

GOUVERNANCE ET DIVERSITÉ

Des solutions démocratiques pour des sociétés multiculturelles

Sous la direction de Razmik Panossian, Bruce Berman et Anne Linscott



GDE
Gouvernance démocratique et ethnicité



Droits et Démocratie
Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique

GOUVERNANCE ET DIVERSITÉ

DES SOLUTIONS DÉMOCRATIQUES POUR
DES SOCIÉTÉS MULTICULTURELLES

Sous la direction de Razmik Panossian, Bruce Berman et Anne Linscott



GDE
Gouvernance démocratique et ethnicité



Droits et Démocratie

Centre international des droits de la personne
et du développement démocratique

Droits et Démocratie

1001, boul. de Maisonneuve Est, bureau 1100

Montréal (Québec) H2L 4P9 Canada

Tél. : 1 514 283-6073 / Téléc. : 1 514 283-3792 / Courriel : publications@dd-rd.ca

Site Web : www.dd-rd.ca

Créé par une loi du Parlement en 1988, Droits et Démocratie (Centre international des droits de la personne et du développement démocratique) est un organisme canadien non partisan qui a le mandat de promouvoir, d'appuyer et de défendre, à l'échelle internationale, les droits de la personne et le développement démocratique, tels que définis dans la Charte internationale des droits de l'homme des Nations Unies. En partenariat avec la société civile et les gouvernements au Canada et à l'étranger, Droits et Démocratie met en œuvre et soutient des programmes visant à renforcer les lois et les institutions démocratiques, principalement dans les pays en développement.

Le projet Gouvernance démocratique et ethnicité (GDE)

Department of Political Studies

Queen's University

Kingston, ON K7L 3N6

Télec. : 613 533-6848

Site Web : www.queensu.ca/edg/index_e.html

Le projet Gouvernance démocratique et ethnicité, qui s'inscrit dans le programme des Grands Travaux de Recherche Concertés (GTRC), s'étale sur une période de cinq ans et se propose d'étudier l'une des questions les plus complexes du monde contemporain, soit l'ethnicité et son rapport avec le développement de la démocratie. À travers un processus de consultation soutenu mettant à contribution des universitaires de partout à travers le monde, des étudiants, des responsables de l'élaboration des politiques publiques, des organisations partenaires et des citoyens, le projet vise à établir des analyses scientifiques novatrices tout en développant des outils et des stratégies utiles aux citoyens et aux gouvernements et leur permettre de prendre en compte leurs propres conflits ethnoculturels et les tensions qui souvent en découlent.

Ce document est aussi disponible en ligne : www.dd-rd.ca

Version originale anglaise.

© Centre international des droits de la personne et du développement démocratique, 2007

Les textes de cet ouvrage n'engagent que les opinions des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Droits et Démocratie et du projet Gouvernance démocratique et ethnicité. Les textes de cette publication peuvent être cités, à condition que l'origine et les auteurs soient mentionnés.

Coordination du projet : Razmik Panossian, directeur, Politiques, programmes et planification, Droits et Démocratie, Bruce Berman, directeur et chercheur principal, et Anne Linscott, agente, Communications et information, projet Gouvernance démocratique et ethnicité,

Traduction : Claudine Vivier et Denise Veilleux

Production : Anyle Coté, agente, événements spéciaux et publications, Droits et Démocratie, et Lise Lortie, adjointe, publications, Droits et Démocratie

Graphisme : Green Communication Design inc. – www.greencom.ca

Imprimé au Canada

Dépôt légal : Bibliothèque et Archives nationales du Québec, 2007 ;

Bibliothèque nationale du Canada, quatrième trimestre 2007.

ISBN : 978-2-923539-04-1

REMERCIEMENTS

Droits et Démocratie et le projet Gouvernance démocratique et ethnicité tiennent à remercier tous les auteurs et les collaborateurs qui ont consacré du temps et offert leur expertise à cette publication.



TABLE DES MATIÈRES

Introduction	
L'identité : La pièce manquante	7
<i>Razmik Panossian, Bruce Berman et Anne Linscott</i>	
La diffusion du multiculturalisme dans le monde.....	11
<i>Will Kymlicka</i>	
Les termes du débat : intégration ou accommodement	19
<i>John McGarry et Brendan O'Leary</i>	
Politique ethnique, démocratie et mondialisation	31
<i>Bruce Berman</i>	
Les droits des minorités en Europe.....	39
<i>Peter Leuprecht</i>	
Comment les États laïcs doivent-ils composer avec la diversité religieuse ?	
Le modèle indien	47
<i>Rajeev Bhargava</i>	
La démocratisation et les minorités nationales en Asie du Sud-Est	55
<i>Jacques Bertrand</i>	
Le fédéralisme hybride en Asie	63
<i>Baogang He</i>	
La bureaucratie représentative dans les États multinationaux :	
la Turquie, le Nigeria et le Canada	71
<i>Alain-G. Gagnon, Luc Turgeon et Olivier De Champlain</i>	
La charia, l'État et les politiques de l'identité.....	79
<i>Anver M. Emon</i>	
Le Conseil de sécurité des Nations Unies et les conflits ethniques.....	87
<i>Jane Boulden</i>	
À propos des auteurs	95

Introduction L'identité : La pièce manquante

Razmik Panossian, Bruce Berman et Anne Linscott



Au cours des 20 dernières années, les enjeux politiques de l'ethnicité et du nationalisme ont été au cœur de la dynamique des rapports sociopolitiques mondiaux – du monumental effondrement de l'Union soviétique jusqu'aux conflits dans les Balkans et des guerres civiles en Afrique jusqu'à l'éclatement possible de la Belgique. Au Canada, cette dynamique se manifeste dans les débats au sujet du multiculturalisme, des « accommodements raisonnables » et des relations entre le Québec et le Canada anglais.

Partout dans le monde, la question à savoir comment gouverner des sociétés multi-ethniques, multinationales et multiconfessionnelles demeure un grand défi pour les leaders politiques et les décideurs. Comment gouverner – et négocier avec – de telles sociétés d'une manière *démocratique*, voilà l'objet du présent recueil.

La plupart des conflits violents des deux dernières décennies ont été livrés en raison de clivages ethno-nationaux – que l'on pense au Darfour, au Timor-Oriental, à l'Érythrée, à la Géorgie, au Cachemire, au Rwanda, au Sri Lanka, à l'ex-Yougoslavie... – et la liste peut

malheureusement s'allonger. Pourtant, les paradigmes « classiques » du développement n'ont pas permis de comprendre ni de régler les problèmes de telles sociétés où les conflits ethnonationaux creusent de profondes divisions.

C'est que le développement socioéconomique que l'on préconise traditionnellement comme solution pour résoudre les conflits passe à côté de l'essentiel. En réalité, la répartition inéquitable du développement économique accéléré pourrait même être un facteur qui contribue aux conflits ethniques. La reconnaissance plus récente du fait qu'une gouvernance saine et démocratique est un élément central du développement constitue, certes, un pas dans la bonne direction. Il manque toutefois encore une pièce du puzzle : soit l'importance cruciale de tenir compte de l'identité – c'est-à-dire de s'occuper des questions d'ethnicité et de nationalisme. Dans les chapitres du présent recueil, divers auteurs s'intéressent à cette problématique et fondent leur argumentation sur les principes démocratiques.

Chacun de leurs documents de réflexion est tiré d'une recherche universitaire plus complète rédigée pour le projet de recherche Gouvernance démocratique et ethnicité (GDE) que subventionne le Conseil de recherches en sciences humaines (CRSH) (on peut consulter les recherches et les références complètes du document sur le site www.edg-gde.ca). Nous avons décidé de mettre ici l'accent sur les pays en développement, même si le projet GDE est issu et traite des enjeux que soulève la diversité socioculturelle impulsée par la mondialisation économique et politique des 25 dernières années.

Les chercheurs et les décideurs doivent comprendre une diversité d'enjeux pour ensuite passer à l'action, ce qui exige de saisir les interactions complexes entre les facteurs locaux, nationaux et internationaux. Les mouvements de populations sans précédent, en particulier des anciennes colonies de la périphérie vers les centres des pays développés de l'Europe et de l'Amérique du Nord, ont produit des confrontations plus vives – et souvent violentes – autour des différences culturelles et religieuses, des identités politiques et de l'intégration sociale. La migration à l'intérieur des sociétés et entre elles, dans le « Nord » comme dans le « Sud », rend encore plus complexe le mélange des populations – que ce soit dans les grandes villes cosmopolites ou les camps de réfugiés des zones de conflit.

Le projet Gouvernance démocratique et ethnicité (GDE) vise à situer ces questions dans le contexte du développement constant des sociétés démocratiques ou en voie de démocratisation et de leurs relations au sein du système international. Ces questions comprennent notamment : l'étude détaillée

des pratiques culturelles, des croyances religieuses et des identités ethniques; les formes institutionnelles et les politiques concrètes des États multiculturels démocratiques; l'évolution des structures mondiales de production et de commerce; l'élaboration de normes et de pratiques internationales en ce qui concerne les droits de la personne, individuels et collectifs; et la résolution des conflits nationaux et ethniques.

Les documents de réflexion réunis ici sont tirés des travaux de recherche menés durant la première année du projet GDE (2006). Ils abordent beaucoup des nombreux enjeux mentionnés ci-dessus. Ils traitent de la diffusion à l'échelle internationale du multiculturalisme en tant que réalité, concept et pratique (Kymlicka) ainsi que des relations entre la mondialisation, le développement et la mobilisation politique des communautés ethniques (Berman). Les mouvements de populations à l'échelle internationale ont ranimé le débat sur deux thèmes majeurs de controverse : l'opposition entre l'intégration et l'accommodement des communautés ethniques au sein des sociétés multiculturelles (McGarry et O'Leary); et les relations de plus en plus tendues entre les États-nations laïcs et diverses communautés ethno-religieuses (Bhargava et Emon).

En Asie, plus particulièrement, il existe une relation complexe entre la démocratisation et le traitement des minorités nationales dans des pays comme l'Indonésie (Bertrand) et les efforts déployés, peut-être même dans certains États non démocratiques, afin d'élaborer des formes hybrides d'institutions fédérales pour répondre au moins à certaines revendications des minorités (He). La démocratisation des sociétés multiculturelles

exige un examen minutieux non seulement des institutions représentatives et électorales de l'État, mais aussi du rôle crucial joué par l'appareil administratif que constitue une fonction publique représentative et efficace, car c'est par son intermédiaire que s'établit le premier contact des citoyens avec le gouvernement (Gagnon, Turgeon et De Champlain). Enfin, aux niveaux régional et international, on s'intéresse de plus en plus à la protection des droits des minorités (Leuprecht) et au rôle que peuvent jouer des institutions internationales telles que le Conseil de sécurité des Nations Unies pour protéger les droits de la personne et résoudre les conflits ethniques violents (Boulden).

Les brefs documents de réflexion présentés offrent des analyses des enjeux qui éclairent les choix politiques possibles pour assurer la gouvernance de la diversité dans les sociétés démocratiques et en voie de démocratisation. Les approches traditionnelles – qu'elles s'inspirent de la perspective du développement socioéconomique ou du paradigme de l'État nationalisant – ne suffisent plus, elles produisent même l'effet contraire. Les choix sont rarement évidents ou tranchés. Ils exigent au contraire un examen attentif, une opinion éclairée et une volonté de trouver des solutions inventives et hybrides à des situations complexes, voire souvent litigieuses. Nous espérons que les textes réunis dans notre recueil offriront des pistes en ce sens et contribueront à faire avancer le débat.

La diffusion du multiculturalisme dans le monde

Will Kymlicka



RÉSUMÉ

Si le multiculturalisme n'a plus bonne presse dans bien des démocraties occidentales, en particulier en Europe, il demeure populaire à l'échelle internationale et des organismes internationaux en font activement la promotion. Il n'y a pas un jour de l'année où, quelque part dans le monde, une organisation internationale ne parraine un séminaire ou ne publie un rapport destiné à faire connaître les idéaux et les pratiques du multiculturalisme. Ces activités consistent souvent à fournir des informations sur les meilleures pratiques observées dans divers pays, à formuler des normes et des critères pour encadrer le traitement de la diversité ethnique, à bâtir des réseaux transnationaux d'experts et de défenseurs, à aménager des espaces où discuter en toute sécurité de sujets politiquement sensibles, et à sensibiliser des formateurs locaux, des fonctionnaires, des membres d'ONG et des journalistes aux défis posés par la gestion de la diversité ethnique et culturelle.

Le Canada a joué un rôle crucial dans la diffusion du multiculturalisme au moins de deux façons. Tout d'abord, il est largement considéré comme un endroit où le multiculturalisme existe et fonctionne relativement bien, et représente en conséquence une source potentielle de pratiques modèles que peuvent imiter d'autres pays. En second lieu, le Canada a activement encouragé et appuyé financièrement des activités de promotion du multiculturalisme, estimant que la diversité et la tolérance sont des valeurs canadiennes fondamentales qui méritent d'être exportées. Toutefois, les efforts déployés pour promouvoir le multiculturalisme à l'échelle internationale ont posé un certain nombre de problèmes et rencontré certaines difficultés.

Promouvoir un « accommodement » plus juste de la diversité ethnique dans le monde est un objectif légitime des organisations internationales et de la politique étrangère canadienne, mais les efforts déployés actuellement peuvent sembler empreints de naïveté ou, pire encore, politiquement dangereux. Ce document de réflexion s'emploie à expliquer pourquoi le type de multiculturalisme qui mérite le plus d'être défendu et diffusé internationalement peut être passablement différent de celui dont le Canada fait actuellement la promotion.



RAPPEL HISTORIQUE

Pendant presque toute la période 1945-1990, les organisations internationales ont rarement prêté attention à la façon dont les États traitaient leurs minorités ethniques et n'ont guère déployé d'efforts pour encourager des politiques favorables aux minorités dans les domaines de l'éducation, des langues, de la citoyen-

Les minorités ethniques ont souvent réussi à tirer avantage de la tendance néolibérale de retrait de l'État central, dans la mesure où les groupes qui sont exclus du pouvoir au palier central peuvent malgré tout très bien s'organiser à l'échelon local ou au sein d'associations de la société civile. Les peuples autochtones d'Amérique latine, par exemple, qui ont été, historiquement, exclus de l'appareil d'État central, ont réussi à prendre le contrôle de gouvernements locaux établis en vertu du modèle néolibéral de restructuration et de décentralisation de l'État.

neté, de la participation et autres. Au contraire, on présumait généralement que la clé d'un développement réussi et de la consolidation de l'État dans les pays du Sud passait par une forme de centralisation et de « construction nationale » homogène : il fallait noyer les diverses entités ethniques, linguistiques, régionales ou religieuses dans une identité nationale panethnique plus large. « Tuer la tribu pour bâtir la nation » fut un mot d'ordre populaire dans bien des pays de l'Afrique postcoloniale. Les organisations internationales encourageaient activement cette orientation en préconisant des politiques de développement national qui remplaçaient les formes antérieures d'autonomie ethnique ou régionale dans les champs de l'éducation, du droit ou des droits fonciers par des modèles d'État-nation fortement centralisé.

Mais depuis 1990, nous avons assisté à un virage spectaculaire dans l'attitude des organisations internationales, qui ont pris une orientation plus « multiculturelle » ou pro-minorités. Ce changement de cap est le résultat de plusieurs facteurs convergents.

Il s'agit en partie d'une conséquence involontaire d'une tendance mondiale plus large d'adhésion à la doctrine néo-libérale, qui cherche à soustraire du pouvoir à l'État central pour le rediriger vers les paliers inférieurs de gouvernement, les groupes de la société civile et les marchés.

Ce qui explique principalement le virage vers le multiculturalisme, toutefois, c'est qu'on s'est rendu compte que les vieux modèles de construction de l'État avaient tout simplement échoué. Les organisations internationales se sont de plus en plus rendu compte que « tuer la tribu pour bâtir la nation » n'est tout simplement pas un modèle de développement viable ou moralement acceptable.



L'ÉCHEC DES MODÈLES TRADITIONNELS DE CONSTRUCTION DE L'ÉTAT

Quarante années de tentatives pour « tuer la tribu » dans les États post-coloniaux se sont largement soldées par un échec. Bien des états postcoloniaux sont demeurés ethniquement très divisés, et leur incapacité de trouver des moyens constructifs pour composer avec leur diversité ethnique a incontestablement paralysé les efforts de développement et de démocratisation.

En outre, ce qui s'est passé dans les États postcommunistes européens au début des années 1990 a montré que ce problème ne se limitait pas à l'Afrique. Lorsque ces États ont tenté d'imposer une identité nationale hégémonique à leurs minorités, cette politique a eu souvent pour effet d'exacerber, plutôt que d'atténuer, les divisions ethniques, ce qui a dans certains cas déclenché de violentes guerres civiles dans les Balkans et au Caucase. Dans le monde, le modèle unitaire et homogène de construction nationale faisait faillite et on cherchait désespérément de nouveaux modèles fondés sur l'accommodement, plutôt que sur la suppression de la diversité ethnique.

Pendant que les organisations internationales perdaient de plus en plus confiance dans la viabilité des vieux modèles de construction nationale, elles commençaient à s'intéresser à l'apparent succès de pays qui, comme le Canada, s'employaient à mettre en place des modèles « multiculturels » d'État et de société. Le Canada offrait toute une panoplie d'institutions et de politiques pro-minorités – qu'il s'agisse du bilinguisme et du fédéralisme pour les francophones, des revendications territoriales et de l'autonomie gouvernementale des peuples autochtones, ou du multiculturalisme pour les groupes immigrants – sans pour autant mettre en péril son statut de démocratie libérale pacifique et prospère.

On peut affirmer que les politiques multiculturelles canadienne ont contribué à affermir la démocratie. Au cours de l'histoire, la diversité ethnoculturelle et religieuse au Canada et dans d'autres pays occidentaux a été caractérisée par des rapports « illibéraux » et non démocratiques – des rapports conquérants et conquis, colonisateurs et colonisés, colons et autochtones, racialisés et non-

racialisés, normaux et déviants, orthodoxes et hérétiques, civilisés et arriérés, alliés et ennemis, maîtres et esclaves.

Toutes les démocraties libérales ont eu pour tâche de transformer ce catalogue de rapports incivils en rapports de citoyenneté libérale démocratique, tant entre les membres des minorités et l'État que parmi les membres des différents groupes. Je dirais que les diverses politiques du Canada en regard de la diversité – en faveur des francophones, des autochtones et des immigrants – ont toutes représenté des pas importants dans cette direction.

Les organisations internationales ont invoqué ces politiques, et les mesures pro-minorités mises en place dans d'autres États occidentaux, pour démontrer qu'il existe une solution de rechange multiculturelle – un modèle qui permet l'adoption de politiques ethniques pacifiques et démocratiques, qui cherche à accommoder équitablement les différents groupes ethniques, linguistiques et religieux au sein de l'État, et qui tire avantage du patrimoine culturel, des capacités institutionnelles et du capital social que possèdent ces groupes ethniques.



LE PROBLÈME

Pour diverses raisons, les organisations internationales ont donc, à partir du début des années 1990, voulu promouvoir l'idée d'un autre modèle, le multiculturalisme. Malheureusement, c'est une formule plus facile à vanter qu'à appliquer. Que veut dire promouvoir le multiculturalisme, et de quels outils dispose la communauté internationale pour le faire ?

Quand les organisations internationales cherchent à promouvoir une bonne cause –

de l'égalité entre les sexes à la prévention contre le sida en passant par la protection de l'environnement – elles commencent toujours par faire connaître des exemples de « meilleures pratiques » dans l'espoir d'inciter des pays à imiter ces modèles de réussite.

Et c'est pourquoi, et cela n'a rien de surprenant, le premier geste que les organisations internationales ont posé a consisté à commander un certain nombre de rapports et de manuels présentant des cas réussis d'accommodement de la diversité ethnique, puis à organiser des ateliers et des sessions de formation pour faire connaître ces exemples « inspirants ».

Malheureusement, cette stratégie s'est soldée par un échec presque total. Rares sont les pays, s'il y en a, qui ont voulu imiter ces pratiques modèles – et ce, pour de bonnes raisons.

En général, les pays qui, comme le Canada, ont adopté avec succès des politiques de bilinguisme, de fédéralisme ou de multiculturalisme, ont pu le faire parce qu'ils jouissaient de conditions favorables; les conditions préalables à cette réussite étaient déjà présentes. Dans la plupart des pays en voie de développement, en revanche, elles sont absentes.



LES CONDITIONS NÉCESSAIRES À LA RÉUSSITE DU MULTICULTURALISME

Regardons le fédéralisme comme un outil pour accommoder des groupes ethniques concentrés sur un territoire, comme la province du Québec à majorité francophone et le territoire du Nunavut à majorité inuite. On considère en général cette formule – et à mon avis à bon droit – comme une réussite au Canada, parce qu'elle permet à des groupes ayant une forte identité

nationale sub-étatique à se gouverner eux-mêmes dans le cadre d'un ordre constitutionnel fédéral libéral-démocratique. Mais devons-nous pour autant encourager d'autres pays à adopter ce modèle ? À mon avis, l'utilisation du fédéralisme pour accommoder des groupes ethniques nationaux sub-étatiques a toutes les chances de fonctionner si deux conditions sont réunies :

1. La primauté du droit et la protection des droits humains doivent être fermement établies, de manière à ce que les « minorités à l'intérieur de la région » jouissant d'une autonomie gouvernementale sachent que leurs droits humains individuels seront respectés. Par exemple, les anglophones, les autochtones et les allophones du Québec disposent de solides garanties à l'effet qu'ils ne seront pas expulsés, congédiés de leur emploi, privés de leurs biens ou de leur citoyenneté, harcelés systématiquement dans les rues, etc.
2. Le groupe national qui s'autogouverne doit être un allié de l'État plus large en matière de sécurité géo-politique, et donc peu enclin à collaborer avec des ennemis de l'État. Par exemple, si le Canada était envahi par une puissance étrangère, on s'attendrait à ce que le Québec ne collabore pas avec l'envahisseur.

Lorsque ces deux conditions sont réunies, on peut relativement sans risque utiliser un cadre fédéral pour permettre à des groupes ethniques nationaux d'accéder à une autonomie gouvernementale; cette formule ne menace ni les droits individuels ni la sécurité de l'État.

Malheureusement, dans la plupart des régions du monde, ces deux conditions sont absentes. Dans la majorité des pays, rien ne garantit aux minorités internes que leurs droits

humains individuels seront respectés par les groupes ethniques jouissant d'une autonomie gouvernementale (pensons au sort des Serbes au Kosovo), et les États n'ont pas davantage l'assurance que les groupes ethniques qui s'autogouvernent ne choisiront pas de collaborer avec des ennemis voisins (pensons à la réticence de l'Estonie à accorder l'autonomie à sa minorité russe, de crainte qu'elle ne collabore avec la Russie, ennemi séculaire de l'Estonie).

En résumé, en l'absence de protections en matière de droits humains et de sécurité géopolitique, il est peu probable que les États adoptent de leur plein gré un fédéralisme bilingue de style canadien, quelle que soit la promotion qu'on puisse faire de cette pratique « modèle ». En fait, si ces conditions préalables ne sont pas réunies, l'adoption du modèle canadien risque fort de ne pas avoir les effets escomptés. Elle peut servir non pas à consolider la démocratie, mais à exacerber plutôt des rapports préexistants d'hostilité et d'exclusion.



LE SUCCÈS DU MULTICULTURALISME CANADIEN : UNE AFFAIRE DE CHANCE AUTANT QUE DE BONNE POLITIQUE

On peut affirmer la même chose des autres « meilleures pratiques » canadiennes comme la politique de multiculturalisme en faveur des groupes ethniques d'origine immigrante, adoptée tout d'abord en 1971. Là encore, elle est largement, et avec raison, considérée comme une réussite et présentée à l'échelle internationale comme un modèle susceptible d'inspirer d'autres pays comptant d'importantes populations immigrantes. Mais à mon avis, le succès du multiculturalisme canadien tient à des circonstances plutôt exceptionnelles et fortuites.

a) Il fut à l'origine réclamé par des groupes ethniques blancs bien intégrés, comme les Ukrainiens et les Italiens, installés au Canada depuis des décennies, voire des générations. Les Canadiens étaient donc déjà familiarisés avec l'idée de multiculturalisme au moment de l'arrivée en grands nombres d'immigrants non européens dans les années 1980.

b) Il s'inscrivait dans un contexte de négociations politiques plus larges (« le multiculturalisme au sein d'un cadre bilingue ») destiné d'abord et avant tout à accommoder le nationalisme québécois. Les groupes ethniques ont pu tirer avantage de la lutte entre Anglais et Français pour négocier une reconnaissance multiculturelle.

c) On considère qu'il doit bénéficier aux immigrants légaux sélectionnés en vertu d'une politique d'immigration délibérée, et non aux immigrants illégaux entrés au Canada sans invitation. Les particularités géographiques du Canada facilitent le contrôle de ses frontières et ont par conséquent permis de déterminer la nature et la composition de la population immigrante.

Là encore, la présence de ces conditions a atténué les risques associés à l'adoption du multiculturalisme. Si elles n'avaient pas été réunies, il est peu probable que le Canada ait adopté une politique de multiculturalisme, ou celui-ci ne serait pas enraciné comme il l'a fait.

On constate à l'examen que pratiquement toutes les « meilleures pratiques » observées par les organisations internationales – le bilinguisme en Finlande, la cantonisation en Suisse, les traités sur les droits des Maoris en Nouvelle-Zélande – ont elles aussi reposé sur

la présence d'un certain nombre de circonstances favorables et uniques. La promotion de ces pratiques, si elles ne tiennent pas compte du contexte, est par conséquent vouée presque inévitablement à l'échec. La plupart des pays, en particulier les pays du Sud, n'estiment pas jouir des mêmes circonstances favorables et ne pensent donc pas que l'adoption de politiques de ce genre puisse avoir les effets escomptés.



CONCLUSION

Faut-il en conclure que les organisations internationales et des pays comme le Canada doivent abandonner la promotion du multiculturalisme ? En aucun cas. Les anciens modèles de construction nationale centralisés et homogènes s'avèrent injustes et de plus en plus indéfendables, et il nous faut trouver des solutions de rechange multiculturelles viables. La communauté internationale a un rôle important à jouer en aidant les États à trouver des moyens de relever de manière constructive les défis que pose la diversité ethnique. Il s'agit là d'un dossier dans lequel le Canada peut jouer un rôle de premier plan, en partie à cause de la richesse de son expérience en la matière, et en partie parce qu'il ne semble pas poursuivre ses propres objectifs sous couvert de promotion de la tolérance et de la diversité à l'étranger. Toutefois, le Canada doit repenser ses buts et ses stratégies. À l'heure actuelle, la principale stratégie déployée pour promouvoir et diffuser le multiculturalisme consiste à idéaliser et à vanter sur un ton triomphaliste ses politiques et institutions.

