

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans
la diversité

INDE 2007



Avant-propos

Le cahier spécial de ce numéro de la revue *Fédérations* se penche sur deux thèmes classiques de la gouvernance fédérale, soit la diversité et les relations intergouvernementales, et explore leur impact sur la politique au sein de plusieurs pays fédéraux.

Les huit articles suivants explorent des questions qui présentent un intérêt particulier pour les praticiens du fédéralisme, tout en visant à également satisfaire la curiosité des profanes.

Ainsi, les articles du cahier spécial portent, entre autres, sur l'unité et la diversité en Éthiopie, en Inde, au Nigeria et en Suisse, quatre pays très fiers de leur diversité qui ont trouvé des façons bien à eux de la mettre en valeur et d'ainsi renforcer l'unité au sein de leurs nations.

Le système multipartite indien carbure aux promesses et aux compromis

Le fédéralisme indien nage en plein paradoxe



Dans leur atelier de Bangalore, des fabricants de bannières, drapeaux et affiches aux couleurs des partis politiques exposent leurs produits avant de les envoyer aux bureaux de campagne électorale.

Ce qu'ils ont en commun ? Dans tous les cas, des lois visant à protéger les droits de certaines minorités ont été adoptées.


Deux des quatre articles sur les relations intergouvernementales traitent de la manière dont des pays, en l'occurrence l'Espagne et l'Italie, procèdent graduellement au transfert de compétences vers leurs unités constituantes. Ils mettent en lumière l'inévitabilité, et même la nécessité, d'un certain antagonisme entre le centre et les unités constituantes.

Les deux autres textes se penchent sur la scène politique indienne : l'un étudie le fascinant système multipartite de l'Inde et l'autre les changements en matière de répartition des compétences au pays.

La diversité et les relations intergouvernementales constituent deux des quatre principaux thèmes de la Quatrième conférence internationale sur le fédéralisme qui se tiendra à New Delhi du 5 au 7

novembre. Les deux autres sont le fédéralisme fiscal – thème du cahier spécial de l'un des récents numéros de *Fédérations* – et la gouvernance locale.

L'Inde fête cette année ses 60 ans d'indépendance. Il est donc tout à fait approprié qu'une conférence internationale dont le thème global est « l'unité dans la diversité : apprendre les uns des autres » se déroule dans un pays qui est demeuré uni malgré sa grande diversité. Le parcours de l'Inde est truffé d'enseignements.

Nous espérons que ces articles sauront vous parler comme vous informer, et ce, que vous soyez un fidèle lecteur de la revue ou un participant à la conférence qui nous lit pour la première fois. 

- Rod Macdonell, rédacteur en chef

PAR ASH NARAIN ROY

L'INDE NE FORME PAS UNE FÉDÉRATION TYPE. Aux termes de la théorie classique du fédéralisme, ce n'est d'ailleurs même pas une fédération. La Constitution n'utilise jamais ce terme et décrit le pays comme une « union d'États. » La Cour suprême a pourtant maintenu sans équivoque dans deux arrêts de principe en 1977 et 1996 que « l'Union indienne est fédérale » et que « [le fédéralisme] représente la composante fondamentale de la Constitution. » Décrit tour à tour comme « une fédération sans fédéralisme », « quasi-fédéral » et « une union d'États inégaux », le système fédéral de l'Inde n'a cessé de soulever des débats passionnés dans le milieu universitaire.

Certains analystes soutiennent que l'Inde connaît en fait un fédéralisme évolutif. Avec l'arrivée au pouvoir à New Delhi de gouvernements de coalition, prétendent-ils, l'Inde s'est enfin débarrassée de ce régime colonial unitaire dont elle avait hérité et qui l'a enserrée comme un carcan durant les premières années de son indépendance. Le fédéralisme indien a su dépasser la théorie, mais son cheminement est jalonné de paradoxes.

La démocratie et le fédéralisme indiens puisent leur succès à plusieurs sources. Tout d'abord, l'Inde forme une nation qui s'est construite sur de très anciennes civilisations, et pourtant ses institutions démocratiques ont su s'adapter aux réalités du monde contemporain. Ensuite, le développement du système politique indien au cours des 60 dernières années lui a donné force et stabilité. Enfin, à l'encontre de nombreuses autres nations postcoloniales, l'Inde a conservé les éléments essentiels du cadre constitutionnel et politique adopté sitôt après son indépendance.

Le fédéralisme indien se présente comme un assemblage judicieux de fermeté et de souplesse. Ainsi, les dispositions fondamentales de la constitution ne peuvent que difficilement être modifiées. Certaines modifications constitutionnelles requièrent l'approbation d'une majorité qualifiée de deux tiers au Parlement, en plus de leur ratification par au moins la moitié des Parlements d'États. Mais dans d'autres circonstances, notamment pour former de nouveaux États, seule une majorité simple est exigée. Dès lors, la Constitution indienne se prête

aux changements et à l'évolution grâce à la facilité de sa procédure de modification. De son entrée en vigueur jusqu'en 2006, on ne compte pas moins de 96 modifications.

Indépendance et évolution

Le système fédéral de l'Inde est profondément enraciné dans l'histoire. La Couronne britannique, les dirigeants locaux des principautés indiennes et les chefs des mouvements indépendantistes voyaient tous le fédéralisme d'un bon œil, quoique pour des raisons différentes. Pour les Britanniques, la formule fédérale garantissait la protection de leurs intérêts commerciaux. Les monarques des États princiers, eux, y voyaient un moyen de préserver leurs privilèges autocratiques. Quant aux chefs des mouvements indépendantistes, ils ont pensé que le fédéralisme leur offrait la meilleure possibilité de concrétiser rapidement leur idéal de liberté politique, tout en représentant un compromis permettant d'éviter la partition de l'Inde en de multiples communautés. Pour la Ligue musulmane en revanche, la fédération ne pouvait être considérée que comme un premier pas vers la création d'un Pakistan souverain.

Dès ses premières sessions en 1946 et au début de 1947, l'Assemblée constituante indienne s'est montrée prête à rédiger une constitution allant dans ce sens. Mais l'annonce du plan Mountbatten, esquissant les contours d'une partition de l'Inde, a complètement inversé la tendance au profit d'un pouvoir central fort. Du jour au lendemain, le fédéralisme était devenu suspect aux yeux des rédacteurs de la Constitution.

La partition de l'Inde qui a suivi l'indépendance en 1947 a déchaîné des violences sectaires d'une ampleur inouïe, accompagnées d'une migration massive de part et d'autre. À ce moment critique de l'histoire, ce n'est pas le fédéralisme qui est apparu au premier plan de toutes les préoccupations, mais plutôt l'unité nationale et l'intégration. Les rédacteurs de la Constitution n'ont pourtant pas abandonné l'idée fédérale en tant que telle : ils ont simplement doté le gouvernement central de pouvoirs substantiels. Dès lors, l'Inde s'est présentée comme une union d'États.

[SUITE À LA PAGE 22]

Ash Narain Roy est directeur associé de l'*Institute of Social Sciences* (Institut des Sciences sociales) de New Delhi.

Un vaste réseau d'organes consultatifs renforce la structure fédérale

La restructuration des relations intergouvernementales indiennes

PAR GURPREET MAHAJAN

LES DISPARITÉS RÉGIONALES, LES DIFFÉRENCES historiques et l'immense mosaïque culturelle qui caractérisent l'Inde ont incité les rédacteurs de sa constitution à choisir le fédéralisme comme système de gouvernement. Ils y ont pourtant ajouté quelques éléments centralisateurs : les gouverneurs nommés par l'Union, les services administratifs unifiés (servant à la fois le gouvernement central et les États), la centralisation des ressources, et le pouvoir de proclamer l'état d'urgence interne pour révoquer un gouvernement régional élu. Tous ces mécanismes ont permis au gouvernement central, appelé Union en Inde, d'exercer une grande influence et de contrôler les États.

Depuis l'indépendance, cette propension à la centralisation du système fédéral a été accentuée par la prédominance d'un seul parti, le Parti du congrès, et ce tant au centre que dans les États. Puisque le parti contrôlait les deux sphères, une intervention de ses dirigeants permettait de remédier à n'importe quelle divergence entre les gouvernements régionaux, de même qu'entre ces derniers et l'Union. Dès l'instant où le fonctionnement et la structure organisationnelle du Parti du congrès sont devenus plus centralisés, la balance s'est mise à pencher inexorablement en faveur du centre.

Un changement du contexte politique

Les importants changements survenus dans le processus politique à partir des années 1960 ont entraîné la refonte des relations entre le centre et la périphérie. Quand l'hégémonie du Parti du congrès a commencé à se déliter, de nouveaux partis d'allégeance régionale sont arrivés au pouvoir et ont réclamé plus de dévolution financière et administrative au sein de la fédération. Cette évolution, que d'aucuns décrivent comme un glissement du fédéralisme centralisé vers le fédéralisme coopératif, a débuté vers le milieu des années 1970 et s'est encore renforcée au cours des années 1990 avec la formation de gouvernements de coalition au niveau national. L'incapacité pour un seul parti d'obtenir la majorité au Parlement central, conjugué à la dépendance croissante des partis nationaux à l'égard des partis régionaux pour la formation d'un gouvernement de coalition, a permis aux unités fédérées de marchander leur soutien et d'influencer d'importantes

décisions de politique nationale.

