de libre-échange des Amériques et en particulier en ce qui concerne les obstacles et les subventions en matière d'agriculture, principale préoccupation économique de son état. Du reste, ce gouverneur est membre de l'opposition, mais je dois souligner qu'au ministère des Affaires extérieures (disons un ministère technique) nous ne nous occupons pas de politique intérieure. Nous travaillons sur un même plan tant avec les gouverneurs et les maires de la présente coalition, qu'avec ceux de l'opposition.

**Pourrions-nous dire que ce programme est en partie destiné à définir, délimiter—voire contrôler—les activités des états, et à faire en sorte d'éviter toute forme de déstabilisation des affaires extérieures du Brésil qu'engendreraient trop de positions indépendantes? Dans quelle mesure cette volonté de cohérence fait-elle partie de l'objectif?**

Je dirais que, depuis le début, notre position et notre approche à l'égard de l'union de la fédération sont marquées par le fait que nous ne travaillons pas dans une perspective de contrôle, de supervision ou de fiscalisation car cela ne marcherait pas. Nous privilégions la coopération. Chacun sait très bien qu'il n'est pas possible qu'une unité constituante d'une fédération développe une politique extérieure indépendante. Et chacun sait également que notre important réseau à l'étranger (cent-cinquante postes) leur est très utile. Ainsi il s'agit véritablement de coopération, de participation et de partage des renseignements plutôt que de contrôle. Étant donné la puissante personnalité politique des gouverneurs (élus), le contrôle est inenvisageable, comme il l'est d'ailleurs à l'échelle d'une fédération en général.

**Pensez-vous qu'il y ait quelques leçons à tirer pour les fédérations, y compris celles du Nord, de l'exemple brésilien?**

Eh bien, nous avons discuté de nos expériences avec d'autres fédérations bien avant la création du Forum des fédérations. Cela signifie que nous avons été contactés par d'autres pays fédérés par le biais de leurs ambassades au Brésil.

Je dirais que ce genre d'expérience est particulièrement importante pour les grands pays et les pays continentaux, alors que la question ne saurait se poser pour les petites fédérations dans lesquelles il est facile de se déplacer de la capitale aux grandes villes. Cependant, dans les pays comme le Canada, le Brésil, les États-Unis, l'Australie, l'Inde et la Russie, un diplomate d'Ottawa, de Brasilia, de Moscou ou de Canberra se trouve loin de la plupart des grandes villes du pays. Ainsi je pense que le système des ambassadeurs internes est important car il permet au ministre des Affaires extérieures d'être au courant des affaires intérieures qui ont un rapport avec les questions extérieures.

À mon avis, il ne suffit que de modifier la culture diplomatique. À l'heure de la mondialisation et de la technologie informatique, le diplomate ne peut plus se préoccuper uniquement de politique extérieure. Il lui faut se familiariser avec les activités politiques, économiques et culturelles des unités constituantes à l'étranger.

**Ainsi qu'on nous l'a appris lors de cette conférence, dans plusieurs pays (du Nord en particulier), les unités constituantes ont commencé de jouer un véritable rôle officiel dans les affaires extérieures, au point que certaines d'entre elles ont un service d'affaires extérieures plus important que celui de bien des pays souverains. Pensez-vous que dans le cas de ces pays-là, il doit y avoir une forme de coordination entre les activités extérieures des unités constituantes et le gouvernement fédéral? Comment pensez-vous que cela pourrait marcher?**

Il ne peut s'agir que de cas particuliers. Ainsi que je l'ai appris par le biais du Forum des fédérations, les problèmes à l'intérieur de chaque fédération sont radicalement différents. La nôtre en compte beaucoup, mais ce sont surtout des problèmes reliés au fédéralisme fiscal et aux inégalités régionales. Cependant notre fédération ne présente pas de dissension religieuse, ethnique ou linguistique étant donné que nous n'avons qu'une seule langue. Ainsi la plupart des Brésiliens pratiquent la même religion. Heureusement pour le Brésil, nous constatons que les forces politiques et économiques dans la fédération ne se heurtent à aucun problème religieux ou ethnique, les pires, vraisemblablement, avec lesquels une fédération doit lutter. Je crois que transmettre notre expérience à d'autres fédérations serait très ardue. Il est possible de partager des expériences semblables. Mais personne n'a jamais d'expérience semblable. ☺