Vu que les politiques canadiennes ont profité d'un ensemble de conditions favorables qui n'existent pas dans la plupart des pays du monde, il ne faut pas nous attendre à voir

d'autres pays inspirés par nos propres succès. Nous devons nous montrer plus modestes et réfléchir aux *normes minimales* que nous pouvons raisonnablement attendre de tous les États dans le traitement de leurs minorités ethniques. Autrement dit, il nous faut définir des seuils minimaux sous lesquels aucun État ne doit descendre, quelles que soient les circonstances, plutôt que de vanter les normes les plus hautes atteintes grâce aux conditions les plus favorables.

Les objectifs du projet Metropolis Canada, ou du Forum des fédérations, tous deux partenaires du réseau Gouvernance démocratique et ethnicité, ont été largement fixés à l'initiative du gouvernement canadien – en partie pour faire davantage connaître le « modèle canadien » de diversité.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Des efforts considérables ont été déployés à l'échelle internationale pour formuler des normes juridiques et des normes minimales encadrant les droits des minorités. On pense par exemple à la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée par les Nations Unies en 1992, à la Déclaration universelle sur la diversité culturelle de l'UNESCO, adoptée en 2001, au projet de Déclaration sur les droits des peuples autochtones de l'Organisation des États américains de 1997, et à la série de recommandations adoptées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe sur les droits linguistiques, les droits en matière d'éducation et les droits politiques des minorités entre 1996 et 1999.

- Même si les documents adoptés par des organisations internationales ne fixent que des normes modestes et minimales auxquelles doivent se conformer les États, il est beaucoup plus utile à maints égards, si on veut diffuser le multiculturalisme dans le monde, de définir des normes minimales que de chanter les vertus de « meilleures pratiques » qui ne peuvent réussir que dans des conditions favorables.
- Bon nombre de ces documents sont toujours dans des limbes juridiques, et pour qu'ils puissent jouer un rôle constructif, il faudra entre autres que des pays comme le Canada en fassent activement la promotion et encouragent leur mise en œuvre et la surveillance de leur application. Le Canada est malheureusement demeuré pratiquement absent des débats internationaux entourant l'instauration et l'application de normes minimales concernant les droits des minorités, sauf pour s'opposer à l'adoption du projet de Déclaration de l'ONU sur les droits des peuples autochtones en 2006. Trop souvent, le Canada a préféré chanter ses propres louanges et vanter ses meilleures pratiques ; il devrait plutôt chercher, dans un état d'esprit plus collectif et plus coopératif, à faire progresser les normes internationales.
- S'il est important de commencer par fixer des normes minimales, l'objectif à long terme doit consister à encourager et aider les pays à progresser à partir de ce seuil minimal, et à chercher à favoriser les formes plus solides de démocratie multiculturelle. Par exemple, une fois la protection des droits humains renforcée, la démocratie consolidée et la sécurité géopolitique régionale assurée, nous pouvons espérer et attendre des États qu'ils s'emploient à atteindre les normes les plus hautes et les meilleures pratiques pour accommoder les groupes ethnionationaux sub-étatiques, peut-être en adoptant des formes de bilinguisme et de fédéralisme de style canadien.

- La meilleure façon d'encourager l'atteinte de ces objectifs à long terme consiste à réunir les conditions qui permettent la naissance et l'épanouissement de démocraties multiculturelles. Il se peut que le meilleur moyen de promouvoir le multiculturalisme en Asie du Sud ou en Afrique de l'Est, par exemple, soit de consolider la sécurité géopolitique régionale – encourager la formation d'équivalents de l'UE ou de l'OTAN – de manière à ce que les minorités ne soient plus considérées comme des cinquièmes colonnes au service de pays voisins ennemis.
- Dans d'autres situations, la consolidation démocratique et le renforcement de la protection des droits humains garantis nationalement et internationalement seront la condition préalable à l'instauration du multiculturalisme, en minimisant les risques associés au fait d'accorder des droits et des pouvoirs à des groupes ethniques ou des régions. Si les gens savent que tant l'État central que les minorités jouissant d'une autonomie gouvernementale vont respecter les droits humains et les règles démocratiques, les débats entourant la répartition des compétences et des ressources entre le centre et les régions ne seront plus désormais une question de vie ou de mort. Une fois la démocratie et la protection des droits humains consolidées, les citoyens sauront que quelle que soit l'issue des discussions entre l'État et les minorités, ils ne feront pas l'objet de discrimination, de persécution, de harcèlement ou d'expulsion. En conséquence, ces débats deviendront une simple affaire de négociations normales, et ne poseront plus de menaces existentielles.
- Il ne faut toutefois pas en déduire qu'il faut *abandonner* nos efforts en faveur du multiculturalisme pour nous consacrer exclusivement à la sécurité géopolitique ou à la démocratisation et aux droits humains (les deux conditions mentionnées précédemment) ni même que nous devrions mettre le multiculturalisme sur la glace en attendant que ces conditions soient réunies. Cela risquerait de nous ramener aux modèles traditionnels de développement fondés sur la construction d'un État centralisé et homogène. Nous devons plutôt aborder les questions de sécurité régionale, de démocratisation et de droits humains *à la lumière de notre promotion du multiculturalisme*. Nous devons nous demander quels modèles de sécurité, de démocratisation et de réformes juridiques peuvent favoriser et soutenir un processus à long terme de réformes multiculturelles.

Nous ne faisons que commencer à réfléchir sur ces questions. Et si nous voulons progresser, il nous faudra repenser notre façon de promouvoir à l'étranger le modèle canadien de diversité. Il n'y a rien de répréhensible à vanter de temps à autre les réussites canadiennes. Mais la tâche la plus importante et la plus ardue, c'est de réfléchir, à l'échelle internationale, à des normes minimales encadrant les droits des minorités et aux conditions nécessaires à l'avènement de la démocratie multiculturelle.

Les termes du débat : intégration ou accommodement

John McGarry et Brendan O'Leary



RÉSUMÉ

Pour gérer la diversité, les démocraties ont le choix entre deux grands modèles. Elles peuvent construire une seule identité publique au moyen de l'« intégration », démarche privilégiée par la plupart des États démocratiques et des organisations internationales. La formule de l'« accommodement », par contre, reconnaît plus d'une identité publique, elle jouit d'un appui plus large au sein des minorités plus nombreuses et a parfois la faveur d'États et d'organismes internationaux. Nous allons donner ici un aperçu des principaux répertoires institutionnels des intégrationnistes et des « accommoda-tionnistes », et présenter le débat entre partisans de l'un et l'autre modèle. Bien entendu, dans l'arène politique internationale, les deux approches peuvent se chevaucher et il existe des systèmes politiques « mixtes ».



LES INTÉGRATIONNISTES

L'intégration est imperméable à la différence dans la vie publique, mais accepte la différence dans la sphère privée. Les intégrationnistes attribuent l'origine des conflits au communautarisme. Un État discriminatoire aliène les exclus. Les intégrationnistes désapprouvent les partis politiques ou associations civiles à base ethnique et favorisent les partis qui, comme le Parti démocrate et le Parti républicain aux États-Unis, défendent des programmes non ethniques ou trans-ethniques. Ils privilégient des systèmes électoraux qui découragent la mobilisation des différences culturelles. Ils rejettent les systèmes de scrutin à la proportionnelle qui facilitent la segmentation ou le ciblage des messages électoraux, préférant

que les candidats arrivés en tête forment la majorité ou jouissent d'une pluralité large d'appuis. Les intégrationnistes appuient les systèmes exécutifs qui favorisent les candidats qui se positionnent au-dessus de toute « faction » religieuse, linguistique et ethnique. Ils désapprouvent la délégation de fonctions publiques à des minorités, s'opposent au financement des écoles confessionnelles par les fonds publics ainsi qu'à toute forme d'autonomie, qu'elle soit non territoriale ou territoriale, à caractère « communautaire ».

On peut distinguer trois types d'intégrationnistes :

- les républicains
- les libéraux
- les socialistes

Les **intégrationnistes républicains** valorisent la nation et préconisent l'intégration comme prélude à l'assimilation, approche que l'on retrouve actuellement en France et en Turquie. Les intégrationnistes républicains ont une conception étendue de ce qui doit être homogénéisé dans la sphère publique. Ils vont par exemple maintenir une stricte laïcité, et de ce fait bannir les signes et codes vestimentaires religieux dans les écoles publiques. Les républicains favorisent un État unitaire et centralisé, des institutions politiques à système majoritaire (le parti en tête rafle tous les sièges) et une conception moniste de la souveraineté nationale. Ils rejettent le fédéralisme parce qu'il fragmente la souveraineté *du* peuple, et défendent la notion d'un pouvoir exécutif qui soude la nation: *soit* un président, directement élu par le peuple, un personnage rassembleur et déterminé, *soit* un premier ministre doté des mêmes caractéristiques appuyé par une assemblée législative élue au scrutin majoritaire. Ils favorisent les partis politiques « nationaux », implantés à l'échelle du pays, plutôt que les partis à base régionale, ethnique ou linguistique, et peuvent même légiférer pour obliger les partis à s'organiser sur une base nationale, comme dans la Russie de Poutine.

Outils institutionnels des intégrationnistes républicains

- Un État unitaire centralisé;
- Une sphère publique largement homogénéisée (ex. : pas de foulard islamique dans les édifices publics);
- L'utilisation de l'école et de l'armée pour promouvoir une identité commune;
- Un pouvoir exécutif désigné par système majoritaire;
- L'obligation pour les partis politiques de s'organiser sur une base nationale.

Les **intégrationnistes libéraux** valorisent l'individu. Ils attribuent l'éclatement de conflits dans les sociétés marquées par de profonds clivages à la discrimination partisane exercée par l'État et à des démagogues manipulateurs. Ils préconisent l'égalité entre les personnes et une méritocratie impartiale comme moyens de prévenir les conflits. Les libéraux ne partagent pas la foi des républicains dans la souveraineté illimitée du peuple, qu'il faut selon eux encadrer par des mesures législatives restrictives incluant une charte des droits individuels, appliquées par un pouvoir judiciaire indépendant. La tradition libérale, particulièrement forte aux États-Unis, cherche à prévenir la tyrannie par la division, la séparation et l'équilibre des pouvoirs. Elle privilégie la fédération parce qu'elle sépare les pouvoirs, mais rejette catégoriquement l'« ethnofédéralisme », à savoir le fait de tracer des frontières politiques afin de permettre aux minorités ethniques de devenir des majorités locales au sein d'unités fédérées. Ce modèle risquerait selon eux de favoriser la tyrannie locale de la majorité et encouragerait la sécession. La tradition libérale privilégie au contraire les fédérations *nationales*, qui visent la construction d'un État *mono-national*. Dans le paradigme américain, aucun groupe national, religieux ou linguistique ne contrôle une unité fédérale. Dans une variante du modèle, lorsque la démographie ou la géographie rendent une telle formule impossible, chaque minorité importante est dispersée à travers plusieurs unités fédérées et non concentrée dans une seule unité.

L'intégrationnisme libéral inspire le modèle du « centripétisme », qui veut que les fédérations nationales dispersent compétences et pouvoirs dans le plus grand nombre

d'unités fédérées possible, afin d'empêcher les communautés ethniques de devenir localement majoritaires et de répartir les groupes ethniques dans plusieurs unités. L'objectif stratégique est d'affaiblir des ethno-nationalismes potentiellement hostiles en encourageant les divisions intracommunautaires, et de favoriser les solidarités intergroupes et par conséquent pan-nationales. Pour les tenants du centripétisme, on peut tempérer les risques de dictature d'institutions désignées par système majoritaire en adoptant des systèmes électoraux par « bassins de votes » qui facilitent – ou garantissent – l'élection de candidats modérés dont les messages électoraux traversent les barrières ethniques et religieuses. Deux systèmes électoraux sont préconisés. L'un repose sur des districts électoraux déterminés en fonction de la population résidant sur le territoire, et il est jugé particulièrement utile pour les élections présidentielles dans les cas où les communautés ethniques sont territorialement concentrées. Le second est le « vote alternatif » ou vote préférentiel. Dans une circonscription uninominale, le candidat, pour être élu, doit obtenir la majorité absolue des suffrages exprimant le premier choix des électeurs; si aucun candidat n'a atteint la majorité absolue, on élimine les candidats ayant obtenu le moins de premiers choix. On reporte au compte des candidats encore en lice les voix des candidats éliminés selon la préférence indiquée sur le bulletin, jusqu'à ce qu'un candidat atteigne la majorité absolue. Cette formule vise à encourager la modération et le vote transethnique à condition que les circonscriptions soient hétérogènes et qu'aucun groupe ne soit majoritaire.

Outils institutionnels des intégrationnistes libéraux (et centripétistes)

- Une Charte des droits prohibant toute discrimination à l'endroit des personnes;
- Une institution judiciaire et une fonction publique professionnelles (impartiales);
- La promotion de la méritocratie;
- La division des pouvoirs (au sein d'une fédération non ethnique);
- La séparation des pouvoirs au palier du gouvernement central;
- La promotion de systèmes électoraux par « bassins de vote », comme le vote alternatif et le scrutin majoritaire avec des districts électoraux déterminés en fonction de la population résidant sur le territoire.

Les **intégrationnistes socialistes** préconisent un État-providence fort, avec redistribution de la richesse et investissements publics dans les secteurs défavorisés dans le but de neutraliser les « causes matérielles » qu'ils présument à l'origine du communautarisme ethnique ou autre. Ils sont moins enclins que les républicains à défendre la « nation » en tant qu'unité essentielle de la solidarité sociale, et moins enclins que les libéraux à prôner l'individualisme. Méfiants de la posture libérale qui préconise, pour corriger les inégalités, des mesures procédurales ou imperméables aux différences, ils peuvent appuyer des programmes d'action positive, mais la plupart insistent sur des programmes universels qui ne font aucune distinction entre les citoyens, quelle que soit leur appartenance ethnique ou raciale. Les intégrationnistes de gauche se méfient parfois des élites et estiment que les actions collectives qui viennent de la base ou des masses vont résoudre les conflits nationaux, ethniques, religieux ou linguistiques.

Ils invitent la société civile, et en particulier les syndicats, les associations civiques et les partis politiques dont la base recoupe divers groupes ethniques ou religieux, à contester les élites ethniques, religieuses ou linguistiques. Les intégrationnistes socialistes, comme les autres intégrationnistes, préconisent la mixité sociale pour prévenir les conflits et promouvoir la solidarité.

Outils institutionnels des intégrationnistes socialistes

- Redistribution de la richesse par l'entremise d'un État-providence fort;
- Programmes d'action positive préconisés par certains, programmes sociaux universels prônés par d'autres;
- Appui aux actions collectives de masse animées par des groupes progressistes au sein de la société civile;
- Mixité sociale (également prônée par tous les intégrationnistes).

LES « ACCOMMODATIONNISTES »



Le modèle de l'accommodement reconnaît au moins deux identités publiques. Ses partisans se considèrent comme des réalistes responsables, même si certains valorisent la diversité en soi, dans la tradition du philosophe romantique allemand Herder. Si les intégrationnistes estiment pour la plupart que les identités sont malléables, fluides, souples ou transformables, les accommoda-tionnistes pensent que dans certains contextes, elles sont résilientes, permanentes et résistantes. La prudence politique et la morale exigent que l'on tienne compte des intérêts, besoins et craintes spécifiques des groupes pour qu'ils puissent avoir le sentiment que l'État correspond à leurs aspirations.

Voici quelles sont les principales formes d'accommodement :

- Le multiculturalisme authentique
- La consociation
- Le pluralisme territorial

Il faut faire une distinction entre le **multiculturalisme authentique** et le « multiculturalisme occidental », à savoir le modèle appliqué à l'endroit des immigrants dans des pays comme le Canada et les États-Unis. Le multiculturalisme occidental encourage une intégration en douceur des immigrants dans une culture publique libérale dominante (plus inclusive), et *non pas* la préservation à long terme de cultures multiples et séparées. Le multiculturalisme authentique, par contre, implique le respect de l'autonomie gouvernementale du groupe dans les domaines que celui-ci juge importants, comme le financement public des écoles contrôlées par la minorité et qui enseignent sa religion et/ou sa langue, ou le fait d'aider les minorités religieuses à s'administrer selon leurs propres traditions en matière de mariage, de divorce et d'héritage. Il implique une application large du principe de représentation proportionnelle de tous les groupes au sein des grandes institutions publiques (parfois au moyen de quotas, mais toujours par des cibles de manière à créer un secteur public largement représentatif).

Outils institutionnels du multiculturalisme authentique

- Autonomie gouvernementale du groupe dans des domaines qu'il juge importants (ex. : écoles publiques contrôlées par la minorité);
- Représentation proportionnelle des minorités au sein de l'administration publique.

La **consociation** vise à aplanir les profonds antagonismes existant dans une société avec deux outils additionnels distincts. Le principal est un pouvoir exécutif transcommunautaire avec partage des pouvoirs, au sein duquel les élites représentatives de différentes communautés exercent *conjointement* le pouvoir (ex. : Bosnie-Herzégovine et Irlande du Nord). Le second instrument, appliqué dans le cadre de consociations rigides au sein de sociétés où règne un climat séculaire de méfiance et d'antagonismes, octroie à chaque partenaire de la consociation un droit de veto qui lui permet de bloquer des réformes législatives ou constitutionnelles qui menacent ses intérêts fondamentaux. La consociation nécessite également les deux instruments du véritable multiculturalisme, soit la proportionnalité et l'autonomie communautaire. Elle implique une représentation proportionnelle au sein des secteurs clés de l'administration publique, y compris les services de police et l'armée, ainsi que des systèmes électoraux à la proportionnelle ou, dans les cas où cela s'applique mal, des sièges réservés aux minorités. La consociation est étroitement associée à l'autonomie communautaire ou autonomie non territoriale (ex. : des lois distinctes sur le statut personnel en matière de mariage et d'héritage, des réseaux scolaires et universitaires séparés, et des médias séparés financés par l'État), mais l'autonomie consociative peut prendre une forme territoriale, quoique ce trait soit caractéristique du pluralisme territorial dans les fédérations ou les États-unions (voir plus loin). La consociation implique l'appui de l'État à la préservation des diverses communautés, contrairement au multiculturalisme occidental ou pseudo-multiculturalisme.

Les consociations peuvent être démocratiques ou non, formelles ou informelles,

libérales ou communautaires. La Yougoslavie communiste était une consociation non démocratique. Les élites communistes de chacun des groupes contrôlaient le gouvernement, sans pour autant représenter démocratiquement les différentes nationalités. Une consociation démocratique implique des élections libres opposant les élites, mais octroie à certains dirigeants de chaque communauté de taille suffisante une représentation à l'exécutif. Une consociation formelle est consacrée par la loi constitutionnelle ou le droit législatif (ex. : l'exécutif de l'Irlande du Nord après 1998) tandis qu'une consociation informelle relève d'une convention (la présidence collégiale de la Suisse, par exemple). Une consociation communautaire accommode les groupes selon des critères comme l'ethnicité, la religion ou la langue (ex : le Liban), tandis qu'une consociation libérale reconnaît toute communauté politique émergente qui se démarque dans les résultats d'élections démocratiques (ex. : Afrique du Sud entre 1994 et 1996).

Outils institutionnels du modèle consociatif

- Partage du pouvoir exécutif entre toutes les communautés de taille suffisante;
- Représentation proportionnelle dans l'administration publique;
- Autonomie gouvernementale des communautés (territoriale ou communautaire);
- Droit de veto pour les minorités (dans certains cas).

Le modèle du pluralisme territorial peut s'appliquer aux communautés compactes (la minorité est géographiquement concentrée dans une région), que ce soit dans le cadre d'une fédération pluraliste ou d'une union

pluraliste. Une fédération pluraliste implique des frontières internes qui respectent l'auto-détermination des communautés minoritaires. Le pluralisme d'une fédération dans laquelle toute ou pratiquement toute la population d'une minorité est convertie en une majorité qui s'auto-administre à l'intérieur d'une unique unité fédérale, comme au Canada ou en Belgique, est ambigu. Il peut y avoir fédération pluraliste même lorsque les minorités sont réparties dans plusieurs unités, à condition qu'elles

forment la majorité dans certaines de ces unités, et que cet arrangement ait été établi de manière organique (comme dans la Confédération helvétique), et non imposé sans le consentement des minorités (comme au Nigéria).

Les fédérations pleinement pluralistes présentent trois autres caractéristiques : i) une autonomie réelle et constitutionnellement consacrée des entités fédérées ; ii) un processus de prise de décisions par consensus, et donc consociatif, plutôt que majoritaire, au sein du gouvernement fédéral ; iii) la reconnaissance constitutionnelle de chacune des communautés nationales. Une fédération plurinationale peut aussi autoriser des arrangements asymétriques lorsque l'unité fédérale appartenant à la nation minoritaire jouit d'une plus grande autonomie que les unités représentant des composantes régionales de la nation majoritaire. Il existe plusieurs fédérations pleinement pluralistes. L'Irak en est une sur papier, mais son avenir demeure incontestablement incertain.

Les « Unions » comme le Royaume-Uni, le Danemark et l'Espagne, reconnaissent leurs minorités nationales historiques et leurs frontières, mais leurs juristes et leur tradition constitutionnelle privilégient une souveraineté centralisée et considèrent l'autonomie comme un cadeau que les institutions politiques centrales peuvent reprendre. Pourtant, l'État est un amalgame qui respecte les territoires historiquement intégrés et leur accorde une large autonomie et bien sûr une reconnaissance nationale. On peut dire que l'Inde a un modèle similaire : son nom officiel est d'ailleurs Union – et non Fédération – indienne. Dans les fédérations, il existe des institutions d'autonomie gouvernementale partout dans l'État. Dans les unions, elles peuvent n'exister que dans certaines zones du territoire de l'État, celles qui sont habitées

Applications de l'intégration

L'intégration est la stratégie prédominante de régulation des conflits dans les démocraties les plus anciennement établies. Elle a plus souvent la faveur des communautés dominantes (ex. : les Arabes en Irak), ou des communautés plus réduites comme les populations ou minorités immigrantes qui ont quitté leur territoire ancestral pour une nouvelle patrie (ex. : les Turkmènes d'Irak) ou encore les membres de communautés autochtones vivant sur leur territoire ancestral mais qui sont dispersés au sein de la population majoritaire (ex. : les chrétiens d'Irak). Aux États-Unis, les Afro-Américains appuient largement l'intégration, à cause de leur statut antérieur d'esclaves et de leur situation actuelle de minorité dispersée historiquement sujette à des traitements racistes. Ne figurent pas d'ordinaire sur la liste des groupes favorables à l'intégration les larges minorités, en particulier celles qui se concentrent sur un territoire, et les communautés mobilisées sur des revendications nationalistes.

par des minorités nationales. Le Royaume-Uni compte des parlements autonomes en Irlande du Nord et en Écosse, mais Westminster demeure le seul parlement d'Angleterre et le seul parlement habilité à adopter les lois fondamentales du pays de Galles. Lorsque l'autonomie de régions asymétriquement autonomes est constitutionnellement consacrée dans une union, nous avons un « État fédératif ».

Outils institutionnels du pluralisme territorial

- Autonomie territoriale large et collective des minorités au sein d'une fédération ou d'une union;
- Partage du pouvoir au sein du gouvernement fédéral ou central avec les minorités importantes;
- Reconnaissance du caractère plurinational de l'État dans la constitution;
- Dans certains cas, autonomie gouvernementale plus large (asymétrique) pour les régions habitées par une minorité.



LE DÉBAT ENTRE INTÉGRATIONNISTES ET « ACCOMMODATIONNISTES »

Le vif débat qui oppose les partisans des deux approches porte essentiellement sur trois valeurs fondamentales : la stabilité, la justice et la démocratie.

La stabilité : les intégrationnistes reprochent au modèle de l'accommodement d'alimenter l'instabilité. Ils estiment que les leaders des minorités ont intérêt à maintenir les clivages, et qu'en accommodant certains groupes, on en exclut d'autres. Certains attribuent la guerre civile qui a ravagé le Liban entre 1975 et 1989 à l'exclusion des chiites et des druzes et au traitement de faveur dont bénéficiaient les chrétiens maronites et les sunnites ;

l'éclatement de l'Union soviétique, de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie serait dû à leur pluralisme territorial. Les intégrationnistes soutiennent que la consociation repose sur l'hypothèse peu plausible voulant que les élites, y compris les élites extrémistes, acceptent de coopérer. Ils estiment que les systèmes électoraux à la proportionnelle favorisent la surenchère des extrémistes aux dépens des politiciens modérés au sein des communautés ethniques, parce qu'ils permettent aux multiples partis ethniques de faire campagne sans pour autant menacer la part de sièges garantie à la communauté. Les intégrationnistes estiment que les consociations qui fonctionnent bien sont « aussi rares qu'une rose de l'Arctique » et que les fédérations pluralistes, pour leur part, présentent un « dossier déplorable », bon nombre d'entre elles s'avérant incapables de demeurer démocratiques ou de rester soudées. Ils jugent l'intégration plus réalisable parce qu'ils estiment que les identités ethniques sont rarement aussi permanentes et profondes que ce que laissent entendre les tenants de l'accommodement. Et même si elles le sont, certains intégrationnistes soutiennent qu'on peut toujours promouvoir l'intégration en recourant à une aide extérieure.

Les « accommodationnistes » répliquent en soutenant que promouvoir l'intégration dans une société marquée par une profonde diversité provoque des conflits. Les communautés minoritaires vont réagir en revendiquant une rétribution, des subsides, l'institutionnalisation de leur culture dans les programmes scolaires, l'autonomie politique ou le partage des pouvoirs. Les accommodationnistes estiment que dans les États polarisés, les leaders communautaires peuvent accepter des formules consociatives ou un pluralisme territorial, et non des formules intégrationnistes (ou centripètes),

précisément parce que la consociation et le pluralisme territorial garantissent à ces mêmes leaders – et aux membres de leurs communautés – une part du pouvoir. Les élites ethniques radicales sont particulièrement enclines à résister à l'imposition de mesures intégrationnistes. Les partisans de l'accommodement ou du modèle consociatif soutiennent, à notre avis à juste titre, que la proportionnalité favorise la stabilité parce que ces normes correspondent mieux au pouvoir de négociation respectif des partis en lice et à leur conception d'une justice distributive. Il devient par conséquent moins nécessaire de faire appel à des acteurs étrangers pour imposer le modèle d'accommodement par la coercition. Les « accommodationnistes » estiment que les électeurs, dans les sociétés marquées par de profonds clivages, hésiteront à placer leur confiance dans des partis politiques modérés, même si le système électoral est truqué de manière à ne favoriser que ces partis. Ils seront plus enclins à voter pour leurs représentants ethniques, y compris les radicaux.