La marge de manœuvre ainsi abandonnée aux acteurs régionaux et aux États vis-à-vis de l'Union a été formalisée par toute une série de mécanismes institutionnels. Cette quête du changement et de l'innovation institutionnelle s'est accélérée en 1989 lorsque la coalition du Front national, avec V. P. Singh au poste de premier ministre, a pris le pouvoir à New Delhi. La revendication d'une refonte des relations intergouvernementales a gagné du terrain à partir de 1967 au moment où, pour la première fois, le Parti du congrès a perdu les élections dans neuf États. Un cadre juridique pour la restructuration des relations centre-périphérie avait d'abord été préparé sous les auspices de la Commission Rajmamar instaurée par le parti Dravida Munnetra Kazhagam à l'époque où celui-ci dirigeait le Tamil Nadu, puis par le mémorandum sur les relations centre-États proposé par le parti du Front de gauche en 1977, et enfin lors de l'assemblée réunissant les membres de l'opposition tenue à Srinagar en 1983. De son côté, l'Union a répliqué en instituant un groupe de travail chargé de se pencher sur le dossier, la Commission Sarkaria. En 1988, celle-ci a rendu son rap-

port, qui contenait 247 recommandations dont 179 ont d'ores et déjà été concrétisées, ouvrant la voie à un renforcement de la consultation et de la coopération entre l'Union et les États.

De nouveaux mécanismes institutionnels

À son article 263, la Constitution indienne a prévu la création de mécanismes institutionnels destinés à enquêter, à se pencher et à se prononcer sur

des questions spécifiques préoccupant à la fois le centre et les États. L'une des plus importantes de ces institutions, le *National Development Council* (NDC - Conseil national du développement), a été instaurée en 1952; il réunit tous les ministres en chef des États sous la présidence du premier ministre indien. Le NDC est censé catalyser les efforts et mobiliser les forces en faveur des plans quinquennaux de la Commission de planification. Son rôle s'est vu élargi en 1967; suivant les recommandations de la Commission sur les réformes administratives, il s'est transformé en organe consultatif participant à la préparation des plans et des évaluations de mi-parcours.

L'année 1990 a vu apparaître un autre mécanisme institutionnel d'importance, le *Inter-State Council* (ISC - Conseil interétatique), dirigé par le premier ministre indien et composé des ministres en chef de tous les États, de six ministres du cabinet nommés par le premier ministre, et de quatre ministres du cabinet en qualité d'invités permanents. Alors que le NDC fait intervenir les États dans la définition des priorités en matière de planification, l'ISC a pour but de

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



Gurpreet Mahajan est professeur au Centre d'études politiques de l'Université Jawaharlal Nehru à New Delhi.

forumfed.org

faciliter un approfondissement du dialogue. Plus récemment, l'ISC a préparé un plan d'action touchant la saine gestion publique et il a minutieusement supervisé la mise en œuvre des recommandations de la Commission Sarkaria sur les relations centre-périphérie.

Au fil du temps, d'autres institutions ont été chargées d'améliorer la coopération entre l'Union et les États. Bien que la plupart d'entre elles demeurent purement consultatives, les mutations qui se sont opérées sur la scène politique leur ont permis d'avoir un impact concret. Ainsi en va-t-il des conseils de zone, instaurés par la Loi de 1956 sur la réorganisation des États. Dirigés par le ministre de l'Intérieur avec pour membres les ministres en chef des États faisant partie de la zone considérée, ces conseils se réunissent dans le but d'aplanir les différends entre États et avec l'Union et de promouvoir un développement socio-économique équilibré au sein de la région. Il en existe actuellement cinq, et ils offrent aux États concernés l'occasion de discuter les dossiers présentant un intérêt commun. L'an dernier, ils ont mis l'accent sur le développement rural, les infrastructures, le tourisme, les mines et la sécurité intérieure.

Il existe aussi un certain nombre d'organes consultatifs régionaux qui se penchent sur des questions spécifiques, notamment le *National Water Resource Council* (Conseil national sur les ressources hydriques), le *Advisory Council on Foodgrains Management and Public Distribution* (Conseil consultatif sur la gestion et la distribution publique des céréales vivrières) et le *Mineral Advisory Board* (Comité consultatif sur les minerais). Au surplus, certaines institutions ont été mises en place aux termes de l'article 263 pour fournir des informations touchant certaines politiques en particulier.

On trouve ainsi actuellement des conseils centraux distincts sur la santé, les collectivités locales, la famille, le développement des transports, les taxes sur les ventes et les contributions indirectes et finalement la recherche en médecine traditionnelle. De plus, le gouvernement met parfois sur pied une commission financière chargée de formuler des recommandations sur la manière dont le centre devrait répartir ses ressources à destination des États. Il existe enfin des dispositions permettant la création de tribunaux destinés à se prononcer sur les contentieux opposant les États sur le partage des ressources fluviales.

Les limites des structures existantes

Ce vaste réseau d'organes consultatifs a permis aux États d'amorcer un dialogue avec l'Union, mais aussi entre eux, ce qui a contribué à minimiser les tensions et à renforcer la dimension coopérative de la structure fédérale. Bien que la portée de toutes ces institutions ne puisse être sous-estimée, il n'en demeure pas moins que certaines lacunes subsistent et qu'elles méritent d'être comblées pour que cet ensemble de relations, une fois institutionnalisées, fasse germer entre l'Union et les États un esprit de partenariat plutôt que de paternalisme.

Premièrement, aussi parfaitement conçues que soient ces institutions, leur fonctionnement pratique dépend largement du contexte

politique dans lequel elles s'insèrent, et le cas échéant celui-ci peut leur mettre des bâtons dans les roues. C'est ce qui s'est produit en Inde à plusieurs reprises. Une bonne illustration nous en est offerte par l'ISC, qui a été institué en 1990 après la défaite électorale du Parti du congrès. Il s'est réuni pour la première fois en 1992, mais, après le retour au pouvoir du Parti du congrès, aucune nouvelle session n'a été tenue pendant six ans – une situation qui a certainement terni sa crédibilité.


Deuxièmement, au cours de la période de restructuration, de nouveaux centres décisionnels ont fait leur apparition et ont affaibli le rôle de certains organes consultatifs déjà en place. C'est manifestement le cas de la NDC : son approbation est actuellement requise pour finaliser les plans quinquennaux, mais, de fait, les priorités en matière de planification sont désormais fixées par la Commission de planification, un organe du gouvernement central.

Troisièmement, même si les organes consultatifs représentent des

forums où les positions politiques des différents partis peuvent s'exprimer, ce qui est à vrai dire souvent le cas, un véritable esprit de dialogue fait parfois défaut. Dès lors, c'est un véritable défi que de concevoir des mécanismes permettant une authentique coopération.

Enfin, même si des mécanismes de coopération et de consultation ont été mis en place, l'Union demeure politiquement incontournable. Il peut même, en dernier ressort, se prévaloir des dispositions de la singulière mesure connue sous le nom de « loi du président », qui permet au centre de s'approprier tous les pouvoirs d'un gouvernement régional s'il considère que celui-ci ne remplit pas ses fonctions conformément à la Constitution du pays.

Entre 1950 et 1967, cette mesure a été imposée à 10 occasions. De 1967 à 1983, soit dès le moment où le Parti du congrès n'a plus représenté une force prépondérante, elle a été utilisée à 81 reprises. En 1994, la Cour suprême a jugé qu'il n'était plus possible de soustraire ces proclamations de l'état d'urgence au contrôle judiciaire. Cette mesure n'a été invoquée qu'une vingtaine de fois depuis, et des obstacles politiques ont été mis en place pour empêcher qu'elle le soit. Tout compte fait, en dépit des nombreuses institutions consacrées à la coopération, le gouvernement central conserve une influence non négligeable, renforcée par les transferts du centre vers les États pour des projets parrainés par l'Union.

Bien que le système politique fédéral se trouve encore confronté à un certain nombre d'incertitudes, il est incontestable que les aménagements actuels ont permis de trouver des solutions satisfaisantes à de nombreux problèmes. Mais d'autres raisons incitent à l'optimisme. L'Union a récemment reconnu la nécessité de faire du *InterState Council* un mécanisme permettant de discuter plus efficacement de questions économiques et sociales d'importance. Dans cette ère marquée par une politique de coalitions, on peut s'attendre à ce que des approbations concertées de ce genre se montrent toujours plus nombreuses, ce qui favoriserait le développement d'un véritable fédéralisme coopératif en Inde. 



AP PHOTO / MUSTAFA QURBANSI

Des chefs de partis siégeant aux assemblées nationales et régionales partagent un moment de camaraderie après s'être fait asperger d'eau colorée dans le cadre des fêtes de la Holi en mars dernier. À droite, on peut voir B.C. Khanduri, ministre en chef désigné de l'État de l'Uttarkhand, qui suit le sourire aux lèvres L.K. Advani, chef de l'opposition de l'Inde.

Le multiculturalisme reflète l'esprit de la démocratie libérale indienne

La grande diversité de l'Inde rend le pluralisme incontournable

PAR AKHTAR MAJEED

COMME LE DÉMONTRE LA STRUCTURE constitutionnelle de l'Inde, il est possible de respecter la diversité culturelle sans pour autant remettre en cause l'État-nation. Dans des sociétés multiculturelles, multi-ethniques et multiraciales telles que l'Inde la justice sociale, le progrès économique et la démocratie ne peuvent être obtenus qu'en conciliant les exigences découlant des identités et des intérêts les plus divers. Les systèmes juridiques et judiciaires tirent leur légitimité du fait qu'ils ne sauraient permettre aux besoins de l'un des groupes de passer avant ceux des autres ou, pire encore, de les faire tomber dans l'oubli. Dès lors, en Inde, le pluralisme concilie les diverses cultures avec l'esprit de la démocratie libérale.

Pays grand comme un continent, avec une superficie de 3,28 millions de km² et une population dépassant le milliard d'habitants, l'Inde forme une société où le pluralisme est poussé à l'extrême : 22 langues nationales et quelque 2 000 dialectes, une douzaine de groupes ethniques et sept groupes religieux fragmentés en d'innombrables sectes, castes et sous-castes, et une soixantaine de sous-régions socioculturelles disséminées sur sept régions géographiques naturelles. Un système de gouvernement viable qui entend assurer son succès se doit de reconnaître ces identités, de les respecter et d'en tenir compte. C'est précisément ce que la Constitution indienne a fait, et elle représente par conséquent la meilleure garantie d'une nation viable et dynamique.

Il ne suffit pas de concilier majorité et minorité dans une société multiethnique; il faut aussi s'attaquer à la justice sociale et distributive au sein d'une démocratie libérale. Si une société démocratique multiculturelle ne fait pas preuve d'ouverture à l'égard des diverses identités qui la constitue, elle demeurera une démocratie majoritaire qui lèse ses minorités. La Constitution indienne a permis de trouver une solution fonctionnelle : comme les procédures et les institutions d'un système

majoritaire peuvent se révéler discriminatoires envers les minorités, l'État a pris des dispositions spéciales pour protéger les droits de ces dernières et concilier droits communautaires et droits individuels.

Territoire et ethnicité

Les rédacteurs de la Constitution étaient pleinement conscients du fait que l'Inde formait une société multiethnique, mais ils n'ont pas négligé pour autant son aspiration à l'intégration et à l'unité. De telles préoccupations paraissaient naturelles au vu des séquelles de la partition du pays qui créa le Pakistan en 1947, et c'est dans ce contexte qu'un genre bien particulier de gouvernance fédérale a été envisagé. Au fil du temps, il est clairement apparu qu'un fédéralisme multipolaire représentait le meilleur moyen de satisfaire les desiderata des groupes culturels. La diversité socio-économique du pays a donné toute son importance à la dimension transactionnelle du fédéralisme indien : la décentralisation des processus décisionnels a conduit à une démocratie consensuelle.

Les auteurs de la Constitution indienne avaient imaginé que la taille même et l'hétérogénéité des grands États décourageraient l'émergence d'identités exclusivement locales. La Constitution permet cependant leur réorganisation en vertu de considérations linguistiques, ce qui avec le temps a entraîné la création de 28 États et de six territoires. De nombreux pays ont eu bien des difficultés à préserver leur identité nationale face aux revendications autonomistes, quand ils n'ont pas dû carrément affronter une sécession. L'Inde, pourtant si hétérogène, est toutefois parvenue à maintenir son intégrité, et le secret de cet exploit réside à coup sûr dans sa restructuration à coup de rectifications de frontières et de création de nouveaux États, tous deux relevant des prérogatives de l'Union. La décentralisation du pays au cours des dernières décennies a toutefois changé la donne : les États n'éprouvent plus le sentiment d'être relégués dans l'ombre du pouvoir central, ni d'être les victimes d'une discrimination systématique. Les demandes de restructuration exprimées par les États ne sont donc plus considérées comme un moyen de pression à l'encontre de New Delhi, mais comme un simple mécanisme administratif.



REUTERS/WIAY WATHUR

Une « intouchable » devient ministre en chef de l'Uttar Pradesh. Mayawati Kumari, chef du Parti Bahujan Samaj réunissant des *Dalits* ou « intouchables », a pris le pouvoir à la suite de la victoire de son parti en mai dernier.

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



Akhtar Majeed, prof., dirige le Centre d'études fédérales de l'Université Hamdard à New Delhi, en Inde.

Mujahid Dokubo-Asari, ancien chef de milice, s'est porté candidat au poste de gouverneur de l'État de Rivers alors qu'il purgeait une peine de prison pour trahison. Il a été relâché le 14 juin 2007 par le nouveau président du pays, Umaru Yar'Adua, qui cherche à restaurer la paix dans la région du delta du Niger.



REUTERS/AUSTIN EKENDE

La diversité a conduit à l'émergence de milices infranationales

Le cadre fédéral nigérien limite les conflits ethniques

PAR ISAWA ELAIGWU

LA DIVERSITÉ EST SOUVENT CONSIDÉRÉE COMME un obstacle au développement d'un pays, mais il peut également en résulter une conciliation des différences à grande échelle. Le Nigeria a précisément recouru au fédéralisme pour composer avec l'extrême variété du pays et gérer les conflits potentiels qui en découlent.

Société extraordinairement hétérogène, le Nigeria compte, selon le recensement de 2006, quelque 140 millions d'habitants représentant plus de 400 groupes linguistiques et environ 300 groupes ethniques. De 1914 à 1960, sous le joug colonial des Britanniques, le Nigeria n'a pourtant utilisé que l'anglais comme langue véhiculaire. Actuellement, les expressions les plus visibles de la diversité y sont la langue, l'identité ethnique, la religion, les clivages majorité/minorité et l'« ethnicité régionale ».

Dans un État comme celui du Plateau, il n'est pas rare d'entendre 10 idiomes différents dans un rayon de 20 kilomètres, et la langue représente un élément-clé du groupe ethnique. Souvent l'identité ethnique coïncide avec le territoire de résidence, et parfois des frontières administratives recourent des limites régionales au sein desquelles se trouve un groupe dominant, comme dans le cas des Haoussas/Foulanis au nord, des Yorubas à l'ouest et des Ibos à l'est. Chaque région abrite cependant de nombreux groupes minoritaires possédant

leur identité propre. De plus, on y compte, pour l'essentiel, trois religions : les cultes traditionnels africains, le christianisme et l'islam.

Peu de contacts du temps des Britanniques

La diversité a toujours constitué une préoccupation administrative au Nigeria. Toutefois, la nature même de l'administration coloniale, qui a régionalisé le pays en 1939, a fait en sorte que les groupes nigériens ont continué de coexister tout en ayant fort peu de contacts les uns avec les autres. C'est la Constitution de 1946, dite « Constitution Richards », qui a pour la première fois réuni les dirigeants du pays au sein d'un organe commun, le Conseil législatif (1947). En 1951, dès le moment où les Britanniques ont commencé à envisager leur départ, les nationalistes se sont mis à comploter pour s'emparer du pouvoir politique abandonné par les anciens colonisateurs, se repliant sur leurs bases ethniques et ethnorégionales pour mieux organiser la lutte.

Dès lors, dans de nombreuses régions entre 1951 et 1959, les principaux groupes ethniques se sont dressés les uns contre les autres. Au bout du compte, le climat de suspicion et de peur régnant entre les divers groupes a conduit en 1954 à l'adoption du fédéralisme pour tenter de gérer la situation. L'autorité coloniale a toutefois jugé nécessaire d'instaurer la Commission Willink pour se pencher sur les craintes des groupes ethniques minoritaires dans les régions, qu'elle a choisi d'apaiser en incorporant une disposition relative aux droits de la personne dans la Constitution de l'indépendance en 1960.

Pourtant, nombre de politiciens et de groupes régionaux n'ont pas vu leurs inquiétudes dissipées pour autant. Le Sud craignait la tyrannie démographique du Nord, celui-ci regroupant 54 pour cent de la population. De son côté, le Nord redoutait la suprématie intellectuelle du Sud, dans la mesure où la région se montrait plus avancée sur le plan de l'éducation à l'occidentale et obtenait de la sorte davantage d'emplois tant dans la fonction publique et que dans le secteur privé. Cette méfiance teintée d'amertume a marqué d'une manière non négligeable plusieurs développements politiques, dont le recensement

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



Isawa Elaigwu est professeur émérite de sciences politiques à l'Université de Jos. Il a été directeur général et administrateur général du Conseil national sur les relations intergouvernementales (*National Council on Intergovernmental Relations*, NCIR) à Abuja, Nigeria. Il est président de l'Institut sur la gouvernance et la recherche sociale (*Institute of Governance and Social Research*, IGSR) de Jos, État du Plateau, Nigeria, et il est notamment auteur de l'ouvrage intitulé *The Politics of Federalism in Nigeria* et *Federalism: The Nigerian Experience*.

de 1962-1963, les élections fédérales de 1964 et les élections régionales de 1965 dans l'ouest, ce qui a finalement conduit au coup d'État militaire de 1966 et à la tentative avortée de sécession de l'est du pays entre 1967 et 1970.