Justice et équité : les intégrationnistes soutiennent qu'accorder à un groupe reconnaissance et pouvoir sur l'échiquier politique peut l'amener à réprimer ses propres membres, comme le traitement discriminatoire des femmes observé dans certaines communautés confessionnelles. Ils estiment que de tels arrangements privilégient l'appartenance à certains groupes aux dépens d'autres groupes, *qu'il s'agisse* d'autres groupes ethniques ou de groupes qui insistent sur la classe ou le sexe pour dépasser les clivages, *ou encore* de personnes n'appartenant à aucun groupe. Les critiques du modèle consociatif invoquent des arrangements dans lesquels certaines communautés sont privilégiées, c'est-à-dire des consociations communautaires comme la

Bosnie-Herzégovine et le Liban. Les critiques du pluralisme territorial soutiennent que ces formules conduisent à un traitement injuste des minorités *régionales*. Les Américains sont particulièrement enclins à défendre cet argument, car ils n'ont pas oublié comment les Blancs du Sud ont utilisé les institutions fédérales pour maintenir l'esclavage et ensuite les lois ségrégationnistes du régime « Jim Crow ». Puisque les droits collectifs encouragent les traitements privilégiés, soutiennent les intégrationnistes, les droits individuels fournissent à eux seuls une protection suffisante pour tous.

Applications de l'accommodement

L'accommodement a moins bonne presse que l'intégration auprès des élites politiques, mais ce modèle gagne du terrain. L'Espagne, la Belgique, le Royaume-Uni, l'Italie et même la France se sont tournés vers des régimes d'accommodement à l'égard de leurs minorités en accordant une autonomie dans le cadre d'un fédéralisme pluraliste, d'une dévolution au sein d'unions, et d'un État fédératif. Les États et des organisations internationales comme l'OTAN, l'ONU et l'OSCE ont appuyé ou imposé les modèles de consociation, de fédéralisme pluraliste et de fédération dans des situations de conflit et de polarisation ethnique, à savoir en Irlande du Nord, en Bosnie-Herzégovine, en Irak, au Burundi et, sans succès, à Chypre.

Les « accommodationnistes » répliquent que sous le discours intégrationniste et son vernis de neutralité et d'impartialité se cachent souvent des intérêts dominants. Ce n'est pas un hasard si ce sont les communautés dominantes qui vantent les vertus de l'intégration, tandis que les minorités préfèrent généralement l'accommodement. Privatiser la culture, soutiennent les « accommodationnistes », est forcément biaisé au détriment des cultures plus faibles. L'adoption d'une seule langue officielle et d'une seule identité nationale favorise la langue et l'identité de la communauté dominante au sein de l'État. On peut dire la même chose des configurations étatiques prescrites par les intégrationnistes. Les États unitaires et les fédérations nationales vont favoriser les communautés dominantes, comme des exécutifs majoritaires ou des fonctions publiques dont la composition ne reflète pas les différences. Autrement dit, l'intégration se résume souvent à de l'assimilation en douceur. Certains multiculturalistes associent l'intégrationnisme à une forme de colonialisme libéral occidental.

Pour les « accommodationnistes » libéraux, un pluralisme territorial bien pensé ou une consociation bien conçue ne nécessite pas un traitement privilégié de certaines communautés. Bien des communautés minoritaires ont une identité nationale civique plutôt qu'éthnique, qu'elles sont mieux à même de développer lorsqu'elles ont la garantie de disposer de leurs propres unités territoriales de gouvernement. Le Québec, la Catalogne, l'Écosse et le Kurdistan en sont des exemples. Pour les consociationnistes libéraux, les institutions consociatives peuvent être libérales, au sens où elles gratifient tout parti jouissant d'un appui de l'électorat, et non des groupes communautaristes.

La démocratie : les intégrationnistes reprochent aux « accommodationnistes » de saper la démocratie. Les républicains estiment que les fédérations, nationales ou pluralistes, restreignent la souveraineté du « démos », du peuple – elles contrarient la volonté générale. Ils considèrent la consociation comme l'abdication du pouvoir de l'État au profit de groupes d'intérêts. Les libéraux condamnent le caractère anticompetitif des processus politiques consociatifs. Si tout le monde participe à la gestion gouvernementale, comment les partis qui gouvernent vont-ils rendre des comptes au moment des élections, et comment peut-on changer de gouvernement ? D'autres critiques s'en prennent à la pratique consociative de négociations et d'arrangements entre « élites ». Ils jugent cette « diplomatie au sommet » contraire au développement d'une démocratie participative moderne.

À cela les « accommodationnistes » répondent que le pouvoir de la majorité, dans des sociétés marquées par des clivages, est un pouvoir partisan, même lorsqu'il est assorti de mécanismes garde-fous intégrationnistes. De toute façon, il arrive souvent que les institutions intégrationnistes débouchent sur la pluralité ou le pouvoir d'une minorité, phénomène qui ne peut se produire quand les élections et la composition du gouvernement obéissent au principe de proportionnalité. Les consociations n'impliquent pas que tous les partis siègent au gouvernement ; seuls ceux qui représentent au moins un bon échantillon de chaque communauté de taille suffisante y accèdent, et il y a donc place pour l'opposition. Dans les consociations démocratiques, les électeurs sont libres de modifier la composition du gouvernement (ce qui ne contrevient pas au partage du pouvoir), et les institutions

consociatives peuvent favoriser une vie politique avec de multiples acteurs en lice, en prévoyant des incitatifs pour que ceux-ci briguent les suffrages, à l'intérieur des groupes ethniques et à travers les différentes communautés, pour accroître leur part de sièges aux paliers exécutif et législatif.



CONCLUSION

Le fait que l'intégration et l'accommodement conviennent à certains contextes et moins à d'autres nous permet de comprendre pourquoi les États démocratiques optent pour l'une ou l'autre stratégie, qu'ils agissent seuls ou conjointement, et bien sûr pourquoi ils peuvent combiner les deux approches – la première à l'endroit de tel groupe et la seconde à l'endroit de tel autre. Les États sont plus pragmatiques que les intellectuels. Bon nombre d'entre eux appliquent des politiques intégrationnistes à l'endroit des immigrants et des politiques d'accommodement à l'endroit des communautés où il y a une mobilisation nationaliste. La communauté internationale, qui prône généralement la stratégie de l'intégration, a parfois épaulé des stratégies d'accommodement dans des contextes où elles étaient réclamées, même s'il a fallu, malheureusement, une rébellion pour qu'elle le fasse.

Les États sont par disposition intégrationnistes et assimilationnistes, et nous estimons que dans certains contextes, l'intégration peut être appropriée. Toutefois, elle risque d'échouer dans d'autres situations qui réclament plutôt des politiques d'accommodement. Il arrive que des gouvernements en viennent à la même conclusion, bien que ce choix relève davantage de la *realpolitik* que d'une volonté de voir s'épanouir la diversité – même si on peut s'attendre à ce qu'ils adoptent un discours en ce sens après-coup.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Les modèles d'intégration et d'accommodement ont chacun leurs mérites, tant empiriques que normatifs, dans des contextes démographiques et historiques précis.

L'intégration peut être une stratégie réalisable et souhaitable lorsque :

- les minorités sont numériquement faibles, dispersées et favorables à cette stratégie. Généralement, les petites minorités ne peuvent aspirer à une reconnaissance de l'État dans le cadre d'une autonomie territoriale ou d'une consociation, et il est plus difficile pour des groupes dispersés de se mobiliser pour défendre leur culture;
- les minorités concernées ne sont pas des peuples qui vivent sur ce qu'ils considèrent comme leur territoire ancestral. Les minorités issues de l'immigration, surtout si elles sont dispersées, sont moins enclines à se considérer comme des communautés *nationales* ayant droit à un certain degré d'autonomie;
- les clivages sociaux à l'intérieur de l'État se recourent plutôt que de s'approfondir, à condition que les groupes aient grosso modo le même potentiel d'affirmation. Autrement dit, l'intégration convient mieux dans les sociétés qui ne sont pas profondément polarisées en fonction d'identités nationales, ethniques, religieuses ou linguistiques et lorsque l'ethnicité, la classe sociale ou tout autre clivage social ne fractionne pas la société (c'est-à-dire lorsqu'il existe déjà une hétérogénéité, une hybridité et une mixité réelles). C'est ce qui explique pourquoi l'intégration a connu certains succès dans des pays comme l'Inde ou la Suisse, où les clivages linguistiques et religieux (et, dans le premier cas, les tribus et les castes) se sont chevauchés ou recoupés les uns les autres;
- l'État se compose de nombreuses communautés ethniques dont aucune ne domine. Dans ces circonstances, une identité publique authentiquement composite devient possible, comme ce qui s'est produit dans la partie continentale de la Tanzanie.

L'intégration est une stratégie moins applicable ou souhaitable lorsque :

- les immigrants pratiquent une religion qui exige la sacralisation du domaine public et acceptent difficilement un espace public neutre (laïc) ou associé à une autre confession religieuse;
- les populations immigrantes sont des diasporas, qui par définition entretiennent des liens avec leur patrie d'origine et résistent par conséquent tant à l'assimilation qu'à l'intégration;





- les immigrants en question possèdent un degré élevé d'instruction. Il est plus facile pour les immigrants très « cultivés » de conserver leur culture d'origine;
- l'État et sa communauté dominante acceptent mal de voir la culture dominante partiellement privatisée, ou refusent l'arrivée de nouveaux membres au sein de la classe politique.

Les stratégies d'accommodement sont applicables et souhaitables lorsque :

- les minorités sont numériquement importantes et territorialement concentrées, en particulier quand elles sont mobilisées en tant que communautés nationales. Même les petites minorités territorialement concentrées peuvent aspirer à une autonomie gouvernementale territoriale, comme c'est le cas des Corses, des communautés autochtones du Canada et des Gagaouzes en Moldavie;
- la vie politique est profondément polarisée en fonction de clivages nationaux, ethniques ou communautaires, c'est-à-dire lorsqu'il y a congruence et non recoupement des divisions, ou lorsqu'un clivage se démarque plus que les autres;
- les minorités possèdent les outils politiques pour résister à l'intégration. Les grandes minorités territorialement concentrées peuvent réclamer un système consociatif ou un pluralisme territorial – et des relations transfrontalières avec leurs compatriotes ou les membres de leur ethnie vivant dans d'autres États. Des petites minorités dispersées peuvent aussi réclamer la consociation si elles disposent d'un pouvoir de négociation suffisant. La communauté tutsi du Burundi, qui redoute les représailles de la majorité hutu et occupe une place disproportionnée au sein des forces armées, rejette un gouvernement majoritaire fondé sur l'égalité des citoyens.

Politique ethnique, démocratie et mondialisation

Bruce Berman



RÉSUMÉ

Dans les années 1960 et 1970, les experts des questions relatives aux « pays en développement » pensaient que, dans les sociétés non occidentales, les identités et les communautés ethniques répondaient à des sentiments primitifs et ataviques appelés à disparaître avec la progression inévitable de la modernité. À ces sentiments devait alors succéder la solidarité plus vaste des nations ou des classes sociales. Depuis, l'ethnicité est devenue un enjeu mondial qui façonne la politique et les relations sociales à l'intérieur de presque tous les États-nations, mais aussi les rapports qu'ils entretiennent les uns avec les autres. Pour quiconque étudie le développement international, peu importe son allégeance théorique ou politique, la situation a pris une tournure inattendue, voire stupéfiante. Dans les années 1990, il est devenu clair qu'une mondialisation accélérée n'entraînait pas l'émergence d'un « village planétaire » partageant une culture mondiale, mais bien plutôt l'affirmation discordante et vindicative des différences culturelles.

Comment comprendre, alors, cette apparente anomalie du développement humain, cette mondialisation paradoxale? De récentes recherches ont révélé que la priorité croissante accordée aux différences culturelles et le retour en force des divisions causées par les identités ethniques, la politique ethnique et les conflits ethniques sont (du moins en partie) des phénomènes historiques modernes issus du 18^e siècle dans les sociétés occidentales et non occidentales, à la suite d'une réaction complexe devant l'émergence de la société industrielle laïque moderne et des États nationaux. Les identités et les communautés ethniques font l'objet de débats, de négociations et de contestations internes et externes; elles utilisent des éléments culturels issus du passé ou empruntés à d'autres groupes ou encore récemment inventés. Les ethnicités sont donc toujours contemporaines et en mouvement.



TRADITION OU MODERNITÉ

La politisation ethnique dans les sociétés non occidentales a aidé à éclaircir la distinction entre les sociétés dites traditionnelles et les sociétés modernes en révélant comment, en Occident, « la modernité » constituait une formidable rupture culturelle et institutionnelle avec les anciens modèles de développement social.

Dans les sociétés « traditionnelles » prémodernes, les principes de réciprocité et de redistribution au sein de la hiérarchie sociale, qui étaient destinés à répondre aux besoins généraux de sécurité matérielle et sociale, légitimaient largement la production et la distribution des richesses. Les relations entre gouvernants et sujets reposaient sur des *liens personnels* de confiance et de loyauté réciproques, qui étaient à l'image et découlaient des liens de parenté au sein de la famille patriarcale élargie.

De telles relations *patron-client* prenaient une multitude de formes, allant des liens sociaux les plus informels jusqu'à des systèmes très élaborés et officiels de rangs et d'obligations réciproques entre supérieurs et subordonnés. Les anciens et les chefs, les rois et même les empereurs exerçaient tous un pouvoir qui était certes autoritaire, mais également paternel et patriarcal.

La séparation de la « religion » comme domaine spirituel distinct de la réalité matérielle profane est une expérience historique et un concept culturel propres à l'Occident. Elle vient de l'évolution unique « de l'Église et de l'État » comme puissances hiérarchiques séparées, sacrée et laïque, en concurrence croissante. Les schismes politico-religieux de la Réforme et les conflits sanglants en Europe ont mené à la rupture entre l'Église et l'État comme institutions, mais aussi entre le sacré et le profane dans le monde social et matériel.

Il n'y avait aucune distinction culturelle, sociale ou politique entre les sphères de la politique et de l'économie comme arènes sociales séparées où se seraient déroulées, d'une part, la résolution des conflits et l'allocation autoritaire des valeurs, et de l'autre, la répartition du travail ou des ressources et la production matérielle. Fait tout aussi important, il n'existait aucune distinction entre religion et politique. Le sacré et le profane se confondaient en une seule et même réalité où la dimension sacrée imprégnait et légitimait l'autorité politique.

La modernité constitue une rupture radicale avec les sociétés traditionnelles, en ce sens qu'elle a extirpé le sacré qui infusait la politique et le monde matériel pour construire un univers fondé sur la raison, la science et la volonté humaine. Le développement systématique des connaissances rationnelles et l'application instrumentale de celles-ci ont produit une laïcisation radicale de la nature et de la société. Les événements cessèrent d'être considérés comme le résultat de quelque volonté ou nécessité divine pour être perçus comme l'aboutissement, quoique souvent imprévu et accidentel, de la volonté et des choix des êtres humains.

L'application de connaissances spécialisées, la réflexion individuelle sur les conséquences

des actions ainsi que la surveillance systématique de la nature et de la société ont permis le calcul et la gestion des risques. Ce contexte a favorisé l'expansion de la volonté de contrôle au sein des entreprises capitalistes et de l'État.

La seconde rupture cruciale avec la tradition vient de la séparation des deux plus importantes

formes institutionnelles de la modernité, à savoir le marché capitaliste « autoréglementé » et l'État-nation bureaucratique. Les relations sociales traditionnelles ont été renversées lorsque le pouvoir politique a été dissocié du contrôle de la production et de la répartition de la richesse pour en faire, désormais, deux sphères institutionnelles prétendument distinctes.



LA GRANDE TRANSFORMATION : LE CAPITALISME ET L'ÉTAT-NATION

La « grande transformation », que l'intellectuel hongrois Karl Polanyi a analysé dans l'étude désormais classique de 1944 publiée sous le même titre, désigne le fulgurant essor du capitalisme industriel avec la création d'un marché autoréglementé en Grande-Bretagne. Selon Polanyi, les deux institutions centrales de la modernité capitaliste – le marché et l'État national – étaient engagées dans un « double mouvement ». Le premier était une action délibérée pour soustraire le marché à l'intervention de l'État et pour l'« extirper » des autres institutions sociales afin de créer des marchés aux fluctuations libres pour les terres, la main-d'œuvre et le capital. Autrefois, la production et la distribution répondaient aux coutumes et à la hiérarchie sociale. Dorénavant, les relations sociales devenaient intégrées au système économique et soumises aux échanges du marché.

Au début de l'industrialisation, la société est ainsi devenue l'auxiliaire du marché, ce qui a entraîné des conséquences désastreuses. La révolution industrielle a créé ce que Polanyi a qualifié de véritable « abysse de déchéance humaine », une situation sans précédent de pauvreté, de maladies, d'insécurité et de délabrement urbain. Même les capitalistes

étaient désorientés devant l'instabilité folle du marché et une concurrence qui faisaient de moins en moins de « gagnants » et qui menaçaient l'existence même de plus en plus de « perdants ». La révolution industrielle a détruit les institutions sociales coutumières et l'économie morale qui leur était propre.

Le second mouvement a été une réaction spontanée visant à protéger la nature et l'humanité contre les ravages du « libre » marché. Les libéraux et les apôtres du laissez-faire avaient propagé le dogme du marché pour légitimer une répartition de la richesse régie par un marché autoréglementé, mais leur logique froide et impitoyable ne pouvait inspirer une nouvelle économie morale. La négation de responsabilité des capitalistes quant au sort réservé à la main-d'œuvre ne permettait nullement de légitimer leur domination.

Devant certaines des épreuves qu'un marché débridé causait aux populations, une série de réformes historiques amorcées en Grande-Bretagne, dans les années 1850, menèrent l'État à prendre le contrôle du marché en absorbant en partie le risque des investissements capitalistes et en réglementant l'exploitation de la main-d'œuvre industrielle. De telles réformes ont servi à formuler une nouvelle économie morale de protection fondée sur le « rôle de fiduciaire » de l'État et son devoir de réparer les désordres sociaux et économiques provoqués par le capitalisme industriel.

Le processus de vives et souvent violentes contestations au cours duquel a émergé la démocratie libérale en Occident est donc le sous-produit des réformes stratégiques mises en place par des régimes aux abois désirant atténuer les menaces de révolution, rétablir une certaine stabilité sociale et améliorer, dans une certaine mesure, les conditions matérielles et le bien-être pour la masse des

citoyens. Les États occidentaux sont ainsi devenus les principaux agents du second mouvement – soit la protection et la gestion de la société – en soumettant le marché à un contrôle, en le subordonnant aux intérêts sociaux et en l'utilisant pour réaliser des projets utiles de développement national.



DIVISIONS ETHNIQUES OU INTÉGRATION NATIONALE

Les projets de construction de la nation, qui nécessitaient d'inventer une tradition au sein d'une communauté et d'une identité nationales imaginées, ont généralement été menés à partir d'une région centrale afin d'inclure et d'intégrer, souvent par la force, des régions périphériques où vivaient fréquemment des peuples ayant une langue et une culture nettement différentes. Parallèlement, le modèle caractéristique du développement capitaliste mixte et inégal a produit une différenciation des régions et des classes sociales. Le sort qu'a connu la « périphérie celte » (Écosse, Irlande et Pays de Galles) en Grande-Bretagne, au cours des 19^e et 20^e siècles, illustre de façon frappante la relation entre la modernité capitaliste, la construction de la nation et la mobilisation politique des communautés ethniques.

L'industrialisation de la Grande-Bretagne a eu, en effet, des retombées extrêmement différentes pour les régions de la périphérie celte. L'Écosse et le Pays de Galles ont ainsi été rapidement intégrés à la structure de la modernité capitaliste : les industries se sont répandues dans le sud des deux pays; une bonne partie de leur population a rapidement été prolétarisée, même si une forte proportion des membres de la classe capitaliste industrielle et de l'élite politique étaient originaires du pays. Jusqu'au 20^e siècle, l'Irlande est toutefois restée une

société largement agraire qui fournissait des biens agricoles au marché britannique et un grand nombre d'ouvriers migrants aux industries en Angleterre et en Écosse.

L'Irlande avait des relations plus périphériques et coloniales avec la Grande-Bretagne. Ses propriétaires fonciers et sa classe dirigeante étaient en général anglo-protestants et ils contrôlaient directement l'économie et l'État. Les Irlandais catholiques n'ont d'ailleurs obtenu le droit de vote que vers 1880. L'intégration de la périphérie celte au développement britannique a donc produit des clivages ethniques et une division régionale du travail fort différente avec, d'un côté, les Écossais et les Gallois, et de l'autre, les Irlandais.

Aux plans structurel et culturel, l'Écosse et le Pays de Galles ont été plus efficacement intégrés à la modernité capitaliste britannique : la définition de leurs communautés ethnoculturelles ne coïncidait pas avec les différences de classes ou de religions et elle ne renforçait pas ces différences. Une forme d'ethnicité écossaise et galloise faisait même partie intégrante d'une identité nationale « britannique » hégémonique. Jusqu'au dernier quart du 20^e siècle, la mobilisation politique s'organisait en fonction de la classe sociale en Écosse et au Pays de Galles, qui étaient tous deux des châteaux forts du Parti travailliste. La conscience de classe primait donc sur l'identité ethnique et la politique était axée sur les problèmes formulés à l'intérieur des structures institutionnelles du capitalisme et de l'État britannique. En Irlande, toutefois, l'intégration plus faible et plus coloniale de l'île à laquelle s'ajoutait la domination d'une classe anglaise ont contribué à unir toutes les classes sociales au sein d'un mouvement national irlandais et autour d'une tradition inventée de culture authentique retrouvée où de puissants éléments religieux se mêlaient

à un refus du modernisme. Ce mouvement national devait en venir à revendiquer l'indépendance et le renversement de l'oppression anglaise.



COLONIALISME ET ETHNICITÉ MODERNE : L'EXPÉRIENCE AFRICAINE

Le capitalisme industriel, l'État-nation et la culture de modernité laïque ont fait irruption dans le monde non occidental en grande partie dans le sillage de l'hégémonie occidentale instaurée par la force, puis du contrôle colonial exercé directement durant la première période de mondialisation, à l'époque du « nouvel impérialisme », de 1870 à 1914. Le colonialisme a imposé, de manière sélective, des éléments de l'État et du marché dans les pays touchés. Les interactions entre les divers modes de régime colonial et les différentes sociétés indigènes ont ainsi jeté les bases économiques, culturelles et politiques nécessaires au développement de l'ethnicité moderne.

Le colonialisme a produit des transformations qui ont donné des formes confuses, désordonnées et incomplètes de capitalisme dans les sociétés africaines assujetties : il s'agissait, en général, d'une transformation partielle instable de ces sociétés jointe à une préservation partielle des institutions indigènes. Il en est résulté un « kaléidoscope » incohérent, car la pénétration des sociétés agraires, l'extraction de la main-d'œuvre et la production des marchandises a pris des formes variables. Afin de maintenir leur contrôle, les États coloniaux comptaient sur un pouvoir indirect exercé par l'intermédiaire d'autorités africaines locales, certaines d'origine indigène et d'autres créées par le régime colonial. En récompense, les chefs et les nouvelles élites, y compris une petite bourgeoisie naissante composée de paysans

et de commerçants, pouvaient profiter de réseaux clientélistes leur donnant accès aux ressources de l'État.

Les autorités coloniales sont devenues, en réalité, patrons de leurs clients ou collaborateurs africains; elles ont fait des relations patron-client, déjà fortement ancrées dans la tradition des relations politiques chez la plupart des sociétés africaines, le mode fondamental d'accès à l'État et aux ressources de la modernité. Les Africains n'ont pas été entièrement intégrés dans le « libre marché » comme « citoyens libres » ou producteurs et travailleurs, mais ils ne sont pas entièrement demeurés des « sujets » ou des clients dépendants des autorités traditionnelles.

En même temps que le colonialisme apportait de nouvelles sources de richesse et de pouvoir, il minait ou abolissait les anciennes. La compréhension ancestrale des obligations réciproques qui liaient gouvernants et sujets, riches et pauvres, vieux et jeunes, hommes et femmes a été remise en question. L'ethnicité et la classe étaient, en fait, des produits intimement liés aux mêmes forces et expressions sociales qui se manifestaient dans les crises morales et politiques de la modernité coloniale. Les conflits par rapport aux droits de propriété et aux nouvelles possibilités de la modernité qu'offraient l'État et le marché – qui accentuaient la différenciation sociale et la formation des classes – ont soulevé des débats sur la légitimité de l'autorité politique et sur la définition de la communauté en termes ethniques.

C'est au cours de ces processus sociaux, culturels, économiques et politiques que les ethnicités africaines modernes ont vu le jour – parfois de manière délibérée et volontaire, mais aussi à la suite des effets imprévus de certains conflits et désordres. La politique a été associée de plus en plus étroitement à la

question des frontières des communautés ethniques : seule la personne ayant des liens reconnus de parenté et d'ethnicité pouvait légitimement négocier des droits de propriété, des rapports conjugaux et des relations d'obligation et de réciprocité.

Les ethnicités africaines modernes sont donc le résultat des tentatives visant à reconstruire une communauté politique contre la menace de la formation des classes sociales et à redéfinir l'autorité politique contre les menaces d'intrusion et les possibilités créées par l'État colonial. En débattant de ces problèmes, les populations africaines sont devenues des communautés ethniques qui ont pris conscience d'elles-mêmes, des communautés plus vastes au plan social, mais aussi plus clairement démarquées que jamais auparavant.

Le phénomène souvent appelé « tribalisme » résulte donc de l'impact variable du colonialisme sur les différentes communautés africaines en ce qui concerne l'accès aux ressources de la modernité et l'accumulation des biens économiques, un impact qui a créé une division ethnique du travail entre les communautés utilisées pour produire des cultures commerciales et celles utilisées comme réserves de main-d'œuvre pour les mines et les plantations. Contrairement à l'image stéréotypée et largement mythique des « anciens conflits tribaux », ces confrontations apparaissent nettement d'origine moderne. Le tribalisme politique désigne la mobilisation et l'action politiques de communautés définies en termes ethniques, surtout pour s'opposer aux intérêts divergents d'ethnicités rivales cherchant à obtenir l'accès aux institutions de l'État et à prendre le contrôle des possibilités de favoritisme qu'offre ce dernier. Le tribalisme politique est apparu avec plus force vers la fin de la période coloniale à la faveur des

investissements publics dans « le développement » et de l'expansion rapide des ressources consacrées à la croissance économique, à l'éducation et aux services sociaux.

Les tribus politiques, dont certaines sont apparues seulement durant les dernières décennies du régime colonial européen, étaient souvent des alliances à caractère clientéliste où de multiples classes sociales se mobilisaient pour avoir accès aux ressources de l'État. Avec l'indépendance des pays africains, le contrôle de l'État et de ses ressources fut transféré aux mouvements nationalistes qui étaient des coalitions relativement faibles. Le tribalisme politique a alors provoqué une concurrence frénétique entre les réseaux clientélistes qui rejoignaient des populations urbaines et rurales afin de mettre la main sur certains rouages de l'État et de ses ressources pour exercer du favoritisme.



MONDIALISATION CONTEMPORAINE, NÉOLIBÉRALISME ET POLITIQUE ETHNIQUE

Alors, comment la grande transformation, les trajectoires ethniques de la périphérie celtique en Grande-Bretagne et le développement de l'ethnicité et du tribalisme en Afrique nous aident-ils à comprendre le paradoxe de la mondialisation contemporaine et ses incidences sur la politique et les politiques aux échelles locale et mondiale ?