Une fédération déséquilibrée

Instigateur du coup d'État militaire de 1966, le gouvernement du major-général Johnson Aguiyi-Ironsi a hérité des problèmes récurrents d'une fédération déséquilibrée, en ce sens que les régions s'y montraient plus puissantes que le centre. Il a donc opté pour une modification de la structure fédérale, créant 12 États en lieu et place des quatre régions existant en 1967; leur nombre n'a cessé de croître pour atteindre 19 en 1976, 21 en 1987, 30 en 1991 et 36 en 1996. La structure fédérale ainsi révisée s'est révélée un moyen efficace permettant au gouvernement central de cloisonner les zones de conflits entre les anciennes régions et de réduire leur intensité. Mais au fur et à mesure que de nouveaux États voyaient le jour, des groupes autrefois minoritaires formaient de nouvelles majorités, souvent plus pernicieuses que les anciennes. L'ethnicité et le régionalisme n'ont pas disparu avec la création d'États, et des problèmes récurrents ont ressurgi sous d'autres formes, comme le recrutement dans la fonction publique et la répartition des ressources.

La question de la langue a régulièrement fait parler d'elle. Durant la deuxième République, de 1979 à 1983, la Chambre des représentants a considéré, comme avant elle l'Assemblée constituante de 1978-1979, qu'il était opportun de conserver l'anglais comme langue officielle. Mais elle a approuvé du même souffle l'utilisation des langues haoussa, ibo et yoruba, une ouverture vivement contestée par les représentants des minorités qui l'ont considérée comme une forme « d'asservissement culturel. » À l'heure actuelle, l'adoption de l'anglais comme langue officielle tant au niveau fédéral que régional a permis d'apaiser les esprits.

Des conflits religieux surgissent

Jusqu'à la fin des années 1970, la religion ne constituait pas une source de tensions sérieuses. Mais en 1976 et 1977, devant la Commission de rédaction constitutionnelle, puis en 1978 et 1979 durant les sessions de l'Assemblée constituante, la question de la charia a ouvert la voie à un schisme de nature sectaire. D'un jour à l'autre, la religion a fait irruption dans le discours politique. La tentative des musulmans d'étendre la charia au-delà des questions personnelles et de celles qui sont liées à l'héritage, et d'instaurer une cour d'appel fédérale fondée sur le droit islamique, a été vivement contestée par les chrétiens. En guise de compromis, des tribunaux islamiques et coutumiers ont été instaurés uniquement dans les États qui le souhaitaient. La Cour d'appel fédérale a dû engager trois juges formés dans le domaine de la charia et du droit coutumier, et siégeant conjointement avec des juges appliquant la *common law*. Un tel compromis se serait sans doute révélé plus difficile à trouver dans un système unitaire.

En 1986 cependant, la nouvelle selon laquelle le Nigeria allait rejoindre l'Organisation de la conférence islamique (OCI) a déclenché une nouvelle crise, surtout entre chrétiens et musulmans. Réaffirmant sa neutralité confessionnelle, le pays ne s'est pourtant pas retiré de l'OCI. Entre 1980 et 2005, on a recensé plus de 45 conflits violents de nature confessionnelle au cours desquels des vies humaines ont été sacrifiées et des biens saccagés. Les tensions n'ont cessé d'empirer, notamment lorsqu'en 2000 l'État de Zamfara a étendu la charia aux questions pénales. Douze États du nord lui ont rapidement emboîté le pas en adoptant eux aussi la loi islamique. La violence engendrée par

l'introduction de la charia dans l'État de Kaduna a provoqué des effusions de sang dans le sud-est du pays. L'épidémie de charia ne s'est cependant pas étendue aux autres États en raison de la structure fédérale du Nigeria et de l'autonomie de ses unités constituantes.


La lutte pour les ressources

Un autre facteur de conflit tient à la répartition des ressources. Les redevances du pétrole et du gaz, dont le Nigeria est tellement dépendant, proviennent pour l'essentiel du delta du Niger, une zone où les minorités prédominent et qui englobe plusieurs États : Delta, Edo, Akwa-Ibom, Cross River, Rivers et Bayelsa. Se sentant trahis et abandonnés depuis des années, ces États ont accusé le gouvernement central de détourner leurs ressources au profit du développement d'autres zones, et ils ont menacé de reprendre le contrôle de leur production. En 2005, ils ont quitté la Conférence nationale sur la réforme politique sous prétexte qu'elle avait rejeté une formule de partage leur ristournant 25 pour cent des revenus pétroliers. Le gouvernement fédéral a tenté de corriger l'incurie dont il est accusé en instaurant la Commission de développement du delta du Niger chargée du développement de la région. Cependant, le plan-cadre proposé par l'ancien président Olusegun Obasanjo a été accueilli avec un certain scepticisme. Le gouvernement du président Yar'Adua et du vice-président Jonathan se penche actuellement sur ce dossier.

L'émergence de milices ethniques représente un ultime avatar de cette diversité. Après mai 1999, date à laquelle la dictature militaire a remis le pouvoir aux civils, le « sous-nationalisme » encore latent a dégénéré en violence. Le Congrès des peuples O'dua, le Congrès des peuples Arewa, le Congrès des peuples Ibo, les Bakassi Boys, le Mouvement pour la création de l'État souverain du Biafra (MASSOB) le Congrès des jeunes Egbesu et des jeunes Ijaw, autant de milices infranationales qui ont violemment défié l'État. À mesure que les forces de police du Nigeria ont perdu de leur efficacité dans le maintien de l'ordre, le pouvoir de ces milices s'est accru. Leurs buts affichés, qui ne sont évidemment pas envisagés de la même manière par tous les protagonistes, sont les suivants :

- protéger leur identité, leur culture et leurs valeurs;
- revendiquer ce qu'elles considèrent comme un partage adéquat des ressources;
- répondre de manière agressive aux actes qu'elles jugent injustes;
- faire preuve de vigilance dans la protection de la vie et de la propriété;
- défendre le territoire de leurs ancêtres contre les étrangers.

Dans le delta du Niger, certains dirigeants ont créé des milices agissant comme le bras armé de groupes politiques. Mais après les élections de 2003, les politiciens ont perdu le contrôle de ces milices. La violence a fait irruption parmi la jeunesse, qui s'est mise à défier le pouvoir en place. La région n'est pas prête de sortir de l'impasse. Il faut espérer que les nouvelles mesures adoptées par le président Yar'Adua permettront de débloquer la situation.

Le fédéralisme s'efforce de trouver un compromis, qu'il soit purement juridique ou prenne d'autres formes, entre des intérêts divergents. Au Nigeria, le cadre fédéral a ainsi permis aux dirigeants de cloisonner les conflits impliquant l'ethnicité et le régionalisme, réduisant ainsi leur intensité sans toutefois réussir à les éliminer totalement. Cela a permis aux Nigériens de gérer les tensions religieuses et de contenir un « sous-nationalisme » devenu agressif. La diversité peut enrichir le processus de développement d'un pays et, dans des périodes troublées, elle peut offrir la promesse d'un renouveau des relations entre les groupes tandis qu'une nation oscille entre fédéralisme et centralisation. 

L'allemand, le français, l'italien, le romanche – et l'anglais à présent !

Les cantons Suisses font les frais du multilinguisme

PAR MALCOLM MACLAREN

LES BILLETS DE BANQUE SUISSES COMPORTENT DES inscriptions en quatre langues, mais c'est le nom du pays en latin qui orne les timbres et les pièces de monnaie. L'allemand, le français, l'italien et le romanche figurent sur les francs suisses parce qu'ils représentent les quatre langues parlées dans la Confédération. Seul le latin apparaît sur les timbres et les pièces en raison des contraintes d'espace. Procéder de la sorte, c'est rappeler que l'unité de la Suisse est remise en cause par les diversités qu'elle recouvre. Pour y faire face, officiellement, on a toujours cherché à concilier cette dualité : les gouvernements ont parfois tenté d'encourager la diversité – et parfois de minimiser son importance.

Cette approche s'est-elle révélée efficace ? Il n'est certes pas facile de préserver l'harmonie et d'encourager la bonne intelligence et les échanges entre différentes communautés linguistiques, tout en devant tenter de protéger et de promouvoir deux langues moins usitées, l'italien et le romanche. Le canton des Grisons, officiellement trilingue, a souvent été décrit comme une « Suisse en miniature » et il permet de se rendre compte des résultats obtenus par la politique suisse en matière linguistique.

Plus que tout, c'est la diversité qui a façonné la Suisse et qui a caractérisé sa politique tout au long d'une histoire ponctuée d'efforts pour surmonter les divisions, les fractures et les conflits internes. En 1848, elle a motivé le choix d'un système fédéral, et elle justifie l'existence de 26 cantons et de 2728 communes dans un pays comptant un peu plus de 7 millions d'habitants et 40 000 km². La Suisse ne forme pas une nation au sens ethnique traditionnellement conféré à ce terme, car elle n'est pas basée sur une communauté de langue, de religion ou de culture. Elle représente ce que l'on appelle en allemand une *Willensnation*,

Malcolm MacLaren est chercheur à l'Institut de droit international public et de droit constitutionnel comparé de l'Université de Zurich, en Suisse.

forumfed.org



Les billets de banque suisses comportent des inscriptions dans les quatre langues officielles – français, allemand, italien et romanche. Les responsabilités des cantons suisses en ce qui concerne le multilinguisme sont plus importantes que celles du gouvernement fédéral car les écoles et les hôpitaux de plusieurs cantons sont situés dans des zones bilingues.

autrement dit un pays fondé sur le désir commun de ses habitants de vivre paisiblement leurs diversités. Le défi qui se pose alors aux institutions politiques consiste à faciliter tout à la fois la coexistence de communautés linguistiques ou autres et le développement d'une communauté suisse commune.

Langue et droit

Selon le recensement fédéral opéré en l'an 2000, l'allemand est parlé pour l'essentiel dans le nord et le centre du pays par 72,5 pour cent des Suisses; le français est pratiqué dans l'ouest et compte pour 21 pour cent; l'Italien est utilisé au sud par 4,3 pour cent de la population; et le romanche se retrouve dans le canton des Grisons et ses locuteurs s'élèvent à 0,6 pour cent. L'article 4 de la Constitution fédérale stipule que ces quatre langues sont les langues nationales et précise que la

diversité linguistique et le désir de vivre ensemble représentent les fondements politiques et conceptuels de la nation. En particulier, le romanche doit être considéré comme une langue vivante qui n'est pas moins importante que l'allemand, le français et l'italien, et constitue tout autant une condition préalable à l'harmonie linguistique. La Constitution fait cependant une concession aux contraintes pratiques : les locuteurs romanches

doivent pouvoir communiquer avec l'administration fédérale dans leur propre langue, mais toutes les lois fédérales n'ont pas à être traduites en romanche.

En Suisse, le multilinguisme s'exprime tout à la fois par le droit individuel à la liberté de la langue (article 18) et par la protection de l'intégrité et de l'homogénéité de la communauté linguistique (article 70). Ces deux principes potentiellement contradictoires sont mis en œuvre par l'intermédiaire de la structure fédérale du pays.

Selon la jurisprudence et la doctrine, le principe de liberté de la langue signifie que toute personne a le droit d'utiliser n'importe quelle langue officielle pour communiquer avec une autre personne et avec les autorités.

La protection de cette liberté constitutionnelle s'inscrit cependant

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



dans le contexte de ce que l'on appelle le principe de territorialité, qui autorise une restriction de la liberté linguistique dans le but de préserver les aires traditionnelles, les frontières et l'homogénéité des territoires linguistiques. En s'assurant que les communautés linguistiques disposent de l'espace dont elles ont besoin, le principe de territorialité reconnaît qu'un individu ne peut pleinement se réaliser qu'en tant que membre d'une communauté linguistique.

Les zones linguistiques ne sont pas protégées en tant que telles. Cette délimitation s'opère plutôt au niveau cantonal. Même si la Confédération est chargée de prendre certaines mesures en faveur de l'italien et du romanche, aussi bien que de manière générale pour préserver l'harmonie linguistique, son rôle demeure subsidiaire par rapport à celui des cantons, qu'elle doit soutenir. À l'instar de la culture et de l'éducation, la politique linguistique relève des compétences cantonales. Les cantons bénéficient d'une considérable marge de manœuvre pour désigner les langues utilisées par l'administration ou les écoles et pour déterminer la manière dont leur usage sera réglementé. Il leur revient de mettre en œuvre les obligations découlant de la liberté linguistique et de la territorialité, et au besoin de les concilier.

Zones linguistiques contre multilinguisme

Globalement, la politique suisse en matière de langue a respecté l'aspiration des citoyens à la coexistence pacifique. Néanmoins, certaines tensions persistent entre les communautés linguistiques, et les langues minoritaires sont toujours menacées :

- **Multilinguisme fédéral, monolinguisme cantonal et bilinguisme :** Le gouvernement fédéral se veut quadrilingue, mais la plupart des cantons ne connaissent qu'une seule langue officielle. Certains cantons sont bilingues, dont Berne (majorité germanophone et minorité francophone), Fribourg et le Valais (majorités francophones et minorités germanophones). Le seul canton trilingue est celui des Grisons (majorité germanophone et minorités romanche et italophone).
- **Des langues liées au territoire :** La tentative de conjuguer la liberté des langues et le principe de territorialité a fréquemment conduit à des contentieux juridiques. L'article 70 de la Constitution, censé protéger les minorités linguistiques, a parfois été utilisé par les autorités cantonales et communales pour obliger tous les enfants à fréquenter l'école publique dans la langue majoritaire. Le Tribunal fédéral a souvent dû intervenir pour tenter de réconcilier ces deux principes constitutionnels dans les régions où plusieurs communautés linguistiques cohabitent.
- **La création d'un nouveau canton :** C'est l'une des manières utilisées par la Suisse pour « résoudre » un conflit intérieur comportant une dimension linguistique. Le Jura, officiellement francophone, s'est détaché en 1978 du canton bilingue de Berne au terme d'une interminable procédure impliquant des négociations ardues et des référendums à tous les niveaux. Mais le statut des districts francophones restés dans le giron bernois demeure une source de préoccupation. Berne leur a récemment octroyé une autonomie limitée, mais certains groupes du Jura souhaiteraient plutôt les annexer.
- **Les avantages du multilinguisme :** Ces derniers temps, la Suisse a éprouvé les plus grandes difficultés à créer les conditions d'un dialogue constructif entre communautés linguistiques et autres communautés culturelles, et pour utiliser à son avantage tout le potentiel découlant de son hétérogénéité. Cette inaptitude récurrente s'est notamment traduite par d'importants désaccords entre les francophones et le reste du pays quant aux initiatives destinées à ouvrir la Suisse sur le monde.
- **Des langues « non officielles » :** La Suisse doit maintenant affronter

deux nouveaux défis en matière linguistiques. Premièrement, un dixième de sa population – principalement des résidents étrangers et des travailleurs étrangers temporaires – parle une langue autre que les langues officielles, aux premiers rangs le bosniaque, le serbe et le croate. Deuxièmement, la montée de l'anglais pose un sérieux problème aux politiciens. Certains proposent en effet que la nouvelle *lingua franca* planétaire devienne la langue véhiculaire du pays.

La gestion d'un canton trilingue


L'expérience des Grisons illustre bien la manière dont une pluralité de langues peut se révéler tout à la fois source de problèmes culturels et d'enrichissement. Les langues officielles des Grisons sont l'allemand, l'italien et le romanche. Ce dernier est cependant peu parlé tant aux Grisons que dans le reste du pays. Parmi les habitants du canton, 73,5 pour cent parlent l'allemand, 16,9 pour cent le romanche et 8,4 pour cent l'italien. On y trouve moins de 27 000 locuteurs romanches et cette langue est peu utilisée dans l'Administration ou la justice.

L'article 3 de la Constitution des Grisons tente de réconcilier la diversité linguistique avec le respect des zones linguistiques, et de préserver l'harmonie linguistique dans l'exercice de la politique. Il prévoit que le canton et les municipalités doivent prendre les mesures nécessaires pour la préservation et la promotion du romanche et de l'italien, et pour encourager la bonne intelligence et les échanges entre les communautés linguistiques. Les municipalités et les communes doivent déterminer avec le canton les langues utilisées dans l'Administration et les écoles.

Le gouvernement cantonal a mis plus de 25 ans pour rédiger une loi sur les langues permettant l'application de cet article, et, après d'âpres débats, les citoyens des Grisons ont fini par l'adopter en juin 2007. La nouvelle loi établit le pourcentage minimal de locuteurs d'origine devant résider dans une commune pour que celle-ci soit officiellement reconnue comme unilingue. La proportion minimale de locuteurs d'origine d'une seconde langue est cependant moins élevée pour qu'une commune soit reconnue comme bilingue. Les langues en question doivent bien évidemment être l'une des langues officielles du pays. La loi favorise également les locuteurs des langues minoritaires en matière d'embauche dans l'administration cantonale, et en matière judiciaire elle fixe comme règle que la langue des débats est celle de la partie défenderesse. Cette loi a été combattue avec virulence par les germanophones des Grisons qui se sont sentis défavorisés.

L'avenir du modèle suisse

La loi sur les langues du canton des Grisons a été saluée par certains linguistes et autres experts juridiques comme « un modèle pour toute l'Europe », mais leur avis ne fait pas l'unanimité. Certes, un État abritant une population culturellement bigarrée ne préservera son unité que si ses diverses communautés s'identifient à l'État. Bien que la Suisse ait réussi à survivre, elle ne s'est pas réellement amalgamée comme l'espéraient les fondateurs de la Confédération. Si les dispositions favorisant des cantons homogènes et puissants ont réduit les conflits sur le plan national, elles n'ont pas favorisé l'intégration.

Le parcours de la Suisse en matière de diversité rappelle également les limites d'une constitution en matière de prévention de conflits et de promotion de la compréhension et des échanges entre les communautés linguistiques. La Suisse est en fait moins multilingue que plusieurs fois monolingue. Le multilinguisme ne peut être imposé de l'extérieur, mais doit être nourri par un désir collectif venant de l'intérieur même de la société. 

La diversité est enchâssée dans la Constitution éthiopienne

Le droit de sécession, une question épineuse aux abords des frontières

PAR MEHARI TADDELE MARU

LE PAYS HÉTÉROGÈNE QU'EST L'ÉTHIOPIE PERDURE EN dépit de bien des vicissitudes qui l'ont fait passer, en un peu plus de 30 ans, de la monarchie au communisme, puis du communisme à la démocratie, sur fond de sécheresse endémique et de famines chroniques.

L'Éthiopie semble puiser force et endurance dans sa diversité.

Deuxième pays le plus peuplé d'Afrique subsaharienne après le Nigeria, l'Éthiopie compte plus de 85 communautés ethniques parlant d'innombrables langues et dialectes. De même, le christianisme et l'islam, les religions les plus pratiquées, côtoient le judaïsme et nombre d'autres croyances.