Plus précisément, comment pouvons-nous comprendre, d'une part, les fondements d'une politique ethnique dominante au sein des sociétés « en développement » dans le Sud et, d'autre part, les mouvements de populations sans précédent de ces pays vers les États développés de l'Europe et de l'Amérique du Nord qui sont à l'origine des politiques de multiculturalisme en Occident ?

Depuis 25 ans, le néolibéralisme hégémonique présent en Occident mène la tentative la plus soutenue et agressive depuis le 19^e siècle pour étendre le marché autoréglementé dans le monde entier, à savoir la mondialisation. La « magie du marché » était censée remplacer l'État prédateur grâce à une croissance économique dont les bienfaits devaient, tôt ou tard, atteindre la base pour éliminer la pauvreté et améliorer le niveau de vie général. En réalité, les retombées s'apparentent plutôt de manière frappante aux résultats observés à l'époque de la révolution industrielle et de la première période de mondialisation. La croissance économique a, en effet, eu des répercussions nettement inégales aux points de vue structurel et géographique; elle a également élargi les écarts entre riches et pauvres à l'intérieur des communautés ethniques et entre elles.

En Afrique, par exemple, les inégalités croissantes entre riches et pauvres ont exacerbé les tensions politiques à l'intérieur des communautés ethniques et avivé la concurrence du tribalisme politique que ces dernières se livraient. L'hégémonie néolibérale a toutefois limité l'expression d'une politique publique d'intérêts et de classes. Le projet politique sous-jacent du néolibéralisme a été de contenir le second aspect d'un nouveau double mouvement et de laisser le « libre marché » s'instaurer sans opposition en tant qu'économie morale du capitalisme mondialisé.

Résultat : les États africains ont vu diminuer leurs capacités administratives déjà limitées et faiblir leur fragile légitimité. Les institutions financières internationales et les grands organismes d'aide de l'Occident ont réagi d'abord en établissant « un programme de gouvernance » pour éviter l'effondrement complet des États africains, puis, devant l'agitation populaire croissante et la perte

évidente de légitimité des gouvernements, en préconisant la « démocratie multipartite ». Dans la mesure où cette démocratisation s'accompagnait d'un respect strict des politiques néolibérales du libre marché, les gouvernements africains ont été à peu près incapables de poursuivre les politiques d'intervention et de protection que tous les États développés avaient déployées dans le passé pour gérer le marché, guider le développement industriel et construire l'apparence d'une économie morale fonctionnelle. Privés de la capacité d'adopter des politiques sociales et économiques différentes, les gouvernements et les partis se résument simplement à l'alternance d'alliances concurrentes de réseaux ethnopolitiques de favoritisme. Cela signifie l'absence de croissance ou de redistribution économique réelle, le renforcement de la politique ethnique et la disparition du double mouvement d'adaptation sociale.



CONCLUSION

Les remarquables mouvements de populations qui sont survenus durant le dernier quart de siècle – des anciennes colonies de la périphérie vers les États développés de l'Amérique du Nord et de l'Europe de l'Ouest – prennent leur source dans les échecs et les injustices du développement de la mondialisation néolibérale. Ces échecs et ces injustices ont créé des vagues de réfugiés politiques et économiques désespérés qui apportent dans leurs pays d'accueil des différences culturelles plus grandes. Ils y transportent aussi les crises internes de l'économie morale et les conflits communautaires externes dus à la politique ethnique dans leurs pays d'origine. Tous ces facteurs soulèvent des problèmes de plus en plus intenses en ce qui concerne l'intégration

et les accommodements communautaires associés au multiculturalisme. Le défi à relever est double. Premièrement, il faut promouvoir la démocratisation des sociétés non occidentales d'où viennent les immigrants de manière à permettre une renégociation des économies morales en tant que composantes essentielles de la construction de la nation. Deuxièmement, les pays qui accueillent de nouvelles vagues d'immigrants doivent

faciliter le processus d'intégration aux cultures et aux institutions nationales, un processus qui sera démocratique, aux plans interne et externe, pour les communautés immigrantes. Les résultats, dans tous les cas, seront probablement des constructions culturelles et politiques distinctes, définies à l'échelle locale.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

1. Les réformes néolibérales orthodoxes que continuent d'imposer les programmes d'ajustement structurel exigés par les institutions financières internationales (IFI) dans les sociétés en développement empêchent ces dernières de prendre des mesures essentielles d'adaptation sociale et politique pour soulager les tensions dues au développement des marchés. Elles empêchent aussi les États de poursuivre des politiques de gestion du marché, de développement social et de construction de la nation.
2. Là où de telles politiques permettant aux États de contrôler leurs marchés ne peuvent être instaurées, la « démocratisation » peut, en fait, accroître les conflits internes et externes des communautés ethniques, favoriser la concurrence pour les ressources publiques et alimenter la corruption et des politiques de favoritisme. Dans les stratégies de construction de la nation, il faut prêter attention aux relations économiques et politiques particulières que nouent les communautés ethniques au sein de chaque État.
3. Dans les pays occidentaux, l'intégration des communautés immigrantes venues de cultures non occidentales devrait tenir compte des tensions internes dues à l'adaptation à la modernité laïque, qui produisent notamment des conflits entre les sexes et les générations autour des questions d'autorité et de droit de la famille. Il faudrait aussi tenir compte des obstacles externes que posent le racisme et l'ethnocentrisme présents dans l'ensemble de la société par rapport à l'accès aux ressources économiques et sociales.



Les droits des minorités en Europe

Peter Leuprecht

RÉSUMÉ

Les minorités, un sujet resté tabou pendant des années, sont passées au premier rang des préoccupations européennes après 1989, principalement en raison de la vague de conflits ethniques qui a suivi les changements de régime engendrés par la chute du mur de Berlin, la réunification de l'Allemagne et la désintégration des régimes communistes en Europe de l'Est. Depuis, l'Europe s'est dotée de toute une panoplie d'outils de protection et de promotion des droits des minorités, grâce aux mesures prises par le Conseil de l'Europe, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'Union européenne. Pendant ce temps, l'idée de multiculturalisme est contestée dans divers milieux européens et suscite une vive opposition dans certains pays comme la France.

Sur la scène internationale, les suites de deux grands forums internationaux pourraient modifier sensiblement la situation des minorités. Il s'agit des travaux de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO) sur la diversité culturelle, et des négociations sur la société globale de l'information et en particulier du suivi du Sommet mondial sur la société de l'information.

Les commentaires de Peter Leuprecht sur les droits des minorités s'inspirent d'une part de ses propres recherches, mais aussi de son expérience à titre d'observateur et de participant aux travaux sur les questions des droits humains à l'échelle européenne et internationale. Directeur des Droits de l'homme de 1980 à 1993 et secrétaire général adjoint du Conseil de l'Europe de 1993 à 1997, il a ainsi pu participer directement aux discussions et négociations sur les questions relatives aux minorités.



LES MINORITÉS : UN SUJET TABOU À PRÉSENT AU CŒUR DES PRÉOCCUPATIONS EUROPÉENNES

Les principes fondamentaux inscrits dans le Statut du Conseil de l'Europe (la plus ancienne institution européenne) – démocratie pluraliste, primauté du droit et respect des droits humains – ont été repris par l'Union européenne. On les retrouve dans les critères de Copenhague encadrant l'admission de nouveaux membres dans l'Union, avec un ajout important et hautement significatif : le respect des minorités. Comment les droits des minorités, jusqu'alors un sujet demeuré tabou, se sont-ils retrouvés à l'ordre du jour des institutions européennes et des préoccupations européennes en général ?

Dans les années 1950 et 1960, les minorités constituaient un sujet tabou au sein des institutions européennes pour deux raisons majeures. Une raison historique, associée au souvenir de l'exploitation qu'avaient faite les nazis, dans les années précédant la Seconde Guerre mondiale, de la situation des minorités germanophones pour justifier leur politique d'expansion et d'agression. L'autre était la conviction largement répandue que la garantie générale des droits humains universels allait suffire à protéger les minorités.

« ... le nationalisme d'exclusion constitue le plus grand danger pour la transition démocratique... Non seulement le nationalisme extrémiste est opposé au véritable pluralisme... il met gravement en péril les droits humains. »

L'intellectuel yougoslave Vojin Dimitrijevic dans *The Insecurity of Human Rights After Communism*, publication rédigée pour l'Institut norvégien des droits humains (1993).

Celles-ci, toutefois, n'avaient pas été totalement oubliées.

- Dans l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, la clause non-discriminatoire, « l'appartenance à une minorité nationale » figure au rang des motifs de discrimination prohibés.
- L'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe a pris des initiatives intéressantes en proposant notamment l'inclusion des droits des minorités dans un protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Les gouvernements n'ont toutefois pas donné suite à ces propositions.

À l'échelle internationale, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques a fait l'objet de négociations jusqu'en 1966, notamment la disposition qui allait devenir l'article 27 et qui garantit les droits des personnes appartenant à une minorité « dans les États où il existe des minorités [...] ». Certains États exploitent cette formulation étrange pour nier l'existence de minorités sur leur territoire.

En Europe, le brusque virage vers la reconnaissance formelle des droits des minorités s'est produit après 1989. L'euphorie de cette « annus mirabilis » (qui a suivi la chute du mur de Berlin, la réunification

allemande et l'effondrement des régimes communistes en Europe de l'Est) a vite cédé la place à la désillusion et à l'inquiétude. Des politiciens de régimes totalitaires en déroute se sont servis du nationalisme pour se hisser au pouvoir. On avait le sentiment que dans certains pays d'Europe centrale et orientale, le

nationalisme et l'ethnocentrisme gagnaient bien plus vite du terrain que la démocratisation. La tragédie de la Yougoslavie n'a fait

que renforcer ces craintes, qui furent vivement exprimées par d'éminents leaders politiques et des intellectuels dans les pays d'Europe centrale et d'Europe de l'Est.

Il faut mesurer les grandes décisions prises au Sommet des chefs d'État et de gouvernement des États membres du Conseil de l'Europe, à Vienne en 1993, à la lumière de l'anxiété et des craintes suscitées par les événements en Europe centrale et orientale, et en particulier par la guerre en Yougoslavie. « *Alarmés par la résurgence de nationalismes agressifs et d'ethnocentrismes* », les participants au Sommet ont adopté des mesures importantes concernant les minorités ainsi qu'un plan d'action pour combattre le racisme, la xénophobie, l'antisémitisme et l'intolérance. Le fait de garantir les droits des minorités fut alors considéré comme une contribution à la paix et à la sécurité – la *sécurité démocratique*, pour reprendre le terme utilisé dans la déclaration du Sommet – et comme un moyen de prévenir les conflits.



UN DISPOSITIF EUROPÉEN À PLUSIEURS FACETTES POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS

Le Conseil de l'Europe a adopté deux nouveaux instruments juridiques : la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires en 1992, et la Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, en 1995, toutes deux entrées en vigueur en 1998.

En ce qui concerne la Convention européenne des droits de l'homme, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1950 et à laquelle tous les

membres du Conseil sont parties, il faut signaler un événement important : l'entrée en vigueur du Protocole 12. Ce protocole énonce une interdiction générale de toute discrimination, alors que l'article 14 ne prohibe la discrimination qu'en rapport avec les droits et libertés énoncés dans la Convention.

La Cour européenne des droits de l'homme a produit une intéressante jurisprudence, en particulier en rapport avec la situation des Roms. Au nombre de 8 à 10 millions en Europe, les Roms constituent incontestable-

« [C'est] une guerre où il en va de notre avenir. Elle est menée par ceux pour qui l'altérité tribale est la valeur suprême contre ceux qui défendent des valeurs plus élevées que le hasard des liens du sang. C'est une guerre menée contre nous tous, contre les droits de l'homme, contre la coexistence de personnes d'origine ou de confession différentes, une guerre contre le principe civique, une guerre de ce qui nous sépare contre tout ce qui nous lie. La guerre en Bosnie est en fait une guerre contre une coexistence humaine épanouie, fondée sur l'universalité des droits de l'homme. »

Discours de Vaclav Havel, alors président de la République tchèque, à propos de la guerre en Bosnie à l'occasion de l'inauguration du nouveau Palais des droits de l'homme à Strasbourg, en 1995.

ment la minorité la plus exposée et la plus vulnérable, objet depuis des siècles de racisme et d'exclusion. Dans plusieurs causes concernant les Roms, la Cour a conclu à l'existence de graves violations, notamment des atteintes au droit à la vie, au droit de ne pas être soumis à des traitements dégradants et à celui de ne pas subir de discrimination. Les jugements de la Cour européenne sont exécutoires par les États concernés. Il faut aussi signaler au sein du Conseil de l'Europe de nombreuses initiatives adoptées non seulement en faveur des Roms, mais aussi avec eux, à savoir l'établissement d'un poste de Coordinateur et la création d'un Comité

intergouvernemental sur les questions relatives aux Roms, ainsi que le Forum européen des Roms. On espère que la situation des Roms va s'améliorer dans la mesure où le premier commissaire européen aux droits de l'homme, Alvaro Gil-Robles, et son successeur, Thomas Hammarberg, ont tous deux manifesté un vif intérêt pour la situation de cette minorité. La procédure de recours collectifs invoquant la Charte sociale européenne a produit une jurisprudence remarquable, notamment en ce qui concerne les Roms. La Charte protège les droits sociaux, une garantie qui peut avoir beaucoup de poids pour les minorités.

Les travaux de la Commission européenne contre le racisme et l'intolérance (CERI), un organe établi par le Sommet de Vienne, sont d'un grand intérêt pour les minorités. La Commission rédige des rapports sur des pays et émet des recommandations à l'intention des États membres du Conseil de l'Europe en rapport avec le racisme, la xénophobie et l'intolérance.

L'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a abattu beaucoup de travail et continue de le faire, en particulier par l'entremise de son Haut-Commissaire pour les minorités nationales.

Certaines initiatives de l'Union européenne méritent également d'être mentionnées : la Directive sur l'égalité raciale, la Charte des droits fondamentaux et la création de l'Agence des droits fondamentaux. Elles témoignent d'une préoccupation croissante de l'Union pour les droits humains. On retrouve dans la Charte des droits fondamentaux une disposition en vertu de laquelle l'Union s'engage à respecter la diversité culturelle, religieuse et linguistique. Il existe en outre un programme conjoint Conseil de

l'Europe/Commission européenne pour les Roms. Il vise en particulier l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, le Monténégro et la Serbie.

L'approche du Conseil de l'Europe sur la question des minorités repose sur la doctrine des droits humains universels, voulant que les droits humains protègent non pas un être humain abstrait, mais l'« homme situé », l'être humain qui vit dans certaines conditions qui peuvent le priver de la jouissance des droits fondamentaux. Le fait d'appartenir à une minorité est une condition de ce genre, et justifie l'octroi de droits spécifiques.

La Convention-cadre pour la protection des minorités nationales, adoptée par le Conseil de l'Europe en 1995, compte aujourd'hui 39 États parties. Contrairement aux craintes exprimées par certains, elle s'est avérée être autre chose qu'un tigre de papier. Son principal mécanisme de surveillance, un Comité consultatif composé d'experts indépendants, interprète les dispositions de la Convention en les inscrivant dans le cadre d'un système plus large de protection des droits humains. Même si le Comité consultatif forme par moments un tandem boiteux avec le Comité ministériel du Conseil de l'Europe, les deux instances ne pédalant pas toujours dans la même direction, la performance générale du mécanisme de contrôle de la Convention semble plutôt convaincante, vu qu'il développe une jurisprudence très intéressante.

Un des aspects intéressants de cette « jurisprudence » concerne le champ d'application de la Convention-cadre. Celle-ci n'énonce aucune définition de ce qu'il faut entendre par minorité nationale. Cette absence de définition a été jugée préférable à l'une ou l'autre des définitions déposées sur

la table lors des négociations entourant la rédaction de la Convention. Toutes ces définitions visaient à exclure certains groupes et personnes. En s'abstenant de définir les minorités nationales, on laissait la porte ouverte à l'élaboration de « jurisprudence ». Sur ce plan, comme sur d'autres dossiers, le Comité adopte une approche ouverte, inclusive et dynamique fondée sur une interprétation téléologique de la Convention. Il part du principe voulant que plutôt qu'une définition rigide du terme minorité nationale, il est préférable de déterminer le champ d'application de la Convention en adoptant une approche nuancée, article par article. Cela soulève en particulier l'épineuse question de savoir si les « nouvelles » minorités doivent être protégées par la Convention comme les minorités « historiques », ou si la citoyenneté doit entrer en jeu. On constate une tendance évidente à s'éloigner d'une définition des minorités nationales fondée sur la citoyenneté pour adopter une position plus inclusive. Cette approche plus ouverte est celle que défend le Comité et, plus récemment, elle a été adoptée par la Commission européenne pour la démocratie par le droit (Commission de Venise), un groupe d'experts qui travaille dans le cadre du Conseil de l'Europe.

On peut à bon droit affirmer que les gestes posés par le Conseil de l'Europe et l'Union européenne ont eu des effets positifs sur la situation des minorités, et ce, pas seulement dans les pays d'Europe centrale et orientale. La Turquie est un pays où l'on a pu constater des changements substantiels, en particulier en ce qui touche aux droits linguistiques des Kurdes. Il faut ajouter que l'intégration européenne, fondée sur le principe de la subsidiarité, encourage l'autonomie locale et

régionale et que l'échelon infra-étatique (ex. : les Länder, les provinces et les régions) participe de plus en plus aux institutions et instances décisionnelles européennes.



LE MULTICULTURALISME CONTESTÉ

Le concept de multiculturalisme suscite des critiques dans divers pays européens. Les rapports de la CERI en font aussi mention. L'exemple le plus frappant et le plus extrême est la France, où la doctrine dominante ne semble pas avoir changé depuis la Révolution française. À cet égard, la décision du Conseil constitutionnel français du 15 juin 1999 relative à la Charte européenne des langues nationales ou minoritaires et les débats qui ont entouré l'adoption de la loi sur les signes religieux à l'école sont des plus significatifs. La loi interdit le port de signes ou de vêtements par lesquels les élèves affichent leur appartenance religieuse. Elle invoque l'article 2 de la Constitution française qui énonce que le « français est la langue de la République » et conclut que certaines dispositions de la Charte sont contraires à la constitution. C'est la même philosophie qu'a exprimée le président Chirac. « La République est composée de citoyens, elle ne peut être segmentée en communautés », écrivait l'ex-président français dans une lettre en date du 3 juillet 2003 à Bernard Stasi, qui allait plus tard présider la commission indépendante qui a recommandé l'adoption de la loi interdisant les signes religieux à l'école.

En fait, le débat opposant droits individuels et droits collectifs semble dépassé et de plus en plus futile. Les droits humains doivent prendre en compte tant la dimension individuelle que la dimension sociale de l'être humain. Une

personne ne peut guère être libre si elle appartient à un groupe opprimé.

On constate également dans d'autres pays européens une tendance à s'écarter de la notion de multiculturalisme, comme en Allemagne, en Autriche et au Danemark.



DEUX IMPORTANTS FORUMS INTERNATIONAUX RELATIFS À LA DIVERSITÉ CULTURELLE

À l'échelle internationale, les travaux de deux instances pourraient avoir des retombées considérables sur la diversité culturelle et la situation des minorités sur la planète, y compris en Europe. Il s'agit d'abord des travaux de l'UNESCO (Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture) sur la diversité culturelle. Le résultat le plus important de ces travaux est la Convention sur la protection et la promotion de la diversité des expressions culturelles adoptée en octobre 2005 (malgré la vive résistance des États-Unis), et qui constitue un grand pas vers la reconnaissance de la diversité culturelle comme un atout et un principe qui mérite d'être protégé et encouragé par la loi. Toutefois, la question clé qui va se poser dans les années qui viennent sera de savoir comment la Convention de l'UNESCO va s'arrimer aux règles de l'Organisation mondiale du commerce et si elle pourra efficacement préserver les expressions et les productions culturelles en les soustrayant aux règles du commerce international.



QUELLE LOGIQUE VA PRÉVALOIR : CELLE DU COMMERCE OU CELLE DE LA DIVERSITÉ CULTURELLE ?

Les discussions internationales sur la société globale de l'information, qui vont inévitable-

ment se poursuivre après les deux phases du Sommet sur la société de l'information de 2003 et 2005, sont elles aussi très prometteuses. Il s'agit de savoir si les technologies modernes d'information et de communication (TIC) seront utilisées pour promouvoir la diversité et garantir l'égalité d'accès à l'information et au savoir pour tous – les riches comme les pauvres – ou si elles deviendront un outil de domination et d'uniformisation. Elles peuvent servir les deux fins. D'intéressantes expériences menées dans des pays multilingues comme l'Inde et l'Afrique du Sud montrent qu'elles peuvent constituer de précieux instruments pour préserver et promouvoir la diversité linguistique. Elles peuvent cependant devenir des instruments d'hégémonie culturelle. Ceux qui défendent et louent l'hégémonie culturelle des États-Unis sont pleinement conscients du potentiel qu'elles représentent à ce chapitre.



CONCLUSION

Malgré la résistance farouche de certains milieux, il semble que l'on admette de plus en plus que le respect de la diversité culturelle et des minorités et des droits des minorités constitue un trait essentiel des principes fondamentaux de l'unification européenne : la démocratie pluraliste, la primauté du droit et les droits humains. De toute évidence, le même constat s'applique dans les autres régions du monde. La cohésion sociale, la paix et l'harmonie doivent avoir pour assises le respect de l'autre, de l'altérité, de la différence et de la diversité, sur la base d'une éthique partagée de l'humanité, à savoir la même dignité pour tous les êtres humains.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Les gestes posés en Europe dans le domaine des droits de minorités ne peuvent qu'intéresser le Canada, un pays d'une grande diversité attaché au multiculturalisme. Le Canada (et le Québec) participent activement aux travaux de l'UNESCO sur la diversité culturelle et ont joué un rôle de premier plan dans l'élaboration et l'adoption de la Convention sur la diversité des expressions culturelles.

Le Canada devrait :

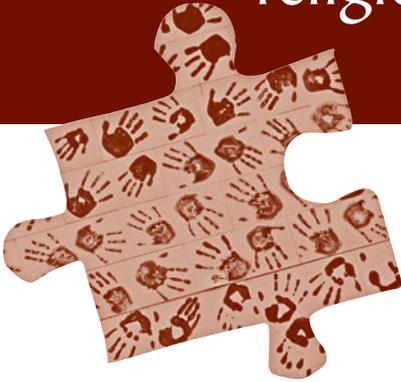
- exercer des pressions en faveur de la mise en œuvre rapide de la Convention de l'UNESCO sur la diversité des expressions culturelles. Pour ce qui est des suites du Sommet mondial sur la société de l'information, il est à souhaiter que le gouvernement canadien abandonne son approche essentiellement technique au profit d'une position qui tient compte de la dimension des droits humains inhérente aux questions discutées au Sommet.

L'Europe devrait :

- considérer et promouvoir sa diversité comme un atout et une source inestimable d'enrichissement;
- pratiquer et promouvoir non seulement le pluralisme politique, mais également le pluralisme culturel, encourager le dialogue interculturel et une meilleure connaissance des cultures et défendre avec fermeté son rejet du racisme, de la xénophobie et de l'intolérance;
- garantir les droits culturels qui constituent un volet essentiel, quoique largement négligé, des droits humains;
- se montrer généreuse en garantissant les droits des minorités, et favoriser ainsi un climat dans lequel les minorités n'auront plus de raison de se sentir menacées.

Comment les États laïcs doivent-ils composer avec la diversité religieuse ? Le modèle indien

Rajeev Bhargava



RÉSUMÉ

Les États laïcs sont partout en crise. Les mouvements d'opposition à la laïcité touchent des sociétés musulmanes, mais il existe aussi des mouvements protestants antilaïcs aux États-Unis, au Kenya, au Guatemala et aux Philippines. Les migrations en provenance des anciennes colonies et l'intensification de la mondialisation ont amené dans l'espace public des sociétés occidentales des adeptes de religions préchrétiennes, du christianisme et de l'Islam, posant d'importants problèmes au sein de ces sociétés. Mais les États confessionnels, pour leur part, sont rarement enclins à garantir liberté et démocratie. De quelle façon les défenseurs de la liberté et de l'égalité peuvent-ils sortir de ce dilemme ?

Cela ne veut pas dire que nous sommes contraints d'adopter ou de rejeter les modèles de laïcité occidentaux. Plusieurs sociétés, en fonction de leurs conditions culturelles et historiques propres, ont développé leur propre modèle d'État séculier attaché à la liberté et à l'égalité, qui est cependant différent des États laïcs occidentaux et, en un sens, peut-être même préférable. L'Inde – un État ni totalement chrétien ni occidental – offre un modèle qui répond à la fois aux objections de ceux qui s'opposent à des États non laïcs et à ceux qui s'opposent à certaines formes de laïcité.



LE PROBLÈME

Les États laïcs et l'idéologie qui les sous-tend, le laïcisme politique, semblent sur la sellette depuis le dernier quart du 20^e siècle. Après l'électrochoc provoqué par l'instauration en 1979 de la première théocratie moderne en Iran, on a vu apparaître, à la fin des années 1980, des mouvements politiques islamiques en Égypte, au Soudan, en Algérie, en Tunisie, en Éthiopie, au Nigéria, au Tchad, au Sénégal, en Turquie, en Afghanistan, au Pakistan et même au Bangladesh.

Ces mouvements de contestation des États laïcs ne se limitent pas aux sociétés musulmanes. Des mouvements protestants antilaïcs sont apparus au Kenya, au Guatemala et aux Philippines. Le fondamentalisme protestant est devenu une force de poids dans la vie politique américaine. Les nationalistes bouddhistes cinghalais au Sri Lanka, les nationalistes hindous en Inde, les religieux ultra-orthodoxes en Israël et les nationalistes sikhs dans l'État du Punjab en Inde, ainsi que dans les diasporas au Canada et en Grande-Bretagne se sont mis à remettre en question la séparation de la religion et de l'État.

Même l'éthos largement humaniste et laïc de l'Europe occidentale n'est pas sorti indemne de ce courant de contestation. On a pu en voir des échos en Grande-Bretagne et en Allemagne, mais ce sont l'affaire du foulard islamique en France et l'assassinat du cinéaste Théo Van Gogh aux Pays-Bas, peu de temps après la diffusion de son film controversé sur la culture islamique, qui l'ont illustré de la façon la plus spectaculaire.

Les migrations en provenance des anciennes colonies et l'intensification de la mondialisation ont amené dans l'espace public

occidental des adeptes de religions préchrétiennes, du christianisme et de l'Islam, ce qui a eu plusieurs effets cumulatifs : une diversité religieuse sans précédent, l'affaiblissement du monopole public de certaines religions, et l'émergence d'un climat de méfiance mutuelle, d'hostilité et de conflits.