Pour gouverner ce pays de 78 millions d'habitants, l'un des plus hétérogènes et enclins aux conflits de la planète, un système de « fédéralisme ethnique » a été mis en place, puis inscrit dans la Constitution en 1995. L'Éthiopie accorde une grande importance aux questions liées à l'ethnicité, et il s'agit là d'un des multiples points d'intérêt du fédéralisme éthiopien.

Du quatrième siècle de notre ère jusqu'en 1974, l'Éthiopie a formé une monarchie chrétienne. Son dernier empereur, Hailé Sélassié, a été détrôné en 1974 par un groupe militaire marxiste-léniniste appelé le Derg et conduit par Mengistu Hailé Mariam. Ce groupe a ensuite instauré un État de type communiste avec parti unique. Ce régime a été renversé à son tour en 1991 par le Front démocratique révolutionnaire du peuple éthiopien.

La reconnaissance constitutionnelle des communautés

La constitution entrée en vigueur en 1995 instaura une fédération composée de neuf États régionaux découpés selon des critères

Mehari Taddele Maru est un universitaire éthiopien titulaire d'une maîtrise ès sciences et d'un baccalauréat en droit de l'Université d'Oxford. Il œuvre actuellement à la *John F. Kennedy School of Government* de l'Université Harvard en tant que boursier Mason.



Une femme éthiopienne se rend à sa synagogue d'Addis Abeba en septembre, à l'amorce du Nouvel An du calendrier hébraïque, le *Roch Hachana*.

ethnolinguistiques, auxquels s'ajoutent deux villes à charte, Addis Abeba et Dire Dawa. Les neuf États régionaux sont : Afar, Amhara, Benishangul-Gumuz, Gambella, Harar, Oromia, Somali et Tigré, sans oublier la Région des nations, nationalités et peuples du Sud.

La Constitution accorde en outre l'autonomie administrative à toutes les communautés ethnolinguistiques, y compris le droit de former un État régional ou même de faire sécession pour créer un pays indépendant. La Constitution stipule expressément que « le pouvoir souverain appartient aux nations, nationalités et peuples de l'Éthiopie ». Elle définit également une communauté ethnolinguistique comme « une nation, une nationalité ou un peuple [...] un groupe de personnes qui partagent intégralement ou dans une large mesure une culture commune ou des coutumes identiques, une langue mutuellement comprise, un sentiment d'appartenance à une identité commune ou apparentée, une représentation psychologique commune, et qui habitent un territoire facilement identifiable, de préférence contigu ».

La Constitution fédérale octroie à toutes les communautés ethnolinguistiques le droit à un gouvernement autonome leur permettant de défendre et de promouvoir leur culture, leur langue et leur héritage commun. Elle part du principe que chaque communauté dispose de son propre territoire et peut jouir d'un « gouvernement pleinement autonome, ce qui inclut le droit d'instaurer des institutions gouvernementales sur le territoire qu'elle occupe [...] ». La diversité de ces États régionaux peut être

mesurée en fonction des critères suivants :

- population;
- diversité ethnique (multiethnique ou homogène);
- diversité religieuse (qui se recoupe avec d'autres facteurs);
- mode de vie (sédentaire ou nomade);
- urbanité ou ruralité.

Certains États régionaux – Tigré, Afar, Amhara, Oromia et Somali, portent le nom de leur population indigène majoritaire. Ils abritent en effet une ethnie, une langue et une religion indigène dominante. Les autres – Gambella, Benishangul-Gumuz, Harari et la Région des nations, nationalités et peuples du Sud – sont multiethniques et ne connaissent pas de communauté prédominante.

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



La Constitution fédérale a conféré aux communautés ethnolinguistiques un droit illimité à l'autodétermination. En contrepartie, on attend des États régionaux qu'ils octroient un statut administratif spécial à leurs communautés ethnoculturelles minoritaires par la création de zones spéciales appelées zones Liyu, ou de districts distincts connus sous le nom de Liyu Woreda – une obligation à laquelle certains se sont déjà pliés.

L'objet d'un aménagement de type fédéral consiste à préserver la spécificité culturelle, linguistique et religieuse des communautés ethnolinguistiques, mais aussi à pérenniser les différences entre les modes de vie. Dès lors, dans le système fédéral éthiopien, le pluralisme identitaire n'est pas simplement toléré, il est aussi protégé par la Constitution, et l'affirmation publique de ces identités culturelles est politiquement encouragée.

La Chambre de la fédération

La Chambre de la fédération de l'Éthiopie représente une expression institutionnelle du concept de « l'unité dans la diversité ». Dans la plupart des fédérations, la chambre haute est composée d'un nombre égal de représentants pour chaque unité constituante, ou encore ce nombre est pondéré en fonction de la population. En Éthiopie, elle se compose d'un délégué par groupe ethnique et d'un délégué additionnel par tranche d'un million de membres de chacun des groupes ethniques.

Cette formule signifie que la très hétérogène région du Sud dispose de plus de votes que d'autres régions plus peuplées, mais relativement homogènes, telles que Oromia et Amhara. Dans tous les cas, les représentants sont soit nommés par leurs assemblées régionales ou élus par suffrage direct au cours d'élections organisées dans leur région. Le rôle de la Chambre de la fédération tient toutefois moins à l'élaboration de lois qu'à la résolution de conflits entre régions. Elle tranche en matière constitutionnelle et décide de la formule de répartition des ressources.

Points de convergence de plusieurs groupes aux identités les plus diverses, les villes et les régions décrites dans les paragraphes qui suivent représentent de bonnes illustrations de la diversité et de l'unité qui règnent en Éthiopie.

Le Somali aux prises avec des tensions à caractère religieux

Le Somali est un État régional abritant trois identités qui tendent à se recouper ainsi qu'un mouvement sécessionniste. Les Somalis composent quelque 96 pour cent de la population, proportion identique à celle des musulmans qui y résident. Par ailleurs, 85 pour cent de ses habitants sont nomades, et le port d'armes constitue un droit inhérent dans cette culture. Ces identités se retrouvent dans des proportions identiques chez les habitants de la Somalie, un pays avec lequel l'Éthiopie ne partage pas moins de 1 600 km de frontières. La zone frontalière sert depuis longtemps de base arrière à plusieurs mouvements sécessionnistes éthiopiens, et représente un refuge pour les groupes séparatistes armés combattant en Éthiopie.

Les identités ethniques se recouper le long des frontières internationales du pays, et la frontière avec la Somalie ne fait pas exception. En fait, des mouvements comme le Front de libération de la Somalie

occidentale, qui s'est rebaptisé Front de libération nationale de l'Ogaden, forment pour l'essentiel des groupes quasi ethniques et quasi religieux qui sont liés à la Somalie par cette dimension ethnique. Ces mouvements revendiquent des territoires en Éthiopie comme dans des pays voisins, ce qui met l'Éthiopie dans l'embarras. En effet, lorsque la langue, l'ethnicité et la vision politique sont les mêmes, comment déterminer s'il s'agit d'un mouvement ethnique éthiopien cherchant à se prévaloir de son droit de sécession ou bien d'un groupe d'étrangers qui cherchent à s'immiscer ? Certains Éthiopiens résidant le long de la frontière craignent aussi que le radicalisme religieux de la Somalie s'infilte en Éthiopie. Tout récemment, dans différentes parties de l'Éthiopie, des tensions sporadiques conduisant parfois à des accès de violence ont opposé chrétiens orthodoxes et musulmans, connus jusqu'alors pour leur coexistence pacifique et le respect mutuel dont ils entouraient leurs relations.



De jeunes garçons du peuple Hamar, une des 85 communautés ethniques de l'Éthiopie, suivent le déroulement d'une cérémonie de saut du taureau dans la basse vallée de l'Omo.

Une ville millénaire reconnue

En juillet 2007, la ville de Harar, classée au patrimoine mondial de l'UNESCO, a célébré son millénaire. Retranchée derrière ses murailles médiévales, la ville historique représente depuis le XIII^e siècle un important centre de commerce et de culture islamique. Abrutant plus de 100 mosquées, dont certaines sont plus anciennes encore que celles d'Arabie Saoudite, Harar est générale-

ment considérée comme la quatrième ville sainte de l'Islam.

Les peuples Oromo et Amhara ne sont pas indigènes à l'État régional Harari, mais ils constituent la majorité de sa population. Il s'agit toutefois d'une région principalement administrée par et pour les Hararis. Dès lors, les compétences de cet État régional sont réparties pour l'essentiel entre les communautés ethnolinguistiques Harari et Oromo. Comparé à des États régionaux comme Oromia et Amhara avec respectivement 27,3 millions et 19,6 millions d'habitants, Harari – avec ses 131 000 résidents – est en principe trop petit pour bénéficier des privilèges accordés à un État régional. Néanmoins, sa position de centre de la foi islamique ainsi que sa diversité culturelle et religieuse, sans égales dans l'histoire de l'Éthiopie, justifient largement ce statut.

La capitale attire les citoyens ruraux

Les deux plus grandes villes d'Éthiopie représentent des oasis urbaines dans un pays largement rural, des ensembles hétérogènes entourés d'États et de régions à base ethnique. Avec une population conjointe de presque 3,4 millions d'habitants, Dire Dawa et Addis Abeba forment deux villes-États à charte d'une incomparable diversité. Ces cités constituent une exception dans un pays où 85 pour cent de la population est rurale. Les membres de presque toutes les communautés ethnolinguistiques s'y côtoient, raison pour laquelle elles relèvent directement du gouvernement fédéral et non pas d'un groupe spécifique. Bien que d'un point de vue purement numérique ce soient les Oromos qui représentent la majorité à Dire Dawa, c'est la langue Amharic qui est officiellement utilisée par l'administration municipale.

Par ailleurs, Addis Abeba est non seulement la capitale du pays, mais également de l'État régional d'Oromia, et ce, même si la majorité

[SUITE À LA PAGE 21]

Le nord est favorable à la fédéralisation, mais le sud résiste

L'Italie se fédéralise à pas de tortue

PAR FRANCESCO PALERMO ET JENS WOELK



FEDERATIONS/SHANNON ELLIOT

AU COURS DE LA DERNIÈRE DÉCENNIE, L'ITALIE A entrepris de se fédéraliser. Mais les retards accumulés dans ce processus ont fini par conduire à un cadre constitutionnel certes fédéral, mais associé à une culture politique encore essentiellement centralisatrice. De surcroît, les régions prospères du nord de l'Italie réclament plus d'autonomie, tandis que les régions déshéritées du sud s'opposent à un renforcement du fédéralisme qui ne ferait qu'élargir le fossé économique nord-sud.

De son unification en 1871 jusqu'en 1948, l'Italie était dotée d'un système unitaire. C'est la Constitution républicaine de 1948 qui a permis l'ébauche d'une première régionalisation, certes innovante mais malgré tout limitée.

Au cours de la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, les régions italiennes n'ont pas toutes été traitées sur un pied d'égalité. Dès ses premières esquisses, le régionalisme italien s'est caractérisé par son asymétrie, tant pour ce qui concerne le droit constitutionnel que l'utilisation effective des compétences transférées aux régions. En dépit des dispositions constitutionnelles prévoyant un modèle régional unique étendu à l'ensemble du pays, seules cinq régions dites « spéciales » ou « autonomes », toutes situées dans des zones périphériques, ont été créées à ce moment-là : Val-d'Aoste, Trentin-Haut-Adige et Frioul-Vénétie-Julienne – trois régions de l'arc alpin qui abritent des minorités d'une certaine importance – ainsi que la Sicile et la Sardaigne – les deux plus grandes îles italiennes. En vertu du Traité de paix entre l'Italie et les

Les régions situées au nord de Rome forment l'Italie du Nord. Le mouvement vers le fédéralisme est mieux ancré dans cette région en raison des différences entre le nord et le sud du pays.

forces alliées signé après la Deuxième Guerre mondiale, le pays s'est vu imposer des obligations internationales, et on craignit que ces zones périphériques décident de faire sécession. Les cinq régions ont donc vu leur existence garantie par un « statut spécial », une loi fondamentale de rang constitutionnel.

La « troisième voie »

Envisagée comme une expérience novatrice, l'extension de la régionalisation à l'ensemble du pays entendait ébaucher une « troisième voie » entre système fédéral et système unitaire, de manière à éviter une trop forte asymétrie entre ces zones spéciales et le reste du territoire. Pourtant inscrit dans la Constitution de 1948, ce modèle régional asymétrique n'a jamais été véritablement concrétisé avant les années 1970. En 1972, des compétences législatives ont été dévolues aux régions dites « ordinaires ». Huit de ces quinze régions sont situées dans le nord du pays : Piémont, Émilie-Romagne, Ligurie, Lombardie, Marches, Toscane, Vénétie et Ombrie; deux sont considérées comme chevauchant le nord et le sud: Latium et les Abruzzes. Les cinq autres régions se trouvent au sud : Pouilles, Basilicate, Calabre, Campanie et Molise. Depuis le début des années 1970, un renforcement continu des compétences régionales a permis de combler le fossé séparant régions « ordinaires » et régions « spéciales. » Mais cette approche n'a été marquée ni par sa simplicité ni par sa cohérence, en raison de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de la fluctuation des priorités politiques. La Constitution n'ayant jusqu'ici prévu aucune garantie institutionnelle pour la représentation des intérêts régionaux au niveau central, tout renforcement du fédéralisme a entraîné la remise en cause des lois nationales devant la Cour constitutionnelle. Ces différends, ajoutés aux décisions de la Cour mettant l'accent sur la coopération et la concertation, ont conduit à l'accroissement graduel des pouvoirs régionaux et à

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



Francesco Palermo est directeur de l'Institut d'étude du fédéralisme et du régionalisme à l'Académie européenne de Bolzano/Bozen et professeur associé à la Faculté de droit de l'Université de Vérone, en Italie.

Jens Woelk est chercheur principal à l'Institut d'étude du fédéralisme et du régionalisme de l'Académie européenne de Bolzano/Bozen ainsi que chargé de cours et chercheur en droit constitutionnel comparé à la Faculté de droit de l'Université de Trente, en Italie.

l'instauration d'un système qualifié de « régionalisme coopératif ».

De profondes réformes de l'administration publique et du système de gouvernance locale ont été adoptées entre la fin des années 1980 et celle des années 1990. Elles ont encouragé les régions les plus entreprenantes à renforcer leur potentiel en matière d'autogouvernance. La revendication d'une autonomie accrue est alors devenue une priorité politique absolue pour les riches régions industrielles du nord, de même que pour Rome. Au départ, la dévolution des compétences était envisagée comme un moyen pour le gouvernement central de réduire ses dépenses. Mais les pressions exercées par la Ligue du Nord, un parti politique « fédéraliste » qui prône parfois la sécession, ont fait de la réforme fédérale une question politique nécessitant une réforme constitutionnelle.

Un premier pas vers le fédéralisme

L'adoption de deux modifications constitutionnelles, en 1999 et en 2001, a considérablement accru les compétences des régions ordinaires. La première concernait l'élection directe des présidents de régions. Elle a également renforcé l'autonomie constitutionnelle des régions, dans la mesure où les lois régionales de base sont désormais promulguées par les régions ordinaires elles-mêmes selon une procédure spéciale. En 2001, la seconde réforme a complètement remanié les dispositions constitutionnelles touchant aux relations entre le gouvernement national et les régions, suivant en cela de précédents jugements de la Cour constitutionnelle.

La réforme proclame l'égalité entre toutes les composantes de la République, qu'il s'agisse du gouvernement national, des régions, des provinces ou des municipalités. Bien que cette conception soit assez rare dans un système fédéral, elle entend exprimer le concept de « sphères » fonctionnelles plutôt que celui de niveaux gouvernementaux hiérarchisés. L'« asymétrie bipolaire » – touchant régions ordinaires et régions autonomes – se voit confirmée, mais de nouvelles différenciations sont maintenant possibles à la demande d'une seule région ordinaire. Plus important encore, la réforme change de manière draconienne la répartition des compétences législatives et administratives entre Rome et les régions.

À son article 117, la Constitution énumère désormais toutes les compétences législatives du gouvernement national aussi bien que les domaines relevant des compétences concurrentes. Les régions héritent des pouvoirs résiduels. Les compétences administratives et législatives ne sont plus liées, mais réparties d'une manière souple en vertu de l'article 118. La nouvelle disposition relative au fédéralisme fiscal prévoit une autonomie financière partielle des entités infranationales (art. 119). Au surplus, les régions doivent prévoir un organe consultatif chargé de représenter les collectivités locales établies sur leur territoire.

Jusqu'au début des années 1990, l'Italie pouvait dévaluer la lire et ainsi demeurer sur un pied d'égalité avec les autres pays européens grâce à un pacte non écrit entre le nord et le sud du pays. Dépendant et défavorisé sur le plan économique, le sud, lui, se servait des dépenses publiques pour stimuler la consommation. Il y eut également des pressions visant la réduction de la dette publique et des dépenses publiques en général afin que l'Italie puisse rejoindre l'Union monétaire européenne. La rupture du pacte a perturbé l'équilibre entre les régions du nord et du sud en matière de dépenses régionales et de politiques fiscales. Des scandales liés à la corruption au début des années 1990 ont entraîné l'effondrement du régime en place de par la dissolution du Parti chrétien-démocratique et du Parti socialiste. Cet effondrement a eu pour effet une accélération de la cadence avec

laquelle les réformes ont été entreprises, et des réformes structurelles fondamentales sont devenues encore plus urgentes en raison d'une crise budgétaire.

Une mise en œuvre qui prend du retard

Six ans après son lancement, la réforme est encore loin d'être achevée. Bien que certaines modifications aient pris effet immédiatement, comme la nouvelle répartition des compétences législatives, les nouvelles listes se sont révélées incomplètes et plusieurs cas de chevauchement ont été constatés, ce qui a entraîné une vertigineuse augmentation des contentieux. La Cour constitutionnelle a eu la délicate tâche de redéfinir les compétences, ce qui l'a souvent conduite à offrir une interprétation qui fait du gouvernement de Rome le gardien de l'intérêt national, ainsi qu'à privilégier une extension du rôle du gouvernement national en lui attribuant les compétences pour les questions intersectorielles plutôt que pour des domaines précis.