LE MODÈLE OCCIDENTAL DE LAÏCITÉ : UNE PARTIE DU PROBLÈME

Le laïcisme occidental peut-il se renouveler et composer avec la nouvelle réalité d'une présence active de multiples religions dans la vie publique et les tensions sociales qui l'accompagnent ?

Le laïcisme occidental se définit lui-même comme une doctrine *universelle* exigeant une stricte séparation (exclusion mutuelle) de l'église/la religion et de l'État, au nom de la liberté et de l'égalité des personnes (*y compris* la liberté et l'égalité en matière d'appartenance religieuse). Le contexte sociohistorique dans lequel cette définition a vu le jour fut le problème fondamental auquel étaient confrontées les sociétés occidentales qui se modernisaient : la tyrannie, l'oppression et le sectarisme de l'église, et les menaces ainsi posées à la liberté – de la liberté religieuse individuelle (la liberté pour chacun de suivre sa propre voie vers Dieu/la liberté de conscience individuelle) à la liberté dans un sens plus général en tant (ultimement) que fondation d'une citoyenneté commune.

Pour surmonter ce problème, les sociétés occidentales en voie de modernisation ont dû créer ou consolider un autre pôle d'autorité publique totalement séparé de l'église. Pour ce faire, l'État a dû se soustraire à une religion hégémonique, parfois de manière brutale. Il lui fallait agir radicalement tant pour protéger

la liberté religieuse que la liberté en général (d'où la connotation antireligieuse des États laïcs). De plus, cette exigence de séparation n'était indubitablement pas négociable – l'exclusion mutuelle (un mur, pour reprendre l'expression célèbre de Thomas Jefferson) entre les deux institutions concernées, l'une intrinsèquement et exclusivement publique, l'autre étant invitée à se retirer au sein de la sphère privée et à y rester. L'individualisme qui sous-tend cette doctrine saute lui aussi aux yeux.

Le modèle classique, occidental, de laïcité devait résoudre le problème interne d'une religion unique assortie de différentes hérésies – le christianisme. Il semblait également reposer sur un rejet actif du rôle *public* de la religion et sur une indifférence, parfois respectueuse, de l'État pour tout ce que faisait la religion dans sa propre sphère interne, *privée*. Tant que cela demeure privé, l'État n'est pas censé s'en mêler.

Il est aujourd'hui de plus en plus évident que cette forme occidentale de laïcité n'a pas été élaborée pour des sociétés présentant une profonde diversité religieuse et qu'elle a du mal à composer avec des religions à orientation communautaire comme le catholicisme romain, l'Islam, certaines formes d'hindouisme et de sikhisme qui revendiquent une présence dans l'espace public, en particulier lorsqu'elles commencent à cohabiter au sein d'une même société. Ce laïcisme individualiste est contesté non seulement à l'extérieur des sociétés occidentales, mais aussi en leur sein. De fait, le modèle occidental de laïcité est devenu une partie du problème.



LES SOLUTIONS DE RECHANGE À LA LAÏCITÉ : LE PROBLÈME S'AGGRAVE

N'y a-t-il rien de valable dans le modèle laïc occidental ? Faut-il se tourner vers des États à caractère confessionnel, sur la fusion plutôt que la séparation de l'État et de la religion ?

Non, pas si nous sommes attachés à la liberté et à l'égalité. Historiquement, de tels États – comme ceux qui ont érigé en Églises d'État l'Église anglicane en Angleterre ou l'Église catholique en Italie – ne chérissaient ni la liberté ni l'égalité. Ces États reconnaissaient comme religion officielle la doctrine religieuse particulière de cette église, contraignaient les individus à ne fréquenter qu'une Église, les réprimaient quand ils ne professaient pas un certain nombre de croyances, levaient des impôts pour financer une Église particulière et rendaient obligatoire l'enseignement de l'interprétation privilégiée de la religion dans les établissements scolaires. On retrouvait dans ces États non seulement des inégalités entre les religions (les chrétiens et les juifs, par exemple) mais également entre les Églises d'une même confession. Les sociétés dirigées par de tels États étaient soit dévastées par des guerres de religions et des violences interconfessionnelles, soit grevées par les persécutions de groupes confessionnels minoritaires.

Les États dotés d'une religion officielle n'ont pas changé de couleur avec le temps. Au Pakistan, par exemple, la quasi-consécration de la secte sunnite dominante comme religion d'État s'est avérée désastreuse, même pour les minorités musulmanes. Les Ahmedis, par exemple, ont été déclarés minorité non musulmane, et peuvent en conséquence être condamnés s'ils se déclarent musulmans ou appellent « mosquée » leur lieu de culte.

L'État « démocratique » d'Israël souffre du même problème. Aussitôt qu'il s'est déclaré État juif, il n'a pu qu'exclure de son régime de droits et d'avantages ses propres citoyens arabes, et d'autant plus les autres Palestiniens.

Ce qui ne veut pas dire que tous les États laïcs soient préférables aux États à caractère confessionnel. Bien des États se sont dissociés de la religion pour des raisons parfaitement amoraux comme l'appétit de pouvoir, de richesse, ou des deux. Ces États machiavéliques – l'État colonial britannique en Inde, par exemple – qui se sont distancés de toutes les religions par pur opportunisme, ne se distinguent guère eux non plus par leur attachement à la liberté et à l'égalité.

Il existe, outre ces États laïcs amoraux, des États laïcs attachés à la liberté et à l'égalité. Le laïcisme occidental dominant favorise justement ce type d'État. Le problème, toutefois, c'est qu'il s'agit précisément des États que l'on dit aujourd'hui en crise.

Examinons les choses de plus près.

Il existe deux types de domination religieuse : la domination intrareligieuse et la domination interreligieuse. La première s'exerce à l'intérieur d'une même confession, tandis que la seconde s'exerce entre adeptes de différentes religions. En fait, c'est justement ce premier type de domination – celle du clergé sur les laïcs – qui a historiquement impulsé la formation d'États laïcs dans les sociétés occidentales. On peut citer comme autres exemples de domination intrareligieuse l'exclusion des « hors-caste » des temples hindous, l'interdiction pour les femmes catholiques romaines de dire la messe, la discrimination exercée à l'endroit des homosexuels dans de nombreuses sociétés chrétiennes, et la discrimination légale dans bien des sociétés musulmanes,

où le témoignage d'une femme ne vaut que la moitié de celui d'un seul homme.

Cependant, le modèle de laïcité occidentale s'avère incapable de prévenir la répression interreligieuse, exercée par les adeptes d'une religion à l'égard de membres d'un autre groupe confessionnel. La persécution séculaire des juifs au cours de presque toute l'histoire européenne vient immédiatement à l'esprit. Dernièrement, avec l'islamophobie qui s'est emparée de l'imaginaire de plusieurs sociétés occidentales, il y a fort à parier que les citoyens musulmans de ces pays se sont retrouvés désavantagés du seul fait de leur appartenance religieuse. Le laïcisme occidental dominant n'est pas suffisamment équipé pour composer avec une profonde diversité religieuse et il est indifférent à la domination interreligieuse endémique qui s'exerce en son sein.



UNE AUTRE CONCEPTION DE LA LAÏCITÉ : LE MODÈLE INDIEN

Il existe un autre modèle de laïcité, qui n'a pas des origines exclusivement occidentales, qui répond aux besoins de sociétés où existe une profonde diversité religieuse tout en se conformant aux principes de liberté et d'égalité. Il s'agit du modèle indien.

L'Inde offre en effet un modèle qui, s'il n'est pas consacré dans une doctrine ou une théorie, a été élaboré conjointement par des hindous et des musulmans du sous-continent, plus ou moins appliqué durant les périodes où régnait une certaine harmonie intercommunautaire en Inde et, à l'occasion, durant des épisodes de violences intercommunautaires. Quoi qu'il en soit, cette formule est implicitement inscrite dans la constitution du pays.

Le modèle indien présente six caractéristiques frappantes et susceptibles d'alimenter des discussions plus larges;

- Tout d'abord, les multiples religions ne sont pas considérées comme quelque chose en surplus qu'on aurait ajouté après coup, mais elles sont déjà présentes dès le départ, en tant qu'assises mêmes du modèle.
- Deuxièmement, le modèle n'est pas totalement opposé au caractère public des religions. Même si l'État n'est pas identifié à une religion particulière ou avec la religion en général (il n'existe pas de religion officielle), les groupes confessionnels jouissent d'une reconnaissance officielle et donc publique.
- Troisièmement, l'État est attaché à de multiples valeurs – la liberté et l'égalité, non pas au sens étroit de libertés individuelles, mais interprétées de façon large de manière à s'appliquer à l'autonomie relative des groupes religieux, ainsi qu'à d'autres valeurs plus fondamentales comme la paix et la tolérance entre les communautés. Ce modèle est très attentif au potentiel qu'ont les religions de sanctionner la violence.
- Quatrièmement, il n'érige pas un mur séparant l'État de la religion. Il existe des frontières, bien entendu, mais elles demeurent poreuses. C'est ce qui permet à l'État de soustraire certaines religions de lois applicables aux autres et d'intervenir dans les institutions religieuses. Cette intervention peut prendre diverses formes : aide aux établissements d'enseignement de communautés confessionnelles sur une base non préférentielle, interventions auprès d'institutions socio-religieuses qui privent de la même dignité et d'une

égalité de statut certains adeptes d'une même religion ou des adeptes d'autres confessions (les interdictions, par exemple, frappant les Intouchables, et l'obligation de permettre à tous, quelle que soit leur caste, d'entrer dans les temples hindous, et éventuellement de poser des gestes visant à corriger les inégalités hommes/femmes). Ces interventions se font sur la base d'une plus grande attention à une égalité de traitement et de respect pour tous les individus et tous les groupes. Bref, le modèle indien interprète la séparation non pas comme une stricte exclusion ou une stricte neutralité, mais plutôt comme ce que j'appellerai une *distance régie par des principes*.

- Cinquièmement, ce modèle démontre que nous n'avons pas à choisir entre hostilité active et indifférence passive, ni entre hostilité irrespectueuse et indifférence respectueuse. Nous pouvons combiner les deux : l'État peut intervenir pour prohiber certaines pratiques, à condition qu'il se montre respectueux des autres pratiques de cette même religion, en les soutenant publiquement.
- Sixièmement, en ne s'engageant pas, dès le départ, exclusivement en faveur des valeurs individuelles ou des valeurs collectives, et en n'instaurant pas des frontières rigides entre le public et le privé, le laïcisme constitutionnel indien permet de prendre des décisions sur ces questions à l'intérieur de la dynamique ouverte de la vie politique démocratique – bien qu'à l'intérieur de limites fondamentales comme le renoncement à la violence et la protection des droits humains fondamentaux, y compris le droit de ne pas être privé de son droit à être représenté.

Par cet attachement à de multiples valeurs et cette distance régie par des principes, l'État cherche à concilier des valeurs différentes,

indien traverse périodiquement des crises et il est profondément *contesté*. En outre, même à son meilleur, il crée autant de problèmes qu'il en résout.

On pourrait en forçant un peu la formule, définir le modèle indien de laïcité de la façon suivante :

L'État doit garder une distance régie par des principes face à toutes les institutions religieuses publiques ou privées, à caractère individuel ou communautaire, au nom des valeurs tout aussi importantes (et parfois contradictoires) que sont la paix, les biens temporels, la dignité, la liberté et l'égalité (dans toute la complexité de leurs versions individualistes ou communautaires).

ambiguës, mais toutes aussi importantes les unes que les autres. C'est ce qui fait de son idéal de laïcité davantage un arrangement contextuel, éthiquement adapté et politiquement négocié – ce qu'il est réellement.

Les spécialistes du laïcisme à l'occidentale commencent peut-être à trouver quelque chose de familier dans l'idéal formulé précédemment. Bien sûr, le modèle indien n'est pas tombé du ciel. Il partage une histoire avec l'Occident, une histoire qu'il a en partie apprise et reprise. On peut voir dans le laïcisme à l'indienne une façon de récupérer la riche histoire du laïcisme occidental, une histoire oubliée, dévalorisée ou souvent obscurcie par la formule de la stricte séparation entre l'État et la religion. Ce faisant, les sociétés occidentales peuvent lire dans le laïcisme à l'indienne non seulement une version comprimée de leur propre histoire, mais aussi une voie d'avenir pour elles-mêmes.

« Mais voyez dans quel état est le sous-continent ! pourra-t-on s'objecter. Regardez l'Inde ! À quel point elle reste divisée ! Comment prétendre que son modèle de laïcité soit une réussite ? » Il ne faut pas sous-estimer le poids de ces arguments. Le laïcisme

Mais on ne doit pas oublier qu'un État laïc a vu le jour en Inde *malgré* le massacre et le déplacement de millions de personnes pour des motifs ethnoreligieux. Il a survécu dans un contexte où le nationalisme ethnique demeure dominant à travers le monde. Alors que différentes cultures

religieuses réclament leur place dans les sociétés du monde entier, il se peut que le modèle indien de laïcité offre la voie d'avenir la plus pacifique, la plus attachée à la liberté et la plus démocratique.



CONCLUSION

L'Inde en elle-même n'offre qu'une solution de rechange parmi d'autres. Certains aspects de son modèle se retrouvent inscrits dans les meilleures pratiques de bien des États, y compris de ces États occidentaux si attachés au laïcisme politique dominant. Et pourtant, le modèle indien peut contribuer à montrer que c'est la réceptivité à de multiples valeurs, le maintien d'une distance régie par des principes et une volonté de mettre les choses en contexte qui permet à chaque société d'inventer sa propre conception de la laïcité et son propre modèle d'État laïc. Il souligne la nécessité d'inventer de multiples formes de laïcité.

Cette approche peut aider des pays comme le Canada à se pencher sur leur potentiel normatif et leurs pratiques politiques, plutôt que de s'en tenir à un modèle élaboré à un moment précis de l'histoire.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

- L'État ne peut se soustraire à la nécessité d'adopter ou d'endosser une politique en matière de religion ou à l'égard des organisations confessionnelles. La religion joue un rôle important dans la vie de bien des personnes et les institutions religieuses fonctionnent comme n'importe quelle institution purement laïque. La séparation ne signifie pas *l'exclusion* du religieux du champ de l'État.
- Il ne faut pas non plus interpréter la séparation de l'Église et de l'État comme une neutralité *stricte* ou absolue. Aucun État ne peut aider ou contenir toutes les religions de la même manière et au même degré.
- L'État peut intervenir dans les affaires religieuses ou s'en abstenir uniquement en fonction de ce qui, chez elles, favorise les valeurs que sont la liberté et l'égalité.
- Il faut interpréter les valeurs de liberté et d'égalité comme des droits individuels et, au besoin, comme des droits collectifs. Les droits des communautés sont particulièrement importants si les groupes confessionnels sont vulnérables ou si, du fait du petit nombre de leurs membres, ils n'ont qu'un pouvoir très relatif d'influencer les prises de décisions.
- La laïcité ne doit pas se montrer hostile ni servile face à la religion : ni déférence aveugle ni indifférence, mais doit plutôt avoir un respect critique à l'égard de toutes les religions.
- Un laïcisme qui professe une distance régie par des principes et qui se montre réceptif à la diversité des valeurs ne peut éviter de contextualiser ses jugements. Les jugements contextualisés permettent des arrangements et des compromis éthiquement adaptés.
- Ceux qui estiment s'être libérés de la religion ou qui pensent que leur propre religion, et non celle des autres, s'est émancipée, devraient accepter avec humilité que rien n'est irréversible. Ils devraient également se souvenir des siècles d'oppression exercée à l'intérieur de leur propre religion ainsi que des politiques répressives de nombreux États laïcs. Alors que de plus en plus de sociétés deviennent multiconfessionnelles, il est bon de prendre conscience de la vulnérabilité de sa propre religion, et de sa propre vision du monde, si on veut créer un ordre mondial pacifique et juste.
- Le Canada, comme d'autres sociétés occidentales, devrait envisager une laïcité plus ouvertement réceptive aux religions à caractère public et communautaire.

La démocratisation et les minorités nationales en Asie du Sud-Est

Jacques Bertrand



RÉSUMÉ

La démocratisation mène parfois à l'éruption de violents conflits interethniques. Quelle en est la raison et que peut-on faire pour prévenir ce risque ? Au cours des vingt dernières années, on a pu voir dans un certain nombre de pays (ex-Yougoslavie, ex-URSS) éclater de violents conflits ethniques après la tenue d'élections et la mise en place de nouvelles institutions démocratiques. En étudiant la région de l'Asie du Sud-Est, qui a connu plusieurs conflits de ce genre, on constate que le moment où des concessions sont accordées à des groupes ethniques ainsi que le degré d'organisation préalable des groupes qui luttent pour obtenir des accommodements particuliers sont des facteurs importants dans l'escalade de la violence au moment de la démocratisation.

Contrairement à ce qu'on pourrait être tenté d'en conclure, la résurgence d'un conflit violent impliquant des minorités nationales n'est pas le résultat de tensions couvant de longue date. Le plus souvent, elle est due à la conjonction précise de plusieurs facteurs, dont certains peuvent être effectivement réglés lors du régime de transition – dans ce cas, lors du processus de démocratisation. En accordant des concessions avant la démocratisation, on réduit les risques de voir les groupes minoritaires se mobiliser. Sinon, des engagements souscrits dès le début de la transition peuvent donner également de bons résultats. Les cas de la Thaïlande et des Philippines montrent que de telles tactiques peuvent être avantageuses. Les violences en Indonésie illustrent quel type de conséquences peut avoir une politique contraire.

Le non-respect des engagements souscrits peut toutefois créer les conditions d'une résurgence du conflit. De fait, on a pu voir en Thaïlande et aux Philippines une remobilisation ethnique, et un risque identique dans d'autres régions d'Asie du Sud-Est, à cause de l'attitude ambiguë de l'État par rapport à ses engagements. Quand des engagements sont pris et respectés à la lettre, après d'authentiques négociations auxquelles participent toutes les parties, les chances de règlement et de paix augmentent.



INTRODUCTION

Parmi les types de conflit ethnique les plus courants, les conflits ethnonationalistes se caractérisent par le fait qu'ils engagent des groupes ethniques qui se considèrent comme des nations séparées et revendiquent en conséquence l'autodétermination (et souvent l'indépendance).

L'Asie du Sud-Est a été le théâtre de plusieurs conflits ethnonationalistes :

- Les Acehnais et les Papous en Indonésie ont réclamé leur propre État et recouru à la violence pour parvenir à cette fin;
- Les musulmans du sud des Philippines ont rejeté l'État philippin; cette insurrection se poursuit encore aujourd'hui;
- Les musulmans malais du sud de la Thaïlande se sont mobilisés en recourant à la violence : ils refusent depuis longtemps leur intégration à l'État à majorité bouddhiste.

Les conflits ethnonationalistes en Asie du Sud-Est se distinguent des autres types de conflit ethnique en cours dans la région. Dans ce cas-ci, il s'agit de mouvements dirigés contre l'État qui réclament leur autodétermination, identifient leur groupe comme une nation séparée et sont dotés de forces de résistance organisées pour atteindre leur but. Pour analyser ces conflits, et, plus important, envisager des solutions potentielles, il faut souvent évaluer quelles sont les institutions à mettre en place pour répondre le mieux possible aux revendications de ces groupes, tout en préservant la stabilité de l'État.



ACCOMMODEMENT OU INTÉGRATION ? LA DÉLICATE TRANSITION VERS LA DÉMOCRATIE

Les spécialistes ont longuement débattu sur les risques relatifs d'explosion de violences ethniques associés aux processus de démocratisation. Nombreux sont ceux qui affirment que la démocratisation, si elle est mal réalisée, peut favoriser l'instabilité et attiser les revendications sécessionnistes de groupes ethnonationalistes. Il est donc essentiel, lors des différentes étapes de la transition d'un régime autoritaire vers la démocratie, de mettre en place des institutions qui vont prévenir l'éruption d'un conflit. Il n'existe toutefois pas de recettes (solutions institutionnelles) qui aient fait leurs preuves dans toutes les situations.

Bien des analystes ont privilégié des stratégies intégrationnistes, les plus susceptibles à leurs yeux d'assurer une stabilité à long terme. Une stratégie intégrationniste vise à forger des alliances à travers les barrières interethniques, à éliminer la représentation politique fondée sur l'appartenance ethnique afin de créer des liens unitaires plus forts et un sentiment de loyauté envers l'État.

Les « accommodationnistes », pour leur part, rejettent cette thèse qui, selon eux, conduit souvent à une discrimination ouverte ou camouflée à l'endroit de certaines minorités ethniques, et risque plus d'attiser des conflits que de les prévenir. Une stratégie « accommodationniste » part du principe voulant qu'une fois que les groupes ethniques se sont mobilisés, le meilleur moyen de préserver la stabilité consiste à reconnaître la situation de ces groupes et à créer des institutions qui leur assureront représentation et protection de leurs droits.

De fait, nous avons pu constater que dans les cas où il y avait eu accommodement des groupes ethnonationalistes en Asie du Sud-Est, la situation était devenue moins instable. Dans ces cas, malgré une tradition relativement longue de luttes contre l'État, les violences ont connu des trêves. Il est vrai que nous avons assisté ces dernières années à une résurgence de violences dans la foulée de processus de démocratisation. Les institutions démocratiques n'ont pas suffi par elles-mêmes à créer un solide lien de loyauté envers l'État ou à éliminer le sentiment d'exclusion des groupes minoritaires. C'est en reconnaissant davantage les griefs des groupes et en mettant en place de nouvelles institutions pour les représenter qu'on a obtenu les meilleurs résultats. Mais il y a deux conditions à réunir pour y parvenir. Le moment où sont pris les engagements, et la volonté crédible d'y donner suite, jouent ici un rôle clé.



ACCÉDER AUX DEMANDES DES GROUPES ETHNONATIONALISTES EN ASIE DU SUD-EST

De vastes études empiriques ont démontré que dans certains cas le conflit semble s'intensifier au tout début de la période de mise en place d'institutions démocratiques, et non plus tard, en particulier dans les cas de conflits ethnonationalistes. En Asie du Sud-est, si la démocratisation a effectivement débouché sur une intensification des conflits ethnonationalistes, la gravité des conflits a beaucoup varié; c'est en Thaïlande qu'on a vu la plus faible recrudescence du conflit au début de la période de démocratisation.

- Aux Philippines, État qui s'est démocratisé après la chute du dictateur Ferdinand Marcos en 1985, le conflit sécessionniste impliquant les autonomistes musulmans moros du sud du pays s'est intensifié pendant plusieurs années avant la conclusion d'un accord de paix en 1996.
- En Indonésie, l'ouverture démocratique qui a suivi la chute du président Suharto en 1998 s'est soldée par l'intensification des conflits impliquant trois mouvements ethnonationalistes différents : les Est-Timorais, les Acehnais et les Papous.
- En Thaïlande, par contre, la mobilisation des musulmans malais du Sud n'a pas connu de recrudescence après la démocratisation de 1988. C'est dans la période plus tardive du processus de démocratisation, celle où les conflits ont d'habitude tendance à faiblir, que le conflit s'est fortement intensifié.

Il existe trois raisons pour lesquelles l'intensité des conflits ethniques varie selon les pays au début ou lors des étapes ultérieures de la démocratisation :

- a) le degré des violences sera supérieur s'il existe déjà une organisation ethnonationaliste structurée et homogène avant la démocratisation;
- b) si d'importantes concessions sont accordées avant la démocratisation, les groupes ethnonationalistes auront tendance à se fier plus ou moins à l'État et donc à négocier pour obtenir des concessions quand s'engagera la démocratisation;
- c) le non-respect des concessions promises peut provoquer une recrudescence du conflit parce que l'État n'a pas donné concrètement suite aux engagements *attendus*.

Dans les cas des Acehnais en Indonésie et des Moros aux Philippines, ces groupes disposaient avant la démocratisation de mouvements de lutte armée bien organisés. Même si les politiques répressives de régimes

autoritaires les avaient affaiblis, ces mouvements avaient pu se réarmer et se réorganiser clandestinement. Ils étaient donc en mesure de tirer parti de la faiblesse relative de l'État durant la période plus incertaine de la démocratisation pour se remobiliser.

En Thaïlande, par contre, les organisations des musulmans malais avaient généralement disparu et ne se sont pas matérialisées de nouveau après la démocratisation.

Au Timor-Oriental et en Papouasie, des mouvements civils ont vu le jour et se sont mobilisés parallèlement aux groupes armés.

L'absence de mouvements civils en Thaïlande s'explique par le fait qu'*avant* la démocratisation, les groupes ethnonationalistes avaient obtenu d'importantes concessions en matière linguistique et sur le plan de la culture et de la représentation. Dans ce pays, toutefois, on a assisté plus tard à une remobilisation ethnique plus intense (et une recrudescence du conflit), lorsque le gouvernement n'a pas respecté ses promesses ni manifesté la volonté de le faire.



LE CAS DE L'INDONÉSIE

On peut tirer des conflits qui se sont produits dans les provinces indonésiennes d'Aceh et de Papouasie un certain nombre de leçons pour régler les conflits ethnonationalistes qui éclatent lors de la mise en place de nouvelles institutions démocratiques. La première constitution indonésienne de 1945, qui consacrait l'idée d'une république unitaire, ne faisait guère cas de la diversité ethnique. Après la chute de la dictature en 1998, la constitution fut modifiée et on promulgua de nouvelles lois afin de démocratiser le système politique indonésien. Dans le cadre de cette démocratisation, on adopta de nouvelles mesures pour assouplir le système politique afin de

répondre aux pressions exercées en faveur de la décentralisation, d'une délégation des pouvoirs et de la satisfaction des revendications des groupes ethnonationalistes du Timor-Oriental, d'Aceh et de Papouasie (le Timor-Oriental ayant par la suite accédé à l'indépendance, nous ne traiterons pas de ce cas ici). Après 1998, des réformes législatives consacrèrent la reconnaissance des différences régionales et la nécessité de créer des institutions suffisamment souples pour refléter cette diversité.

La nouvelle loi relative au gouvernement de la province d'Aceh (2006) constitue le texte législatif le plus souple et le plus prometteur en ce qui touche à la satisfaction des demandes des groupes ethnonationalistes en Indonésie. Les concessions précédentes en matière d'autonomie n'avaient jamais abouti à l'instauration de la paix. La loi de 2006 a été obtenue, toutefois, après plusieurs années de répression et de violences et ce, sous le régime démocratique. Après la désintégration de l'Ordre Nouveau de Suharto, le Mouvement Aceh libre avait ressurgi parallèlement à la naissance d'un puissant mouvement civil autonomiste. La législation de 2006 constitue une nouvelle percée qui fait suite au protocole d'entente d'Helsinki signé par le gouvernement indonésien et le Mouvement Aceh libre le 15 août 2005; cet accord octroie une large autonomie dans tous les domaines (à l'exception de quelques-uns demeurés sous contrôle du pouvoir central), une décentralisation de la fiscalité, un contrôle des ressources naturelles et la possibilité de présenter des partis politiques locaux aux élections régionales et au conseil de régence.

Par contre, si les Papous ont obtenu leur autonomie en vertu de la Loi spéciale sur l'autonomie, celle-ci n'a pas réussi à recueillir un fort appui au sein de la population. Après

1998 est né là aussi un puissant mouvement civil qui réclamait l'indépendance. Le groupe de lutte armée, le Mouvement pour la libération de la Papouasie, est demeuré actif, mais a laissé la préséance au mouvement civil parce qu'il jouissait d'un large appui au sein de la population. Le gouvernement indonésien a réagi là encore par la répression, mais il a aussi adopté la Loi spéciale sur l'autonomie, qui prévoit une large autonomie régionale, la mise en place d'une assemblée spéciale représentant les groupes papous en plus de leur représentation à la législature locale, ainsi que la redistribution en faveur de la province des ressources fiscales et des revenus tirés de l'exploitation des ressources naturelles.

La Loi relative à l'autonomie et son application se heurtent toutefois à plusieurs problèmes. Elle est entrée en vigueur malgré les objections des leaders papous qui réclamaient de solides mesures d'accommodement et de redressement de griefs anciens. Le réexamen des revendications des Papous en faveur de l'autodétermination à la lumière du décret sur le libre choix, qui leur a valu d'être intégrés à l'Indonésie en 1969, n'a pas avancé. Il faut aussi mentionner les problèmes posés par d'autres mesures législatives qui vont à l'encontre de la Loi spéciale sur l'autonomie, dont aucune disposition ne stipule en toutes lettres qu'elle a préséance sur toute autre loi. De plus, elle est formulée en termes vagues et manque de précision, ce qui ouvre la voie à des interprétations qui peuvent s'avérer contraires à l'intention du législateur. Fait encore plus important, la Loi a été mise en œuvre au moment même où entrait en vigueur une autre loi qui divisait la province en trois entités.



CONCLUSION

Les périodes de transition démocratique s'accompagnent souvent d'une résurgence de conflits nationalistes et ethniques sub-étatiques. Il ne s'agit pas de conflits qui couvent de longue date et qui explosent soudain à l'occasion d'une ouverture démocratique. Ils sont en fait le résultat d'une remobilisation calculée qui se produit parce que l'État n'a pas corrigé les motifs de griefs ni donné suite à ses engagements. Les concessions comme l'accord de paix dans la province d'Aceh ne sont souvent accordées qu'*après* de longs épisodes de conflit violent. Mais l'octroi de concessions *avant* la démocratisation ou à son tout début peut cependant parvenir à empêcher une escalade des violences. En Thaïlande, les musulmans malais ne se sont pas immédiatement remobilisés après la démocratisation parce qu'ils avaient obtenu d'importantes concessions. Dans le même sens, les Moros aux Philippines ont interrompu leur remobilisation à la suite des promesses inscrites dans la nouvelle constitution de 1986. En Indonésie, en revanche, les Acehnais, les Timorais et les Papous se sont fortement mobilisés parce qu'ils n'avaient obtenu aucune concession avant la démocratisation : ils nourrissaient bien des griefs et n'espéraient guère voir le nouveau régime accéder à leurs demandes. L'éruption de violence qui a suivi fut le résultat malheureux de concessions insuffisantes et d'un manque de volonté de donner suite aux engagements et aux promesses.

Dans le cas des Acehnais et des Papous, l'abandon d'une approche hautement intégrationniste à la faveur d'une stratégie d'accommodement a grandement contribué à atténuer le conflit. En octroyant l'autonomie à ces régions et en adoptant des dispositions

spéciales en leur faveur, l'État indonésien a manifesté une volonté d'accéder à leurs demandes et donc de réduire les risques de mobilisation ethnique. Cette souplesse est bien plus porteuse de stabilité que l'approche précédente.

Les résultats ont toutefois été mitigés. L'accommodement qu'a représenté l'adoption de la loi de 2006 relative au gouvernement d'Aceh a jusqu'ici porté des fruits, mettant un terme au violent conflit qui ravageait la région. Cette loi a octroyé de larges pouvoirs à la région et reconnu les besoins spécifiques des Acehnais. Formulée avec soin et précision, elle a été mise en œuvre selon le calendrier prévu et tel qu'attendu. En revanche, la Loi spéciale relative à l'autonomie en Papouasie est imprécise et ambiguë; elle manque de mordant sur le plan juridique et elle a été mise en œuvre en même temps que d'autres mesures législatives qui en compromettent la portée.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Dans une large mesure, les leçons qu'enseignent les événements d'Asie du Sud-Est peuvent très bien s'appliquer à d'autres pays. La question du bon moment pour octroyer des concessions ne se pose plus dans les pays à l'étude, mais on peut encore émettre un certain nombre de recommandations :

- Les pays de la région devraient manifester leur volonté de respecter leurs engagements et mettre en œuvre toutes les mesures législatives adoptées en faveur des minorités nationales. Si l'État s'engageait davantage à mettre en œuvre les accords d'autonomie pour Mindanao et la Papouasie, les risques d'une prolongation du conflit en seraient réduits.
- Il faudrait réviser la Loi spéciale sur l'autonomie pour la Papouasie et la reformuler en termes plus précis. Cette loi pourrait s'appliquer à d'autres juridictions et être renégociée en consultant davantage les organisations locales. Plus important encore, elle devrait avoir préséance sur toute autre loi concernant les Papous. La Loi relative au gouvernement d'Aceh pourrait servir de modèle.
- Il faudrait reconsidérer la partition de la Papouasie en consultant toutes les parties concernées.
- Le gouvernement thaïlandais devrait formuler une loi sur l'autonomie inspirée de la loi indonésienne relative au gouvernement de la province d'Aceh afin d'accéder aux demandes des groupes du sud du pays. Mais s'il le fait, il devra s'engager clairement et sans ambiguïté à la mettre en œuvre.

Quelques recommandations d'ordre plus général :

- Pour prévenir une escalade de tensions au moment de la démocratisation, il pourrait être utile d'accorder d'importantes concessions aux minorités nationales avant la démocratisation ou faire clairement savoir que le processus de démocratisation comprendra des mesures d'accommodement.
- Il faudrait formuler les lois sur l'autonomie en termes clairs et précis, pour éviter par la suite des interprétations contraires à l'intention première du législateur, à savoir élargir l'autonomie.
- Il faudrait que les lois relatives à l'autonomie soient dûment et rapidement appliquées après leur adoption, et abroger les lois antérieures susceptibles d'en compromettre l'application. Faute d'une mise en application rapide et crédible des lois sur l'autonomie, on risque d'en affaiblir la portée et de créer de nouvelles sources de conflit.

Le fédéralisme hybride en Asie

Baogang He



RÉSUMÉ

Dans la plupart des pays asiatiques, des voix s'élèvent pour préconiser l'introduction du fédéralisme comme moyen de minimiser les conflits ethniques et de réaliser l'intégration et l'unité. Le débat porte sur la question de savoir lequel, du fédéralisme régionaliste ou du fédéralisme plurinationnel, offre le modèle le plus approprié dans les circonstances. Mais ce faisant, il néglige ou sous-estime les modèles hybrides de fédéralisme existant en Asie.

Nous allons défendre ici un autre point de vue, à savoir que le fédéralisme hybride est le modèle le plus approprié pour composer avec la question des minorités et de l'identité nationale en Asie. À l'intérieur de ce fédéralisme hybride, seules une ou deux régions ou unités périphériques ont été décentralisées ou ont obtenu un statut de région autonome. Axé sur la recherche de stabilité plutôt que sur la démocratie et les droits humains, le fédéralisme hybride présente des aspects délibérément asymétriques. Il a aussi ses faiblesses. La forme asiatique de fédéralisme hybride ne garantit pas nécessairement à certains groupes qu'ils pourront jouir de tous les droits des minorités, et les perspectives à long terme du fédéralisme hybride en Asie demeurent incertaines.

Pourtant, certaines formes hybrides de fédéralisme et leurs variantes asiatiques pourraient bien « accommoder » les différences ethniques et favoriser l'harmonie interethnique et l'intégration nationale. Les pays d'Asie offrent d'intéressantes expériences comparatives, en partie inspirées par les exemples des institutions occidentales, imitant ou adaptant parfois des institutions jugées efficaces ou qui sont des vestiges du régime colonial, mais en les remodelant et en les combinant souvent à des formes traditionnelles de gouvernance.



INTRODUCTION

L'année 2005 a marqué un grand tournant dans l'histoire contemporaine du fédéralisme en Asie. L'introduction d'une forme hybride de fédéralisme en Indonésie coïncide avec l'accession du peuple d'Aceh à un degré substantiel d'autonomie en vertu de l'accord de paix de 2005. Aux Philippines, le discours sur l'état de la nation adressé par la présidente Gloria Macapagal-Arroyo au Congrès a accéléré le processus de fédéralisation. Ces deux événements illustrent une réorientation radicale de la gouvernance face aux minorités et aux conflits ethniques.

L'Asie est actuellement le théâtre de conflits ayant pour enjeux l'autonomie de régions à ethnie majoritaire, le droit à l'autonomie territoriale et même le statut de nation, et l'on y débat actuellement sur les vertus du fédéralisme en général – et du fédéralisme plurinational en particulier – comme moyen de réduire et de contenir les conflits ethniques. La communauté internationale s'est elle aussi demandé si le fédéralisme plurinational à la canadienne offrait un modèle satisfaisant, et si les normes et principes sous-jacents que sont le droit à l'autonomie territoriale, le droit à l'autodétermination et le droit de ne pas être assimilé constituaient des normes universelles acceptables.



LES PAYS D'ASIE FLIRTENT AVEC LE FÉDÉRALISME

Dans les années 1940 et 1950, plusieurs pays asiatiques ont cherché à mettre en place des systèmes fédéraux, tentatives qui, pour la plupart, ont échoué. Le fédéralisme fut préconisé comme un moyen de réaliser une forme d'union politique entre l'Inde et le Pakistan et entre la Malaisie et Singapour. L'imposition du fédéralisme par

les Britanniques a échoué, avec la partition entre l'Inde et le Pakistan et la sécession de Singapour. Pourtant, l'Inde, le Pakistan, la Malaisie et l'Indonésie ont tous opté pour le fédéralisme, bien que l'expérience indonésienne de 1948 n'ait été que de courte durée. La Chine a caressé l'idée du fédéralisme, mais a très vite rejeté le modèle soviétique dans les années 1950.

Durant les décennies qui ont suivi la décolonisation, les pays d'Asie, qui se méfiaient du fédéralisme, se sont surtout employés à bâtir des États-nations unitaires et homogènes. Malgré les échecs des expériences antérieures, on a vu réapparaître dernièrement un courant favorable au fédéralisme, surtout dans les pays aux prises avec un problème d'identité nationale – les Philippines, la Chine, la Birmanie, l'Indonésie, l'Inde, le Sri Lanka et le Pakistan, par exemple, des pays confrontés à la résistance de minorités ethniques et religieuses ainsi qu'à des mouvements sécessionnistes.



LE DÉBAT EN ASIE : FÉDÉRALISME RÉGIONAL OU PLURINATIONAL ?

Le débat actuel qui a cours actuellement dans les milieux intellectuels et gouvernementaux porte essentiellement sur la forme de fédéralisme la mieux à même de favoriser l'autonomie, de contenir et de réduire les conflits ethniques, et de faciliter et promouvoir la démocratie : un fédéralisme régional ou un fédéralisme plurinational ?

Voici comment on peut caractériser le fédéralisme régional ou territorial :

- protection universelle des droits individuels;
- neutralité de l'État face aux différents groupes ethniques;

- absence de frontières internes pour les groupes ethniques;
- séparation et distribution des pouvoirs au sein d'une unique communauté nationale et des régions.

En résumé, l'ethnicité n'est pas ici l'unité de base de la fédération.

Les systèmes fédéraux états-unien et australien constituent des exemples de ce fédéralisme régional. Le fédéralisme malaisien est lui aussi territorial, plutôt que plurinational. Le modèle de l'Inde comprend lui aussi une solide dose de fédéralisme régional.

Le fédéralisme plurinational présente les traits suivants :

- des constitutions fédérales accommodant des groupes ethniques géographiquement concentrés;
- des frontières internes permettant aux minorités d'exercer leurs droits et l'autonomie gouvernementale, et de se donner une « patrie » ethnonationale.

Les fédérations canadienne, belge et espagnole sont des exemples de fédéralisme plurinational.



LE FÉDÉRALISME PLURINATIONAL, UN SYSTÈME JUSTE MAIS INSTABLE ?

Le philosophe canadien Will Kymlicka définit le fédéralisme plurinational comme la création d'une sous-unité fédérale ou quasi fédérale au sein de laquelle le groupe minoritaire constitue localement la majorité et peut de ce fait exercer une marge importante d'autonomie gouvernementale, et où la langue de ce groupe tend à être reconnue comme langue officielle de l'État, au sein de la sous-unité fédérale ou à l'échelle

du pays. Dans le fédéralisme plurinational, la langue joue un rôle déterminant dans le tracé des frontières politiques internes. Si on prend le cas de l'Inde, par exemple, les frontières des États indiens ont été déterminées en fonction des langues ethniques dans les années 1950.

Les frontières internes tracées en fonction de la langue majoritaire satisfont bien des gens, elles ne sont pas contraires au libéralisme et ne mettent pas en péril l'unité nationale. Le fédéralisme plurinational apparaît comme une formule plus équitable qui répond beaucoup mieux que d'autres modèles aux désirs et aux préoccupations des minorités.

Toutefois, certains comme David Brown, un spécialiste australien de l'Asie du Sud-Est, jugent le fédéralisme plurinational instable et problématique. Brown avance que de par sa nature même, il favorise l'instabilité, encourage controverses et violences et risque éventuellement de faire éclater l'État-nation. En accordant aux minorités des enclaves où elles exercent un pouvoir majoritaire, le fédéralisme plurinational peut entraver le fonctionnement de la démocratie, alors que le fédéralisme régional peut, lui, coexister avec la démocratie et en favoriser l'exercice. Dans la fédération plurinationale belge, par exemple, le sentiment d'identité nationale est faible et l'avenir de ce pays semble d'ailleurs incertain. La question de savoir si le fédéralisme plurinational a été une erreur ou une formule prématurée et problématique dans les pays occidentaux demeure un sujet controversé.

On retrouve ce débat entre tenants du fédéralisme régional et partisans du fédéralisme plurinational au Sri Lanka. Le gouvernement sri-lankais et une majorité de Cinghalais privilégient un modèle fédéral fondé sur les régions, combinant partage des compétences et autonomie gouvernementale limitée pour

les Tigres tamouls. Ces derniers lui préfèrent une forme de fédéralisme plurinational, de nature plus confédérale, assortie d'une autonomie maximale. En 2001, les Tigres tamouls ont rejeté les propositions du gouvernement, à savoir une large décentralisation des pouvoirs, pour réclamer une administration transitoire qui contrôlerait la police, l'appareil de justice, les revenus et les questions foncières en 2002. Au même moment, les forces de droite au sein de la majorité cinghalaise bouddhiste s'opposaient au plan de décentralisation du gouvernement.



LE FÉDÉRALISME HYBRIDE EN ASIE

Il serait extrêmement difficile pour certains États asiatiques comme les Philippines et l'Indonésie, par exemple, de mettre en place un fédéralisme strictement régional parce que ce modèle s'avère inefficace pour enrayer les conflits ethniques. Le fédéralisme régional ou territorial ne répond pas aux revendications des minorités nationales et il est par conséquent inévitable que certains pays asiatiques, ceux qui sont aux prises avec les plus fortes tensions ethniques, vont adopter des composantes du fédéralisme plurinational, mais en y combinant des éléments centralisés et asymétriques.

Le modèle de fédéralisme plurinational ne s'applique pas à Hong Kong, parce que la plupart des habitants y sont chinois et qu'il n'existe pas de minorités nationales. Dans le même sens, dans l'éventualité d'une réunification de Taïwan et de la Chine dans un cadre fédéral, le fédéralisme plurinational ne s'appliquerait pas parce que les Taïwanais sont largement considérés comme des Chinois Han (huaren). Le fédéralisme plurinational ne conviendrait pas non plus au Japon et dans les deux Corée. Dans l'éventualité d'une unification de la Corée du Nord et de la Corée du Sud dans un même État fédéral, celui-ci ne serait probablement pas plurinational.

L'implantation en bloc du modèle de fédéralisme plurinational est difficilement concevable du fait de l'absence d'un élan suffisant en sa faveur, et elle pose problème à cause des difficultés qu'elle risque fort de créer par la suite. Il se peut que le débat opposant fédéralisme régional et fédéralisme plurinational soit conceptuellement trop étroit en Asie, puisqu'il ignore ou sous-estime les modèles de fédéralisme existant déjà dans cette région. Le Pakistan et la Malaisie, par exemple, ont adopté un modèle de *fédéralisme non libéral* où le fédéralisme coexiste avec une structure de pouvoir autoritaire et appuie

même cette structure. L'Inde, l'Indonésie, les Philippines et la Chine ont développé un *fédéralisme hybride* qui a l'autonomie régionale pour principale caractéristique.

Les modèles occidentaux de fédéralisme – régional (territorial) et plurinational – n'ont jamais été largement implantés en Asie. C'est plutôt une forme hybride de fédéralisme qu'on a vue

Questions clés pour l'Asie

Les États asiatiques peuvent-ils adopter les modèles occidentaux de fédéralisme, et doivent-ils le faire ?

Le système américain de fédéralisme territorial offre-t-il un modèle stable, mais peu applicable dans les pays d'Asie ?

Le modèle canadien de fédéralisme plurinational peut-il s'appliquer en Asie, même s'il est par essence instable ?

Que nous offrent actuellement les formes hybrides de fédéralisme asiatique ?

évoluer dans cette région. Plutôt qu'entreprendre en bloc une fédéralisation à l'occidentale, certains pays asiatiques ont procédé à la pièce, démarche qui semble mieux adaptée à leur situation.

Le succès du modèle indien

D'un point de vue normatif, l'ethnicité ne peut constituer une base de fédéralisme, et l'État fédéral doit servir des intérêts tant civiques qu'ethniques. Le succès du fédéralisme à l'indienne montre qu'il est possible d'agencer des composantes des deux formes de fédéralisme – régional et plurinational. La réussite de cet accommodement fédéral des groupes ethniques est due à une formule hybride combinant les deux types de mécanismes fédéraux.

Par fédéralisme hybride, il faut entendre un arrangement institutionnel spécial dans lequel le centre et le principal organe d'un État demeure un système unitaire, avec seulement une ou deux régions ou unités périphériques qui ont été décentralisées ou ont obtenu un statut de région autonome. Cette formule institutionnelle combine un système unitaire à des composantes fédérales. Elle se distingue du système unitaire conventionnel, qui ne prévoit aucune autonomie régionale spéciale, mais où les rapports se situent aux niveaux central et local. Dans les cas de l'autonomie de Hong Kong et d'Aceh, par exemple, il s'agit de formes hybrides de fédéralisme, définies et garanties respectivement par la Loi fondamentale de Hong Kong et la Loi 11 adoptée en 2006 par le Parlement indonésien ; le gouvernement central ne peut unilatéralement modifier ces lois sur l'autonomie.

Ce fédéralisme hybride se différencie du fédéralisme plurinational en ce qu'il introduit des éléments de fédéralisme uniquement dans des régions ou unités périphériques, tandis que le fédéralisme plurinational

fédéralise le corps entier de l'État. L'Indonésie et la Chine, par exemple, n'ont adopté qu'une forme minimale de fédéralisme, préservant de ce fait une large composante du système politique unitaire, ce qui a l'avantage de

maintenir l'unité de l'État-nation tout en évitant l'incertitude que peut générer le fédéralisme plurinational.

Le fédéralisme hybride se distingue du fédéralisme plurinational à plusieurs égards : dans les cas d'Aceh et de Hong Kong, il n'est pas uniquement fondé sur l'ethnicité et ne garantit pas l'égalité politique. Il n'a pas tracé

de frontières internes selon la langue ethnique. Enfin, dans le cas de Hong Kong, le fédéralisme hybride a la capacité d'assurer la stabilité et la paix, mais au prix de l'égalité entre les groupes et même de la démocratie.

Hong Kong jouit d'un degré d'autonomie supérieur à celui dont disposent la plupart des sous-unités fédérales. C'est un territoire séparé doté de frontières qui peut également siéger dans les grandes organisations internationales et négocier des accords de commerce international. En Indonésie, des institutions quasi fédérales ont vu le jour sous la bannière de l'autonomie régionale. Dans le cas de la province d'Aceh, la loi sur l'autonomie appelée Nangroe Aceh Darussalam (NAD) reconnaît aux peuples d'Aceh la souveraineté en matière religieuse qu'ils attendaient depuis longtemps. Les Acehnais peuvent appliquer leurs lois islamiques (charia). En vertu de la NAD, ils ont le droit de percevoir 70 % des revenus de l'exploitation pétrolière et gazière. En vertu de l'accord de paix de 2005, ils peuvent tenir des élections pour désigner les membres d'un organe de gouvernement autonome.

Aux Philippines, la Constitution de 1987 a accordé aux régions autonomes du Mindanao musulman des concessions sur de multiples plans : pouvoirs législatifs sur l'organisation administrative, création de sources de revenus, territoires ancestraux et ressources naturelles, relations personnelles, familiales et rapports de propriété, développement régional urbain et rural, développement économique, social et touristique, politiques en matière d'éducation et préservation et épanouissement du patrimoine culturel.

Pour répondre aux aspirations à l'autonomie gouvernementale tout en préservant l'unité de l'État, les pays asiatiques ont adopté des formes hybrides de fédéralisme. Les institutions fédérales doivent être hybrides et asymétriques (toutes les régions et tous les peuples n'ont pas les mêmes pouvoirs) afin de préserver la diversité et les différences. Pour ce faire, le fédéralisme doit adopter un traitement différencié et des politiques asymétriques. Les unités constituant la fédération ne possèdent pas de pouvoirs identiques – certaines jouissent de droits particuliers du fait de leur histoire sociale et politique.

Le fédéralisme hybride apparu en Asie présente deux contradictions apparentes. La première, c'est de voir les États les plus centralisés – l'Indonésie et la Chine, par exemple – accorder une autonomie spéciale à des régions. La seconde réside dans le fait que malgré l'introduction d'éléments de fédéralisme asymétrique, les gouvernements centraux de ces deux États évitent l'emploi du terme « fédéralisme » au profit d'un discours sur l'autonomie. Si certains dissidents chinois réclament ouvertement un système fédéral, la ligne officielle interdit tout débat sur la question et s'en tient au mot d'ordre de Deng Xiaoping « un pays, deux systèmes ».



LES FAIBLESSES DU FÉDÉRALISME HYBRIDE ASIATIQUE

La forme hybride de fédéralisme qu'on rencontre en Asie a plusieurs points faibles. Elle institutionnalise des rapports inégalitaires, mais n'assure pas de garanties maximales en matière de droits des minorités, même aux groupes qui se voient octroyer un statut spécial. Le modèle d'autonomie de Hong-Kong en offre un bon exemple. Beijing a signifié clairement que le pouvoir devait ultimement rayonner depuis le centre jusqu'aux régions, et non l'inverse. Deux mécanismes institutionnels ont été déployés en ce sens. Tout d'abord, le gouvernement central a le pouvoir de nommer le chef de l'exécutif dans un régime d'autonomie où le pouvoir exécutif domine le pouvoir législatif. Deuxièmement, le pouvoir d'interprétation de la Loi fondamentale appartient respectivement au Comité permanent de l'Assemblée nationale populaire et à l'Assemblée nationale populaire de la République populaire de Chine.

Les perspectives à long terme du fédéralisme hybride demeurent incertaines. Il est possible que d'autres régions ou unités s'inspirent des modèles des régions autonomes spéciales et réclament un traitement similaire. Ainsi, un nombre de plus en plus grand d'éléments du fédéralisme se verraient greffés au système unitaire. Il est tout aussi possible que le centre ne puisse absorber l'unité fédérale (du type de la région administrative de Hong Kong) et la transforme en une partie intégrante du système unitaire. Le sort de Hong Kong créera un précédent en indiquant quelle tendance va prévaloir à long terme.



CONCLUSION

Les pays d'Asie ont développé divers systèmes politiques hybrides, d'une part en empruntant certains éléments à l'Occident qu'ils ont modifiés au besoin, d'autre part en adaptant des systèmes traditionnels, et en inventant de nouvelles formules. En réalité, ils ont fait ce que des pays occidentaux, et en particulier les États-Unis, avaient réalisé plus tôt en adaptant et en inventant de nouvelles formes de gouvernement. Le fédéralisme asiatique présente une multiplicité de variantes dynamiques, dont certaines sont plus stables que d'autres.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

- Ceux qui, au Canada, préconisent l'introduction du fédéralisme plurinational dans les pays d'Asie devraient prendre davantage conscience du besoin qu'ont ces pays de renforcer leur unité nationale et de la complexité de leurs configurations et arrangements institutionnels. La consolidation de l'État-nation constitue encore une priorité à l'ordre du jour dans la région. Les droits humains, y compris les droits des minorités, font intégralement partie du fédéralisme hybride, mais dans le cadre d'un régime mixte, ils passent au second plan; ils ne jouissent pas d'une position privilégiée.
- Il faudrait entreprendre d'autres études pour déterminer quelles formes de fédéralisme hybride et quelles variantes asiatiques permettent d'accommoder les différences ethniques et de favoriser l'harmonie interethnique et l'intégration nationale.
- Les chercheurs et les décideurs doivent prendre conscience des efforts déployés par les pays d'Asie pour mettre en place des régimes hybrides, c'est-à-dire créer une fusion dynamique de formes de gouvernance traditionnelles, de composantes régionales, multinationales et asymétriques de fédéralisme et de confédéralisme, dans des proportions différentes et à différentes périodes – selon les besoins spécifiques de ces pays et les limites acceptables des détenteurs de pouvoir.

La bureaucratie représentative dans les États multinationaux : la Turquie, le Nigeria et le Canada

Alain-G. Gagnon, Luc Turgeon et Olivier De Champlain



RÉSUMÉ

La plupart des démocraties, anciennes et nouvelles, font face à un grand défi : assurer la représentation des minorités nationales au sein des institutions centrales. Quand les minorités nationales n'ont qu'une faible représentation, voire aucune dans l'appareil bureaucratique et que les membres d'une minorité linguistique n'arrivent pas à obtenir des services dans leur langue, l'État peut connaître de graves problèmes d'instabilité et voir sa légitimité contestée. Le présent document de réflexion explore les défis à relever pour garantir une bureaucratie représentative dans les États multinationaux. Il examine comment deux pays – en l'occurrence, le Nigeria et la Turquie – ont composé avec leur caractère multinational; l'un et l'autre ont toutefois échoué en partie dans la recherche d'un équilibre adéquat entre représentation équitable et efficacité. Dans le premier cas, l'échec est attribuable à l'attention excessive accordée à la représentativité et, dans le second, au refus de reconnaître la diversité nationale. L'expérience canadienne offre certaines pistes de solution pour parvenir à concilier la représentation et l'efficacité dans un État multinational.



INTRODUCTION

Comme la situation actuelle en Irak l'illustre de façon dramatique, la gestion de la diversité constitue souvent un défi de taille durant un processus de démocratisation. Des sociologues et des organisations internationales ont déjà consacré beaucoup de ressources afin

d'explorer comment le cadre juridique, le système électoral, l'organisation du territoire et le pouvoir exécutif peuvent promouvoir des relations pacifiques entre différents groupes nationaux, notamment durant la transition vers la démocratie. Ils ont pourtant négligé d'étudier le rôle capital que la fonction publique peut jouer pour favoriser la stabilité et la justice dans les pays multinationaux.



L'IMPORTANCE DE LA REPRÉSENTATION AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE

Pourquoi est-il important que les minorités ethniques soient représentées à l'intérieur des bureaucraties ?

- Les relations que les individus entretiennent avec l'État exigent souvent d'entrer en contact avec des fonctionnaires « de première ligne ». Quand les minorités nationales n'ont qu'une faible représentation, voire aucune dans l'appareil bureaucratique et que les membres d'une minorité linguistique n'arrivent pas à obtenir des services dans leur langue, l'État peut connaître de graves contestations de sa légitimité.
- En ce qui concerne les postes au sein de l'administration publique, l'exclusion ou la sous-représentation des minorités nationales peut être une source importante de conflit et de ressentiment, surtout si de tels postes sont jugés désirables en raison de la rémunération ou des avantages qu'ils garantissent.
- Les fonctionnaires peuvent favoriser les membres d'un certain groupe national dans la mise en œuvre des programmes gouvernementaux, donc augmenter le mécontentement d'autres groupes nationaux.

Le présent document de réflexion explore d'abord les défis à relever pour assurer une

bureaucratie représentative dans les États multinationaux. Il examine ensuite comment le Nigeria et la Turquie ont failli à la tâche d'équilibrer adéquatement la représentativité et l'efficacité. Il s'inspire enfin de l'expérience canadienne pour proposer certaines « pratiques exemplaires ».



CONCILIER JUSTICE ET EFFICACITÉ

La plupart des démocraties, anciennes et nouvelles, font face à un grand défi : assurer une représentation équitable des minorités nationales au sein des institutions centrales. Pour ce faire, elles ne doivent pas se borner à leur accorder le droit

Depuis une décennie, beaucoup de recherches ont aussi traité des États multinationaux et des minorités nationales. Le terme « État multinational » désigne un État qui compte plusieurs groupes se définissant eux-mêmes comme des nations.

Par exemple, on dit souvent que l'Espagne se compose de différents groupes nationaux : Castillans, Basques et Catalans. Les États multinationaux sont souvent des fédérations. C'est le cas de l'Espagne, mais aussi du Canada, de la Belgique, de l'Inde, de la Malaisie, de l'Éthiopie et du Nigeria.

Si certains pays nient officiellement leur caractère multinational, la Turquie en étant l'exemple typique, ils n'en demeurent pas moins des entités *sociologiquement* multinationales – c'est-à-dire formées de plus d'un groupe ayant une langue, une religion ou une trajectoire historique distincte. Les minorités nationales se trouvent souvent concentrées dans des régions circonscrites et, contrairement à la plupart des groupes de nouveaux immigrants, elles peuvent menacer l'intégrité territoriale de l'État.

de vote. La possibilité pour les minorités nationales d'être des acteurs politiques importants s'avère aussi essentielle. Dans un État multinational, la justice suppose que les minorités nationales ne devraient pas être forcées à s'assimiler ni être exclues entière-

ment des institutions politiques — comme ce fut le cas en Afrique du Sud durant le régime d'apartheid. La justice est un facteur essentiel de stabilité, car les groupes qui ne se sentent pas représentés dans les institutions centrales auront probablement plus tendance à envisager d'autres options telles que la sécession. La légitimité des nouvelles démocraties exige toutefois que l'État puisse s'acquitter efficacement de ses fonctions primordiales. Un État ne doit donc pas remettre trop en question le principe du mérite sur lequel repose le fonctionnement des bureaucraties modernes et efficaces. Trouver un juste équilibre entre ces deux valeurs, voilà le grand défi.



LA TURQUIE

Avec sa communauté kurde représentant plus de 20 % de la population totale, la Turquie est, d'un point de vue empirique, un État multinational. Depuis sa fondation dans les années 1920, l'État turc refuse de reconnaître cette diversité nationale. S'inspirant de l'État-nation unitaire européen (notamment la France), le père de la Turquie moderne, Mustafa Kemal Atatürk, a jeté les bases d'une nouvelle communauté nationale fondée sur trois principes : le républicanisme, le nationalisme et la laïcité. Pour comprendre comment ce pays gère la diversité nationale, les deux premiers sont particulièrement importants, car ils découlent du principe de l'indivisibilité du territoire turc et du peuple turc. À la lumière de tous les principes mentionnés, il ne faut guère se surprendre que la Turquie n'ait prévu aucun mécanisme officiel pour assurer une représentation équitable de la minorité nationale kurde au sein de sa fonction publique. Elle a cependant inscrit les principes du mérite et de la non-discrimination dans la Constitution. L'article 70 stipule

ainsi que chaque citoyen turc a le droit d'être engagé dans la fonction publique et que les compétences sont le seul facteur servant à l'embauche des fonctionnaires.

Parallèlement, l'État turc interdit l'usage de la langue kurde dans la fonction publique et les échanges avec les citoyens. En 1926, il a adopté une mesure législative qui prescrivait l'usage exclusif de la langue turque dans toute correspondance publique : une mesure toujours en place aujourd'hui. Beaucoup d'organisations internationales ont d'ailleurs dénoncé l'impossibilité pour les citoyens kurdes de recevoir des services, notamment les soins de santé, dans la langue de leur choix.

En principe, le régime républicain turc garantit l'égalité des chances sans égard à l'origine ethnique. Toutefois, contrairement au Canada, à la Belgique et à la Grande-Bretagne, la Turquie n'accorde aucune institution politique indépendante à sa principale minorité nationale. Les provinces du Sud-Est où vit la majorité du peuple kurde sont gouvernées par des bureaucrates turcs. Les gouvernements municipaux se composent d'un maire élu et de fonctionnaires nommés par le gouvernement central.

La Turquie a uniquement misé sur la stabilité et l'efficacité au détriment des principes fondamentaux de la justice. Elle a exclu de façon nuisible la langue kurde de la sphère publique, ce qui a contribué à l'instabilité politique.

Le Nigeria était obsédé par l'égalité de représentation. Dans un contexte d'accès inégal à l'éducation, cette situation a mené à une politisation de la fonction publique et à un manque d'efficacité de l'État.



L'INCAPACITÉ DES PARTIS POLITIQUES TURCS À AGIR AU NOM DES MINORITÉS

Depuis longtemps, toute discussion au sujet de la possibilité d'adopter une solution fédérale pour régler le problème turc est interdite.

De plus, l'article 81 de la loi qui régit les partis politiques traite de la prévention et de la création des minorités. Il précise que les partis :

- ne peuvent dire qu'il existe, en Turquie, des minorités fondées sur des différences nationales, religieuses, culturelles, confessionnelles, raciales ou linguistiques; et
- ne peuvent avoir pour objectif de miner l'unité nationale ou mener des activités conçues à cette fin en créant des minorités au sein de la République de la Turquie ni en protégeant, en développant ou en propageant une langue ou une culture autre que la langue et la culture turques.

La Turquie rejette donc explicitement la mise sur pied d'une bureaucratie représentative. Ce rejet ne se borne pas à l'absence de mécanismes qui viseraient à atteindre une meilleure représentation du peuple kurde dans la fonction publique. Il se traduit aussi par l'impossibilité pour la minorité kurde d'obtenir que l'appareil bureaucratique tienne compte de sa langue et de sa culture. Loin de contribuer à la stabilité de la République turque, cette exclusion ne cesse d'alimenter des activités menées à l'extérieur du Parlement pour s'opposer à l'État dans les régions kurdes.



LE NIGERIA

Il importe de saisir l'importance des facteurs géographiques et démographiques pour comprendre la manière dont cohabitent plus de 250 groupes ethniques vivant à différents endroits sur le

territoire nigérian. Trois principaux groupes assurent le fragile équilibre nord-sud du pays :

- les Haoussas-Fulanis, dans le nord, qui sont majoritairement de confession musulmane et constituent 27,6 % de la population totale;
- les Yorubas, concentrés dans le sud-ouest, qui sont majoritairement de confession chrétienne et constituent 16,2 % de la population totale;
- les Ibos, dans le sud-est, qui sont aussi majoritairement de confession chrétienne et constituent 17,6 % de la population totale.

La primauté des identités ethniques et régionales n'a donc pas de quoi surprendre. Le Nigeria a ainsi été fondé sur le concept d'« un pays, plusieurs peuples ». Il a cependant fait très peu d'efforts pour mettre sur pied des institutions visant à créer l'unité.



LA CONSTITUTION DU NIGERIA EXIGE UNE REPRÉSENTATION ETHNIQUE

Contrairement à la Turquie, le Nigeria a inscrit dans sa Constitution, dès 1979, une série de dispositions exigeant que l'on favorise la représentation de toutes les régions et de tous les groupes ethniques quand on embauche ou nomme une personne à un poste dans la fonction publique. L'article 14(3) stipule alors que le gouvernement et ses organismes doivent refléter *le caractère fédéral* du pays. Il a mené à la mise sur pied, en 1996, de la Commission responsable du caractère fédéral dont le mandat est d'instaurer des mesures afin d'assurer une représentation équitable des divers groupes culturels.

L'ajout de cet article sur la dimension fédérale du pays a suscité bien des débats au Nigeria. Les partisans de la mesure en soulignent les effets positifs. Par exemple, la Commission responsable du caractère fédéral a publié, en 1996, des données sur l'origine du personnel de la fonction publique nigériane et des organismes parapublics. Elle y révélait que les personnes du nord du pays (représentant 55 % de la population) occupaient 41 % des postes au sein de la fonction publique. Or au moment de l'indépendance, en 1960, elles n'en occupaient que 10 %.

raison des doutes qui pourraient être soulevés par rapport à l'efficacité de la fonction publique. Les opposants déplorent aussi le fait qu'une telle situation ébranle les fondements des bureaucraties modernes comme le mérite et l'ancienneté. Ils considèrent que l'application du principe de la représentativité au Nigeria est tout simplement du *népotisme à visage ethnique*.



L'EXPÉRIENCE CANADIENNE

En raison de son expérience de démocratie multinationale, le Canada peut proposer certaines « pratiques exemplaires ». Cela ne signifie pas que le pays peut se vanter d'avoir, dans le passé, toujours assuré une représentation équitable des minorités nationales. Il a néanmoins réussi à régler la sous-représentation historique des Canadiens français au sein de la fonction publique fédérale. En 1944–1945, ces derniers formaient environ 30 % de la population totale, mais ils n'occupaient que 12,5 % des postes.

Aux échelons supérieurs, les chiffres étaient encore plus alarmants. En 1918, 14,3 % des hauts fonctionnaires fédéraux étaient des francophones. Leur proportion a toutefois graduellement chuté, si bien qu'en 1946, il n'en restait plus un seul. Cette exclusion des Canadiens de langue française durant la période d'après-guerre a directement contribué à l'émergence du mouvement indépendantiste au Québec.

On pourrait penser que l'insistance du Nigeria sur le « caractère fédéral » afin d'assurer une représentation ethnique favoriserait l'attachement aux institutions centrales plutôt qu'aux groupes communautaires. Selon J. A. A. Ayoade, la forte centralisation de la fédération accroît l'importance pour les régions d'être représentées au sein du gouvernement central, y compris la fonction publique, afin de garantir que chacune reçoive sa juste part des fonds publics. Une situation renforcée du fait que le pétrole et le gaz, les principales sources de revenus, appartiennent au gouvernement fédéral.

Pour la population, les fonctionnaires ne sont donc pas des représentants du gouvernement central, mais bien des intermédiaires politisés qui font le pont entre ce dernier et leurs groupes ethniques et régionaux respectifs.

Les opposants déclarent, pour leur part, que les quotas et les exigences à observer afin de respecter « le caractère fédéral » vont à l'encontre du principe du mérite, car le nombre de diplômés universitaires varie fortement d'une région à l'autre. Dans le passé, la vaste majorité des étudiants admis à l'université venaient du sud du pays. Beaucoup d'analystes qui observent la société nigériane craignent que le concept même de « caractère fédéral » ne soit devenu une obsession nationale. Cela pourrait démoraliser les bureaucrates en



LA LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES FAVORISE UNE AUGMENTATION SPECTACULAIRE DE LA REPRÉSENTATION DES FRANCOPHONES

Devant la montée du mouvement séparatiste québécois dans les années 1960, le gouvernement fédéral a orchestré une réponse qui a culminé avec l'adoption de la *Loi sur les langues officielles* en 1969. Il y reconnaissait officiellement l'égalité de statut du français et de l'anglais (qui furent plus tard déclarées langues officielles du Canada). Il a créé en même temps le poste de Commissaire aux langues officielles et il lui a confié le mandat de faire respecter les principes de la Loi. Chaque année, le Commissaire publie un rapport sur la situation du bilinguisme – un examen des pratiques linguistiques du gouvernement fédéral où il désigne à la réprobation les organes fautifs – et il demande aux autorités politiques d'apporter les correctifs nécessaires afin d'atténuer les problèmes constatés.

Au sujet de la fonction publique, la Loi précisait que : « Les Canadiens des deux groupes linguistiques devraient participer équitablement à l'administration fédérale et jouir de chances égales d'obtenir un emploi et de faire carrière au sein des institutions fédérales », et elle stipulait que : « Les employés du gouvernement fédéral devraient pouvoir travailler dans la langue officielle de leur choix à l'intérieur des régions désignées. »

Afin d'atteindre les objectifs fixés dans la *Loi sur les langues officielles*, le gouvernement fédéral a adopté une stratégie à plusieurs volets :

- le recrutement actif de francophones;
- la désignation de postes bilingues au sein de la fonction publique;
- l'élaboration de cours de langues ayant pour but de constituer une fonction publique bilingue.

Ces mesures ont souvent été la cible de critiques de la part des acteurs politiques et des syndicats, qui les voient comme un mépris flagrant du principe du mérite et une forme déguisée de discrimination envers les anglophones. La réponse du gouvernement fédéral à ces accusations peut se résumer ainsi : *le bilinguisme est un critère de mérite*. Il va sans dire que l'augmentation du nombre de postes exigeant la maîtrise des deux langues officielles accroît du même coup les possibilités d'emploi pour les francophones.

En bref, la *Loi sur les langues officielles* a suscité une augmentation notable du nombre de francophones dans la fonction publique fédérale. En 1946, ils n'occupaient qu'un maigre 12,25 % des postes même s'ils formaient 29 % de la population totale du Canada (recensement de 1951). En 2004, la proportion avait grimpé à 27 % des postes alors que les francophones formaient 22,9 % de la population totale en 2001.

Aux échelons supérieurs, les chiffres étaient encore plus alarmants. En 1918, 14,3 % des hauts fonctionnaires fédéraux étaient des francophones. Leur proportion a toutefois graduellement chuté, si bien qu'en 1946, il n'en restait plus un seul. Cette exclusion des Canadiens de langue française durant la période d'après-guerre a directement contribué à l'émergence du mouvement indépendantiste au Québec.



CONCLUSION

La question de la représentativité de la bureaucratie publique révèle les préoccupations fondamentales avec lesquelles les États multinationaux sont aux prises. En Turquie, la négation du fait kurde et l'obsession de la sécurité sont loin d'avoir assuré la stabilité du gouvernement; elles ont, au contraire, miné la légitimité de la fonction publique aux yeux d'une grande partie de la population kurde. Au Nigeria, le problème s'avère très différent. L'obsession de la représentation proportionnelle de tous les groupes régionaux, qui vise à réparer les injustices de l'époque coloniale et les inégalités politiques plus récentes, a eu pour effet de politiser la fonction publique, ce qui jette le doute sur l'efficacité des bureaucrates. La stabilité politique du Nigeria a ainsi été mise à rude épreuve. L'établissement d'une bureaucratie représentative est essentiel pour assurer le bon fonctionnement de l'appareil d'État, mais cela ne doit pas compromettre l'efficacité. Il faut donc tenir compte de tels facteurs si l'on veut que la démocratie continue à se renforcer dans ces pays durant les prochaines années. À cet égard, le Canada peut offrir certaines leçons encourageantes pour améliorer à la fois la représentation et l'efficacité.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Voici quelques recommandations inspirées de l'expérience canadienne :

- Lorsqu'une importante minorité linguistique est concentrée dans une partie du territoire, comme c'est le cas pour la région kurde en Turquie, il faudrait au moins assurer des services de proximité (soins de santé, services sociaux, permis de conduire, etc.) dans la langue de la minorité.
- Un vérificateur indépendant devrait avoir le mandat de produire des rapports sur l'accès des minorités linguistiques aux services dans leur propre langue.
- Afin d'augmenter le nombre de membres des minorités linguistiques au sein de la fonction publique, sans compromettre le principe du mérite, on peut faire du bilinguisme un critère de mérite.
- Même si l'on peut et qu'on doit adopter l'objectif d'une bureaucratie représentative, il faudrait rejeter les quotas, en particulier dans les situations où l'accès à l'éducation postsecondaire varie beaucoup.
- Il faudrait rédiger des lignes directrices claires à propos des compétences minimales exigées et confier la surveillance de l'application de ces lignes directrices à une commission indépendante qui collaborerait, mais en conservant son autonomie, avec toute autre commission chargée d'assurer une meilleure représentation des différents groupes nationaux.
- On devrait encourager les universités à recruter activement des candidats issus des groupes qui ont été exclus de la fonction publique dans le passé et à offrir des diplômes en administration publique dans les régions qui ont un faible taux de scolarité postsecondaire.
- Vu son expérience, le gouvernement canadien devrait fournir plus de ressources afin d'encourager d'anciens fonctionnaires à jouer un rôle de consultants, en collaboration avec des organisations non gouvernementales, dans les démocraties en émergence ou en voie de consolidation qui tentent d'établir une fonction publique efficace et représentative.

La charia, l'État et les politiques de l'identité

Anver M. Emon



RÉSUMÉ

L'histoire a montré que les demandes en faveur de l'application de la charia ou du droit islamique ne sont pas uniquement une affirmation de la liberté religieuse. Dans les sociétés postcoloniales, la charia est devenue un symbole d'identité politique, ses doctrines prémodernes ayant été utilisées pour investir l'identité individuelle et collective d'un contenu « islamique » défini et objectif – un contenu souvent présenté en opposition à ce qui est perçu comme la vacuité de l'individu libéral. Dans ce document de réflexion, nous recommandons à la communauté internationale d'approfondir sa connaissance de l'Islam et du droit islamique. Elle doit engager et faciliter un dialogue avec les multiples voix se réclamant de l'Islam et du droit islamique sans en favoriser une aux dépens des autres. En privilégier une serait ignorer que chacune représente certains intérêts en jeu qui, si on n'en tient pas compte, pourraient perpétuer les antagonismes présents dans notre monde actuel.



INTRODUCTION

Comprendre le monde musulman est une entreprise souvent difficile, toute généralisation s'avérant non seulement naïve, mais également contre-productive. Cependant, pour les communautés et les nations musulmanes, une des choses souvent investies d'une puissante charge symbolique – tant à l'intérieur du pays qu'à l'échelle internationale – est le rôle de la charia dans la société.

- Dans la province de l'Ontario, au Canada, un débat véhément et souvent polémique a entouré le recours à la charia dans l'arbitrage en droit de la famille.
- Lors des récents conflits en Somalie, on a vu l'Union des tribunaux islamiques, un groupe d'islamistes somaliens, s'insurger contre le parlement transitoire de Somalie en se réclamant d'un programme fondé sur la charia.
- Les nouvelles constitutions irakienne et afghane intègrent expressément le droit islamique dans les systèmes juridiques des deux États.
- Enfin, au moment de rédiger ces lignes, un clerc musulman pakistanais menace d'instituer ses propres tribunaux islamiques dans un geste de défi contre le régime du président Pervez Musharraf.

Qu'elle soit utilisée comme forme d'opposition politique, comme mode de règlement des différends – ou les deux – la charia suscite souvent des inquiétudes quant aux effets que peut avoir son application, sur les plans social et politique et tant à l'intérieur d'un pays qu'à l'échelle internationale. Comprendre le rôle du droit islamique dans les sociétés musulmanes, c'est reconnaître que si l'État peut appliquer les normes de la charia, la nature et la portée de ces normes sont souvent définies en fonction des masses qui se réclament de l'Islam en tant que symbole de leur identité politique, en tant qu'individus ou que membres d'une communauté ou d'un État. La définition de la charia prend forme par l'entremise d'institutions gouvernementales immergées dans un contexte où il n'existe pas une, mais plusieurs interprétations contestées de la charia. Que le gouvernement d'une société musulmane puisse changer ou modifier le paysage juridique ne relève donc pas de son pouvoir constitutionnel et coercitif, mais plutôt de la légitimité qu'il peut obtenir et obtient de sa population. Pour s'attaquer efficacement aux questions entourant la charia, il faut que nous, citoyens de pays comme le Canada :

- comprenions la diversité des courants réclamant l'application de la charia dans le monde musulman;
- permettions à ces courants de la base d'engager entre eux un dialogue *horizontal* sur le sens, la définition et les implications de la charia tant pour eux que pour leur société;
- favorisons un dialogue *vertical* entre ces courants populaires se réclamant de l'Islam et les centres de l'appareil d'État afin de faciliter un discours mutuel sur la signification de la charia dans la société parmi d'autres centres de préoccupation locaux, intérieurs et internationaux.

Pour illustrer en quoi ces recommandations peuvent donner naissance à un nouvel espace de compréhension et d'engagement, nous allons examiner de quelle façon les pays musulmans incorporent le droit islamique dans leurs systèmes de primauté du droit et comment le règlement de différends en vertu du droit islamique révèle qu'il y a place pour des politiques plus nuancées de promotion de la bonne gouvernance et de protection des droits.



LE CONTEXTE CONSTITUTIONNEL DU DROIT ISLAMIQUE : LE CAS DE LA LIBERTÉ RELIGIEUSE

Divers pays à majorité musulmane inscrivent dans leur constitution que l'Islam constitue la religion de l'État, même si ce n'est pas toujours le cas. Certains pays où résident d'importantes populations musulmanes se disent souvent laïcs et séparent religion et droit national. En plus de proclamer l'Islam religion de l'État, certaines constitutions de nations musulmanes ajoutent que l'Islam est soit « une » source, ou « la » source du droit dans le pays, précisant ainsi la dimension anticonstitutionnelle de toute transgression à un précepte du droit de la charia.



LA PROTECTION DES INTÉRÊTS DES MINO- RITÉS RELIGIEUSES

Pour protéger les intérêts des minorités religieuses, les constitutions des États musulmans peuvent prévoir des dispositions en matière de droits à l'égalité destinées à protéger des personnes contre toute discrimination fondée sur la religion.

Exemples :

« *Tous sont égaux en dignité, et les citoyens sont investis des mêmes droits et devoirs devant la loi, sans discrimination fondée sur la race, l'origine, la langue, la religion ou la croyance.* » (Article 18 de la Constitution de Bahrein.)

« *Tous sont égaux devant la loi. Personne ne sera l'objet de discrimination fondée sur la race, l'origine ethnique, la langue, la couleur, le sexe, la religion, le handicap, les opinions ou convictions politiques, le statut économique ou social ou tout autre motif...* » (Article 14 de la Constitution de l'Érythrée.)

En général, les dispositions garantissant les droits à l'égalité figurent parmi les premières dispositions sur les « droits fondamentaux » et s'appliquent sans limites ni restrictions.



DES DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES PROTÉGENT LA LIBERTÉ DE RELIGION

Les pays musulmans peuvent également inscrire dans leur constitution des dispositions qui protègent spécifiquement la liberté de religion.

Exemples :

« *L'État garantit la liberté de croyance et la liberté de pratiquer les rites religieux.* » (Article 46 de la Constitution égyptienne.)

« *L'État garantit à toutes les personnes la liberté de culte, conformément à leur religion ou leur croyance.* » (Article 29(2) de la Constitution indonésienne.)

Parmi les autres pays qui adoptent cette approche non restrictive figurent la Bosnie-Herzégovine, l'Érythrée, le Mali et le Maroc.



DES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES AMBIGÜES EN MATIÈRE DE LIBERTÉ RELIGIEUSE

Certains pays musulmans peuvent cependant assortir de réserves la protection de la liberté religieuse.

Exemples :

« *La liberté de conscience est absolue* », peut-on lire dans la Constitution de Bahrein. Mais cette affirmation est suivie de la phrase suivante : « *L'État garantit l'inviolabilité des lieux de culte et la liberté de pratiquer les rites religieux et de tenir des processions ou des rassemblements en conformité avec les coutumes observées dans le pays.* » (Article 22.)

Dans la Constitution du Koweït, on retrouve la même phrase – « *La liberté de conscience est absolue* » – suivie là aussi de restrictions : « *L'État protège la liberté de pratiquer la religion conformément aux coutumes établies, à condition que cette liberté n'aille pas à l'encontre de l'ordre public ou de la morale.* » (Article 35.)

Ces deux exemples montrent comment on peut assortir une garantie de liberté absolue de réserves invoquant la coutume, l'ordre public et la morale. Qui définit ce que sont la coutume, la morale et l'ordre public ? Affirmer que cette tâche revient au seul gouvernement serait ignorer le contexte et la culture qui donnent à ces mots un sens sur les plans social, institutionnel, juridique et politique.



ÉTUDE DE CAS : LE PROCÈS POUR APOSTASIE EN AFGHANISTAN ET LES LIMITES DU DISCOURS SUR LES DROITS

Le procès pour apostasie qui s'est déroulé en Afghanistan en 2006 – celui d'Abdul Rahman, un Afghan poursuivi pour s'être converti au christianisme –, montre bien comment la charia, dans les États musulmans modernes, reflète d'une part le contexte local et de l'autre, les institutions et la pratique du gouvernement. Si l'Afghanistan n'avait pas eu de religion officielle, la conversion de cet homme n'aurait posé aucun problème. Toutefois, l'apostasie d'Abdul Rahman constituait une cause capitale – un crime passible de la peine de mort –, pour l'État afghan nouvellement ré-établi, un État défini par la constitution comme une république islamique et où les règles de l'Islam et du droit islamique constituent des principes directeurs.

Lors de son procès pour apostasie, Abdul Rahman n'a pu invoquer son droit à la liberté de religion inscrit à l'article 2(2), vu que le tribunal n'aurait pu le libérer sur ce motif, car cette décision aurait enfreint l'article 3, étant donné que les règles prémodernes de la charia font de l'apostasie un crime capital. Historiquement, la doctrine de la charia

accordait à l'apostat un délai pour se repentir; s'il ne se repentait pas, il était exécuté. Toute loi ou toute décision judiciaire permettant à un musulman d'embrasser une autre foi pourrait être jugée comme une infraction à l'article 3 qui stipule qu'aucune loi ne peut être contraire à la charia, alors que la charia est définie en substance comme incluant les règles prémodernes gouvernant le traitement des apostats.

Mais la vraie question qui se pose est la suivante : pourquoi la charia est-elle ainsi définie ?



L'ISLAM, UNE DIMENSION DU PASSÉ DE RÉSISTANCE DE L'AFGHANISTAN

L'utilisation d'expressions et de concepts tirés de l'Islam historique pour définir l'ethos national n'est peut-être pas si surprenante, vu le récent passé de conflit qu'a connu le pays, la résistance à l'occupation soviétique s'étant souvent exprimée en référence à l'Islam pour décrire ses sacrifices et son succès.

L'histoire de l'Afghanistan est modelée en termes religieux de résistance et de sacrifice, ce qui fait du discours sur les valeurs et même du droit islamique un mode d'expression et une identité, politique ou autre. La respectée

théoricienne Roxanne Euben soutient que le recours fondamentaliste à l'ancienne tradition islamique fournit une assise communautaire à l'identité de façon à permettre à un peuple, ou à une nation comme l'Afghanistan, d'affirmer une identité authentique dans un monde qui se globalise. Dans le champ de la pensée islamique, les règles prémodernes de la

Si l'article 2 de la Constitution afghane fait de l'Islam la religion officielle du pays, il protège toutefois les minorités religieuses : « *Les disciples des autres religions sont libres d'exercer leur foi et de pratiquer leurs rites religieux dans les limites des dispositions de la loi* » (article 2(2)).

Ces limites, cependant, sont en partie définies par un autre article de la constitution, qui stipule qu'en Afghanistan, « *aucune loi ne peut être contraire aux croyances et aux dispositions de la religion sacrée de l'Islam* » (article 3).

charia fournissent des points de références déterminés et objectifs pour affirmer l'authenticité et le caractère organique d'une telle identité. Dans une situation comme celle du procès pour apostasie, les règles prémodernes de la charia offrent plus que des règles pour encadrer les décisions judiciaires; elles constituent l'assise d'une identité nationale et politique dans un État qui a un long passé de résistance et qui lutte actuellement contre des forces d'occupation qui portent atteinte à sa souveraineté nationale. Et c'est pourquoi, finalement, le tribunal afghan, même pour acquitter Abdul Rahman, a recouru à un type de défense du droit islamique prémoderne, à savoir l'aliénation mentale.



UN JUGEMENT QUI CONCILIE LA CHARIA ET LES PRESSIONS INTERNES ET INTERNATIONALES

Certains, en Occident, pourraient interpréter le jugement acquittant l'accusé pour aliénation mentale comme signifiant que quiconque en Afghanistan abandonne la foi musulmane est par définition mentalement malade, démontrant les limites de la liberté religieuse dans ce pays. Mais une autre lecture est possible, qui montre que le juge s'est servi des règles techniques de la charia prémoderne à la lumière de la structure constitutionnelle et du contexte d'une charia politisée pour rendre sa décision *sans pour autant affaiblir* un gouvernement naissant. La Constitution afghane proclame l'indépendance du pouvoir judiciaire, un principe institutionnel bien respecté dans les théories contemporaines de la démocratie et de la primauté du droit. Toutefois, cette indépendance est limitée dans les cas où un tribunal condamne quelqu'un à la peine de mort. L'article 129(2) de la Constitution stipule en effet que « toutes les

décisions des tribunaux sont applicables, à l'exception de la peine capitale, qui doit être approuvée par le président ».

Si dans l'affaire Abdul Rahman, le juge avait déclaré l'accusé coupable d'apostasie et l'avait condamné à mort, il aurait provoqué une confrontation avec le pouvoir exécutif, en l'occurrence le président Hamid Karzai. Ce dernier faisait déjà l'objet d'intenses pressions de la part de la communauté internationale pour qu'il intervienne dans cette affaire. Si Karzai avait alors désapprouvé la condamnation à mort prononcée par le tribunal, il aurait établi un dangereux précédent d'ingérence du pouvoir exécutif dans le fonctionnement de la justice, ce qui aurait pu avoir pour effet de saper la confiance de la population dans l'indépendance du pouvoir judiciaire, et miné l'intégrité du poste de président et même les aspirations démocratiques du gouvernement afghan.

En déclarant Abdul Rahman mentalement aliéné, le juge a préservé la vie de l'accusé, respecté l'engagement constitutionnel en faveur de la charia, évité un conflit avec le pouvoir exécutif, et désamorcé dans l'immédiat la réaction de la communauté internationale.



CONCLUSION

Les constitutions musulmanes évoquées ici, ainsi que le procès pour apostasie en Afghanistan, illustrent à quel point il est important de comprendre en quoi les demandes en faveur d'une application de la charia sont bien plus qu'une simple affirmation de la liberté religieuse. Ces exemples montrent que ces revendications s'inscrivent dans une lutte pour affirmer une autre identité politique dans un système international de marchés, d'États et de régionalismes. Les règles médiévales de la charia fournissent

des points de référence définis et objectifs pour construire une « authentique » identité politique islamique. Cette identité politique est ensuite exploitée contre les institutions gouvernementales, dans les situations où l'application de la charia joue un rôle clé, par exemple pour définir l'identité d'une nation, revendiquer l'autonomie régionale comme dans le cas de l'île de Mindanao, ou chercher à obtenir un certain degré d'autonomie juridique, comme dans le cas du débat entourant l'application de la charia en Ontario.

La communauté internationale peut jouer un rôle clé en facilitant un dialogue horizontal entre les différentes voix et tendances musulmanes et un dialogue vertical entre elles et l'État moderne. Mais pour ce faire, il ne suffit pas qu'elle s'engage à jouer ce rôle. Il faut également qu'elle soit perçue comme un interlocuteur éclairé et respectueux. Il semble que ces deux qualités vont de soi, mais le fait est que les gouvernements du monde entier n'ont guère fait preuve de compréhension ni montré qu'ils connaissaient bien l'histoire de l'Islam et la façon dont celle-ci se cristallise dans un pays donné.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

Pour agir de manière efficace, la communauté internationale devrait poser un certain nombre de gestes :

- approfondir sa connaissance de l’Islam, du droit islamique et des particularités du monde musulman, et soutenir la recherche en ces domaines;
- apprendre à distinguer les experts des représentants politiques. Il ne faut pas confondre expertise en religion et en droit islamique et représentation politique d’une communauté de musulmans. Les leaders musulmans contemporains sont souvent formés dans des écoles islamiques conservatrices dans le monde musulman, ou ce sont des ingénieurs, des scientifiques ou des médecins formés en Occident, qui n’ont pas de connaissances suffisantes en sciences humaines. Ils représentent souvent des communautés, mais n’ont pas une connaissance approfondie de l’histoire, du droit et des sociétés islamiques. La communauté internationale ne doit pas confondre le discours des représentants politiques avec l’analyse des experts et des chercheurs;
- identifier les intérêts en jeu dans les discours concurrents sur l’Islam et le monde musulman. Dans des pays comme le Canada, les organisations musulmanes occupent diverses positions sur le spectre politique, et pourtant, les noms qu’elles portent laissent entendre qu’elles représentent *l’ensemble* des musulmans du Canada. Il existe, et il existera probablement toujours une multiplicité de discours sur l’Islam et le droit islamique. Si elle veut être informée et respectueuse, la communauté internationale doit prendre conscience que chacun de ces discours représente un intérêt particulier. Le défi à relever, par conséquent, consiste non pas à identifier et à consulter le tenant du discours le plus attrayant, mais plutôt à reconnaître et à respecter les intérêts des tenants de chacun de ces discours, et à s’engager dans une voie qui encourage le dialogue entre ces différents interlocuteurs et avec l’État.

Le Conseil de sécurité des Nations Unies et les conflits ethniques

Jane Boulden



RÉSUMÉ

Le Conseil de sécurité de l'ONU est un acteur important, mais mal reconnu dans les situations de conflit ethnique. Ce manque de reconnaissance résulte d'une fausse impression de distance entre les prises de décisions du Conseil et le conflit en question. Cette distance s'explique par la croyance générale que lorsque le Conseil de sécurité réagit à un conflit, il n'intervient pas en fonction de sa propre analyse des positions des parties et de la façon dont le conflit doit prendre fin. Son objectif consiste plutôt à simplement appuyer les gestes déjà posés en faveur de la paix, quelle qu'en soit la nature.

S'il peut effectivement arriver que le Conseil de sécurité n'ait pas d'ordre du jour politique à proprement parler, la nature de son mandat – le maintien de la paix et de la sécurité internationales – et les outils utilisés pour exécuter ce mandat ont des conséquences non reconnues et souvent non intentionnelles. Une fois que le Conseil a décidé d'intervenir face à un conflit, et en particulier un conflit ethnique, ses actions risquent fort d'avoir un effet sur les positions et les perceptions des parties au conflit, et peuvent parfois perpétuer les hostilités ou semer les germes d'une résurgence du conflit.

Si le Conseil de sécurité veut avoir un impact positif en appuyant les efforts en faveur d'une paix durable dans les situations de conflit ethnique, il doit prendre conscience des répercussions que peuvent avoir ses actions et en tenir compte quand il prend ses décisions.



POURQUOI LE CONSEIL DE SÉCURITÉ JOUE-T-IL UN RÔLE IMPORTANT DANS LES CONFLITS ETHNIQUES ?

Le Conseil de sécurité est devenu un acteur clé dans les conflits ethniques du fait de son rôle à titre de principal organe de l'ONU chargé de la paix et de la sécurité internationales.

Cette affirmation mérite toutefois un certain nombre de nuances.

- Le Conseil de sécurité n'intervient pas automatiquement en cas de conflit. Il va le faire en fonction de divers facteurs, dont beaucoup relèvent autant de ses propres dynamiques politiques que de la situation sur le terrain dans le conflit en question.
- L'approche du Conseil de sécurité consiste à s'attaquer au conflit en tant que tel, peu important ses origines ou sa nature. Il ne dispose pas d'une panoplie d'outils pour les conflits ethniques, d'une autre pour les guerres civiles, ou d'une autre pour les conflits entre États.
- Quand le Conseil de sécurité réagit à un conflit, il fonde son action sur les accords de cessez-le-feu ou de paix déjà négociés par les parties en conflit, et non pas sur ce qu'il considère lui-même comme le règlement le plus souhaitable ou comme les moyens nécessaires pour en arriver à ce résultat.

Si l'on peut qualifier le Conseil de sécurité d'acteur important dans les conflits ethniques, l'effet combiné de ces trois facteurs interreliés fait que le Conseil ne reconnaît pas nécessairement qu'il joue un tel rôle.



LES PARAMÈTRES DU RÔLE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

À bien des égards, le Conseil de sécurité joue un rôle unique sur la scène mondiale. La Charte des Nations Unies lui confie *la tâche centrale de l'ONU* – à savoir le maintien de la paix et de la sécurité internationales – et lui accorde une grande latitude pour déterminer quand et comment les Nations Unies vont intervenir.

C'est cette latitude qui a rendu possible l'élargissement du concept de paix et de sécurité internationales après la fin de la Guerre froide, lorsque des crises humanitaires et la faillite de transitions démocratiques, par exemple, ont été qualifiées de menaces à la paix et à la sécurité internationales. Cela signifie également que le processus n'est pas nécessairement automatique. En vertu de la Charte, les menaces à la paix et à la sécurité internationales sont ce que le Conseil de sécurité déclare qu'elles sont.

En vertu de l'article 39 de la Charte des Nations Unies, le Conseil de sécurité est habilité à constater l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression, à émettre des recommandations ou à décider des mesures à prendre. Cette disposition confie donc un pouvoir énorme au Conseil. En l'absence de critères établis pour définir la paix et la sécurité internationale, on laisse au seul Conseil de sécurité le soin de déterminer s'il y a menace ou rupture de la paix ou si un acte d'agression a été commis.

Cette latitude, combinée au droit de veto des cinq membres permanents du Conseil, signifie que la définition de ce qui constitue une menace pour la paix et la sécurité internationales est non seulement malléable, mais aussi très sélective. Cette sélectivité vaut parfois au Conseil de se faire accuser de pratiquer une politique de deux poids, deux mesures.

Une fois qu'il a décidé d'intervenir face à une situation de conflit, le Conseil de sécurité dispose de toute une panoplie de moyens. Là encore, la Charte a été rédigée pour lui offrir un maximum de souplesse. Le Conseil peut proposer ou ordonner des mesures qui vont de la médiation à la négociation jusqu'à l'application de sanctions et l'usage de la force lorsqu'il autorise une intervention.



LA PRATIQUE DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

Le Conseil dispose d'une grande marge de manœuvre pour décider du moment et de la nature de l'intervention. Mais qu'a-t-il fait jusqu'ici dans la pratique ?

En ce qui touche aux conflits ethniques, la pratique du Conseil est importante à trois égards :

- ce sur quoi il fonde son intervention;
- les objectifs de son action quand il intervient;
- les outils qu'il utilise pour intervenir.

LES FONDEMENTS DE L'INTERVENTION

La Guerre froide ayant commencé presque immédiatement après la naissance de l'ONU, le Conseil de sécurité s'est retrouvé dans une impasse parce que l'Union soviétique et les États-Unis étaient incapables de se mettre d'accord sur quoi que ce soit, si bien que les mécanismes prévus dans la Charte en matière de paix et de sécurité internationales n'ont été que rarement utilisés. Quand a éclaté la crise de Suez en 1956, on a eu l'idée d'une opération de maintien de la paix pour encadrer de façon ponctuelle l'intervention de l'ONU.

Le maintien de la paix repose sur trois grands principes : le recours à la force uniquement à

des fins d'autodéfense; le consentement des parties au conflit; et un mandat impartial.

Bien qu'ils n'aient pas de fondement spécifique dans la Charte, ces principes ont encadré la plupart des actions de l'ONU, même lorsque la fin de la Guerre froide a ouvert la voie à un retour aux mécanismes prévus à l'origine dans la Charte.

La nécessité de l'assentiment des parties et, par extension, l'impartialité du mandat impliquent que le Conseil attende la conclusion d'un accord ou d'une forme ou une autre de cessez-le-feu sur lesquels il peut fonder sa réaction avant d'agir. En associant son intervention à un tel accord, le Conseil ne prend pas officiellement position sur la nature du conflit ou sur les intérêts en jeu. Il ne fait qu'appuyer et superviser, ou faciliter d'une manière ou d'une autre, la mise en œuvre de l'accord en question auquel en sont arrivées les parties en conflit.

Dans les années qui ont immédiatement suivi la fin de la Guerre froide, le pouvoir qu'a le Conseil de sécurité de déterminer ce qui constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales et sur quels conflits intervenir a amené maints commentateurs à demander à haute voix pourquoi l'ONU investissait tant d'efforts en Bosnie et au Kosovo alors qu'elle n'accordait ni attention ni ressources au règlement de conflits en cours dans d'autres régions, en particulier en Afrique.

Cette façon d'agir a un certain nombre de conséquences quand entre en jeu la question de l'ethnicité. En arrimant sa réponse à un accord déjà négocié, le Conseil légitimise de ce fait l'accord en question, quelles que soient ses dispositions. C'est pourquoi le

Conseil peut très bien consacrer ou donner du poids à un accord qui privilégie un groupe aux dépens d'un autre ou qui peut enclencher une série d'événements ou de nouveaux affrontements qui vont déboucher sur le même résultat. Dans les situations de conflit ou de tensions ethniques, cela peut très bien exacerber plutôt qu'atténuer les tensions et consolider des situations qui vont finir par alimenter un nouveau conflit.

De la même manière, le Conseil donne de la légitimité et de l'autorité aux factions en guerre ou aux chefs de ces groupes, dont il faut obtenir l'accord pour que le processus fonctionne, même s'ils ont parfois gagné leur place à la table de négociations en se livrant à des violences inouïes. On dit souvent du Conseil qu'il donne son aval à n'importe quel accord, même s'il est mauvais, mais les implications de cette tendance n'ont pas encore été pleinement explorées.

LES OBJECTIFS DE L'ACTION DU CONSEIL DE SÉCURITÉ

L'humanitarisme

Comme on l'a dit plus haut, le pouvoir qu'a le Conseil de sécurité de déterminer ce qui constitue une menace à la paix et à la sécurité internationales lui donne une grande latitude pour agir. Aussitôt la Guerre froide terminée, le Conseil a commencé à se servir de cette marge de manœuvre de façon nouvelle et novatrice. On en constate le premier signe évident dans sa décision de considérer les crises humanitaires comme des menaces à la paix et à la sécurité internationales. En 1992, face au conflit en Bosnie et ensuite à celui en Somalie, le Conseil a établi un lien direct entre crise humanitaire et menace à la paix et à la sécurité internationales.

Dans ces deux conflits, l'aide humanitaire a constitué un thème constant dans l'approche du Conseil de sécurité. En Bosnie, c'est l'aide humanitaire, et non les caractéristiques du conflit lui-même, qu'on retrouve au centre de plus de 70 résolutions du Conseil de sécurité.

La livraison de l'aide humanitaire privilégie d'habitude un groupe aux dépens de l'autre, en encourageant éventuellement des groupes à rester sur place plutôt que de quitter le territoire en litige, comme ce fut le cas en Bosnie, ou en modifiant les positions relatives des parties belligérantes. C'est pourquoi, même si le fait d'agir à des fins purement humanitaires semble donner au Conseil l'impression de se distancer des enjeux politiques de la situation, tout comme la légitimation qu'apporte parfois une intervention de l'ONU, dans les conflits de nature ethnique, la décision d'intervenir pour des motifs humanitaires peut fortifier, exacerber ou même créer des tensions interethniques.

La démocratie

Lorsque le Conseil de sécurité a décidé de diversifier son action et d'intervenir dans un plus large éventail de conflits, il s'est placé sur le terrain de la promotion de la démocratie et des droits humains. Le premier signe évident de cette nouvelle orientation est sa décision d'autoriser une opération destinée à rétablir le gouvernement démocratiquement élu en Haïti en 1994. Si les questions de démocratie n'étaient pas nouvelles pour l'ONU, l'autorisation de réinstaller un gouvernement démocratiquement élu, *par la force, si nécessaire*, était sans conteste une nouveauté. Dans sa résolution autorisant l'opération, le Conseil faisait référence à la fois à la situation humanitaire et aux droits humains en mentionnant, par exemple, des violations systématiques des libertés civiles. Cette préoccupation pour la démocratie et ses liens avec la paix et la

sécurité sont apparus alors comme une exception et c'est ainsi qu'on l'a décrite à l'époque. Mais cette attitude n'a plus semblé exceptionnelle, toutefois, quand on a vu le Conseil autoriser des opérations en Sierra Leone et au Timor-Oriental avec pour mandat de rétablir et d'assurer des transitions démocratiques. Outre ces exemples précis, la démocratisation est devenue un objectif régulier des opérations postconflits menées sous les auspices de l'ONU.

L'idée de favoriser la démocratie en tant que principe général semble à la fois louable et souhaitable. Mais tout comme l'action humanitaire, l'application de ce principe peut avoir des effets non désirés, en particulier dans les situations de conflit ethnique. Par exemple, dans les cas où des groupes ethniques minoritaires s'estiment privés de leurs droits de représentation par un système démocratique fondé sur la loi de la majorité, cette frustration peut alimenter un conflit en cours ou faire germer de nouvelles tensions.

LES OUTILS D'INTERVENTION

L'usage de la force

La façon dont sont exécutés les mandats du Conseil de sécurité a elle aussi changé après la fin de la Guerre froide. Si le maintien de la paix durant la Guerre froide se fondait sur l'idée voulant que les Casques bleus de l'ONU soient légèrement armés et ne recourent à la force qu'en cas de légitime défense, le Conseil de sécurité a depuis manifesté la ferme volonté d'autoriser l'usage de la force plus largement qu'à des fins d'autodéfense en vue d'atteindre les objectifs fixés. Cette pratique a eu des résultats mitigés. De la Somalie et la Bosnie jusqu'à la Sierra Leone et au Timor-Oriental, on peut tirer pour principale leçon que le recours à la force à des fins autres que la seule

légitime défense dans le cadre d'une opération déployée sous la bannière de l'impartialité est au mieux problématique. Au pire, cela peut éventuellement faire de l'ONU une partie à part entière au conflit. Là encore, si on prend pour exemple la Bosnie, l'utilisation de la force pour faire respecter les zones de sécurité et les enclaves démilitarisées a inévitablement opposé les troupes de l'ONU aux Serbes bosniaques. Si le recours à la force visait à faire respecter le mandat général de l'ONU et si ce mandat visait à minimiser les effets du conflit sur la population civile, et non à s'attaquer aux Serbes bosniaques, ces nuances ont échappé aux parties sur le terrain – ou elles ont été manipulées par ces parties pour alimenter leurs griefs et rallier d'autres personnes à leur cause.

Les sanctions

Comme le recours à la force, les sanctions peuvent constituer un moyen de pression pour amener les parties à respecter leurs engagements. Le Conseil de sécurité en est venu à ordonner des sanctions, un instrument qu'auparavant, il utilisait uniquement contre des États, à l'endroit d'individus et d'acteurs non étatiques comme il l'a fait, par exemple, pour amener le groupe rebelle angolais l'UNITA à s'engager sérieusement dans un dialogue politique, en décrétant un embargo sur la livraison d'armes et de pétrole. Mais dans les situations de conflit ethnique, les sanctions peuvent avoir un effet sur les positions respectives des parties belligérantes sur le terrain. L'imposition de sanctions contre la Yougoslavie, lorsque ce pays s'est enfoncé dans la sécession et les conflits, a eu l'effet très médiatisé de paralyser les forces bosniaques dans une position d'infériorité militaire en les privant de l'accès, ou d'un accès relativement facile, aux livraisons d'armes. Cette situation a suscité des critiques : si la communauté

internationale ne comptait pas intervenir par d'autres moyens pour résoudre le conflit, a-t-on entendu à l'époque, elle ne devait pas, en revanche, priver des groupes de la possibilité de riposter.



CONCLUSION

Le Conseil de sécurité est un acteur important dans le règlement de conflits ethniques et, par extension, sur le plan de la démocratie et des droits humains dans les situations d'après-conflit, mais c'est un acteur d'un genre particulier. Son intervention peut avoir pour effet de modifier les positions des parties en conflit, autant pendant les hostilités qu'une fois le conflit terminé. Cet effet n'est pas toujours pleinement reconnu par les membres du Conseil de sécurité eux-mêmes ou par les États qui réclament une action de leur part.

CONSIDÉRATIONS POLITIQUES

- Les membres du Conseil de sécurité, permanents et non permanents, doivent davantage prendre conscience des effets que peuvent avoir leurs décisions sur la situation sur le terrain dans les conflits où l'éthnicité joue un rôle majeur.

Voici en particulier les éléments qu'ils doivent garder à l'esprit :

- Toute action entreprise ou autorisée par le Conseil de sécurité sera interprétée par les parties belligérantes à travers le prisme du conflit lui-même : elles examineront en quoi cette action avantage ou désavantage les divers groupes, sans égard à l'intention qui l'anime. Tout est question de perception dans les situations de conflit, en particulier dans les conflits à connotation ethnique.
- Il en va de même pour la livraison de l'aide humanitaire et sa protection, ainsi que pour la démocratisation et la mise en place d'institutions démocratiques, et pour les droits humains : aucun de ces objectifs ne peut être atteint sans avoir de répercussions sur les positions respectives de l'une ou de plusieurs parties au conflit.
- Il est difficile de prétendre à l'impartialité quand on risque fort de recourir à la force, même si c'est uniquement à des fins d'autodéfense. Dans le même sens, les sanctions peuvent avantager une ou plusieurs parties au conflit.
- Tous ces facteurs doivent amener les États membres des Nations Unies à approfondir, séparément ou ensemble, leur analyse et leur compréhension des conflits qu'ils cherchent à régler et des conséquences que peuvent avoir les mandats et les outils qu'ils se donnent pour atteindre leurs objectifs.

À PROPOS DES AUTEURS

Jacques Bertrand, professeur agrégé, Département de science politique, Université de Toronto.

Rajeev Bhargava, directeur, Centre d'étude des sociétés en développement, Université de Delhi, Inde.

Jane Boulden, Chaire de recherche du Canada en relations internationales, Département de politique et d'économique, Collège militaire royal du Canada.

Olivier De Champlain, agent de recherche, Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ), Université du Québec à Montréal.

Anver M. Emon, professeur adjoint, Faculté de droit, Université de Toronto.

Alain-G. Gagnon, Chaire de recherche du Canada en études québécoises et canadiennes, professeur de science politique, Université du Québec à Montréal; directeur, Centre de recherche interdisciplinaire sur la diversité au Québec (CRIDAQ).

Baogang He, Chaire d'études internationales, École des études politiques et internationales, Université Deakin, Australie.

Will Kymlicka, Chaire de recherche du Canada en philosophie politique, Département de philosophie, Université Queen's.

Peter Leuprecht, directeur, Institut d'études internationales de Montréal, Faculté de science politique et de droit, Université du Québec à Montréal.

John McGarry, Chaire de recherche du Canada sur le nationalisme et la démocratie, Département d'études politiques, Université Queen's.

Brendan O'Leary, Lauder professeur de science politique, Département de science politique, Université de la Pennsylvanie.

Luc Turgeon, candidat au doctorat, Département de science politique, Université de Toronto.

Partout dans le monde, les leaders politiques et les décideurs demeurent confrontés au grand défi d'assurer la gouvernance *démocratique* de sociétés multiethniques, multinationales et multiconfessionnelles. Forts de leur expertise, des spécialistes du Canada et de l'étranger proposent 10 documents de réflexion sur ce thème. Ils signalent certains des principaux problèmes et enjeux, puis ils font des propositions pour remédier à la situation.

La plupart des conflits violents des deux dernières décennies ont été livrés en raison de clivages ethnonationaux. Or, le développement socioéconomique que l'on préconise traditionnellement comme solution pour résoudre les conflits passe à côté de l'essentiel. La reconnaissance récente du fait qu'une gouvernance saine et démocratique constitue un élément central du développement est, certes, un pas dans la bonne direction. Il manque toutefois encore une pièce du puzzle : soit le rôle crucial de l'identité, c'est-à-dire les questions entourant l'ethnicité et le nationalisme. Les textes offerts ici examinent, sous l'angle des politiques, cette relation entre les conflits, l'ethnicité et la démocratie.

À PROPOS DES ÉDITEURS

Razmik Panossian est directeur, Politiques, programmes et planification, à Droits et Démocratie (Montréal, Canada). Il a aussi enseigné à la London School of Economics and Political Science.

Bruce Berman, directeur et chercheur principal du projet Gouvernance démocratique et ethnicité, est professeur émérite d'études politiques à l'Université Queen's (Canada).

Anne Linscott est agente, Communication et information, du projet Gouvernance démocratique et ethnicité. Elle a aussi été rédactrice et réviseure pigiste principalement pour des établissements universitaires et d'autres institutions publiques.