Un second groupe de dispositions concernant la réforme nécessitait une législation complémentaire pour en régler les détails, surtout en matière de fédéralisme fiscal. Malheureusement, la coalition de centre-droit de Silvio Berlusconi, élu juste après l'adoption de la réforme, n'a pas fait montre d'un zèle excessif pour appliquer ces textes hérités de son prédécesseur. Dès lors, seules deux lois d'application ont été adoptées, en 2003 et 2005, et la question des relations financières n'est toujours pas résolue.

Complication supplémentaire, le nouveau gouvernement – y compris la Ligue du Nord qui escomptait des mesures bien plus radicales – a présenté sa propre « contre-réforme » constitutionnelle, beaucoup plus ambitieuse. Ce vaste projet touchant 53 articles de la Constitution a finalement été adopté en novembre 2005 par la coalition de centre-droit majoritaire au Parlement. Cependant, son entrée en vigueur s'est heurtée au refus des 61 pour cent d'électeurs qui s'y sont opposés lors d'un référendum organisé en juin 2006, peu de temps après la défaite de Silvio Berlusconi aux élections générales. Pour sa part, le nouveau gouvernement dirigé par Romano Prodi s'est engagé à parachever la mise en place de la réforme de 2001.

Toutefois, les régions n'ont fait qu'un usage limité des possibilités qui leur étaient désormais offertes. Le processus d'adoption des nouvelles lois fondamentales s'est révélé extrêmement lent.

Des lacunes dans le système

À l'heure actuelle, de nouvelles réformes constitutionnelles semblent peu probables. La prochaine étape du processus de fédéralisation de l'Italie sera la mise en œuvre des dispositions touchant au fédéralisme fiscal ou peut-être certains transferts de compétences. Il existe par exemple un consensus sur le fait que l'énergie doit représenter une compétence nationale et non pas concurrente.

Actuellement, le système italien peut être décrit comme « un fédéralisme asymétrique de dévolution en voie de réalisation. » « Asymétrique » parce qu'il existe deux types de régions et que l'application du fédéralisme diffère d'une région à l'autre ; « de dévolution » parce que les compétences sont transférées du gouvernement central aux régions ; « en voie de réalisation » parce que même après la réforme de 2001, le terme « fédéralisme » n'apparaît toujours pas dans la Constitution. En Italie, le fédéralisme sera ciselé étape par étape en commençant, pour chaque région, par l'approbation d'une nouvelle loi fondamentale et l'utilisation de toutes les possibilités offertes par la réforme. Le cadre constitutionnel permet d'ores et déjà la gouvernance fédérale : il appartient maintenant à la classe politique de prendre enfin le fédéralisme au sérieux. 

Plus de pouvoirs aux régions espagnoles

Les communautés autonomes et les municipalités assument de nouvelles responsabilités

PAR ROBERT AGRANOFF

EN ESPAGNE, LES DISCUSSIONS ENTRE LE gouvernement central et les 17 communautés autonomes que compte le pays sont parfois tumultueuses. Le débat concernant les revendications autonomistes du Pays basque est devenu des plus intenses à l'été 2007. Mariano Rajoy, membre du Parti populaire et leader de l'opposition, a en effet accusé le premier ministre José Luis Rodríguez Zapatero d'avoir négocié avec les terroristes du mouvement basque ETA « dans le dos du peuple espagnol en jouant avec les structures de l'État comme s'il se fût agi d'un jeu de construction. » Cependant, selon des sondages d'opinion réalisés en août 2007, la cote de popularité de M. Zapatero est en fait à la hausse depuis le 6 juin, date à laquelle l'ETA a rompu le cessez-le-feu.

Au cours des dernières décennies, aucun pays ne s'est engagé aussi rapidement que l'Espagne sur la voie d'un système intergouvernemental. Peu après la disparition du dictateur Francisco Franco en 1975, la démocratie a été restaurée et la nation est devenue une fédération sans toutefois en prendre le nom. Elle a en effet accordé l'autonomie aux régions et aux collectivités locales et réparti les compétences entre le pouvoir central et les « communautés autonomes » ou gouvernements régionaux. Cette répartition évolue par le truchement de lois-cadres, de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et de l'exercice quotidien des relations intergouvernementales.

Les unités constituantes les plus déterminés ont surtout cherché à renforcer la décentralisation et la dévolution des compétences aux communautés autonomes et aux autres collectivités locales. En plus de ses 17 communautés autonomes, l'Espagne recensait en 2005 50 provinces supra-municipales, 81 comtés, 8 107 villes ou corporations municipales, 909 *consortia* (partenariats verticaux



Le premier ministre espagnol José Luis Rodríguez Zapatero (à droite) a appuyé la candidature de José Montilla à la présidence de la région de la Catalogne lors de la campagne électorale d'octobre 2006. M. Montilla a remporté les élections.

entre des municipalités, des provinces, des communautés autonomes et l'État), 988 services intermunicipaux et quelque 3 700 entités infra-municipales et sociétés d'État. En 1986, l'entrée de l'Espagne dans l'Union européenne a influencé des domaines comme l'aménagement du territoire, l'élimination des déchets solides, la gestion des zones côtières, l'emploi et l'immigration.

Les interactions entre gouvernements

En Espagne, les relations intergouvernementales se déploient sur trois niveaux :

- **Le niveau macro** comprend les interactions politiques entre dirigeants régionaux et nationaux, de même que les dossiers majeurs touchant à la division du territoire ou aux compétences concurrentes.
- **Le niveau méso** englobe les activités routinières entre officiels, moins visibles mais néanmoins importantes, la négociation de subventions et de contrats, l'établissement de partenariats gouvernementaux, etc.
- **Le niveau micro.** Il s'agit ici du niveau opérationnel ignoré du grand public où les projets sont négociés, les règlements et les normes sont mis en application, les contrats sont gérés, le territoire est réparti en zones et les permis de construire sont délivrés.

Le niveau macro : Cette forme d'interaction concerne les questions contentieuses au plan régional, celles qui impliquent d'ordinaire l'identité, les compétences ou les finances, et dont l'intérêt s'étend bien au-delà des frontières espagnoles. En fait, au moment de former des gouvernements de coalition, les partis régionaux négocient souvent des accords au sein du Parlement central. Les tensions politiques

focalisent toujours l'attention et, bien que ces conflits soient importants et définissent d'une certaine manière les relations intergouvernementales, des préoccupations plus générales liées à la politique territoriale entrent également en ligne de compte.

Des lois-cadres adoptées par le Parlement central influencent, elles aussi, la dynamique des relations intergouvernementales. La plupart des compétences n'étant pas réparties de manière très rigide, elles ont un impact sur deux ou plusieurs niveaux. Une étude portant sur quelque 74 politiques extérieures et intérieures non militaires a démontré que seules 17 d'entre elles touchaient exclusivement le gouvernement central et 19 les

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



Robert Agranoff est professeur émérite de l'École des affaires publiques et environnementales de l'Université de l'Indiana à Bloomington et professeur titulaire à l'Institut universitaire Ortega y Gasset de Madrid. Il met actuellement la dernière main à un ouvrage consacré aux relations intergouvernementales en Espagne.

forumfed.org

communautés autonomes, toutes les autres présentant une nature mixte. Dans cette dernière catégorie, on retrouve l'essentiel des politiques fondamentales, parmi lesquelles l'éducation, la santé, les services sociaux, l'aide au revenu, le développement économique et commercial, les transports, les collectivités locales et la gestion de l'environnement. Des lois nationales sur les élections, les finances de même que l'organisation et les services publics de base régissent le fonctionnement des collectivités locales.

Le niveau méso : Le système espagnol est hautement interdépendant en ce sens que le centre élabore des lois-cadres et les communautés autonomes adoptent des lois et des règlements complémentaires à celles-ci. Le processus de mise en œuvre intéresse donc grandement tant un ordre de gouvernement que l'autre. Le pays étant doté d'un système de gouvernement parlementaire et de cabinet, ce processus est mené pour l'essentiel par les hauts fonctionnaires des deux ordres de gouvernement qui interagissent constamment, consacrant ainsi une forme de fédéralisme administratif. Il n'en va toutefois pas de même dans l'arène politique puisque les ministres et chefs de gouvernement espagnols interagissent dans une moindre mesure que ceux d'autres fédérations parlementaires comme l'Australie, le Canada et l'Inde. Cependant, un Conseil des présidents des communautés autonomes a récemment été institué au pays. Le Conseil et le premier ministre se réunissent de façon semestrielle afin de se pencher sur l'élaboration de politiques générales, laissant en général le soin de régler les autres dossiers aux rencontres bilatérales.

Les questions liées à l'élaboration des politiques sont importantes pour l'établissement de relations intergouvernementales de type méso. Par exemple, Madrid ne régleme que de manière très générale la planification urbaine et le zonage. Chaque communauté autonome dispose de ses propres lois touchant le développement urbain, les permis, la construction et les réglementations. Chaque municipalité doit élaborer et tenir à jour un plan décennal de développement approuvé par la communauté autonome et recensant les exceptions autorisées. Des procédures de planification et de fonctionnement similaires s'appliquent aux questions concernant les communautés autonomes et les collectivités locales pour ce qui a trait aux infrastructures, aux services sociaux, au soutien du revenu, aux services de santé et à l'éducation. Dans tous ces domaines, les questions intergouvernementales de niveau intermédiaire sont maintenant, pour l'essentiel, du domaine des relations entre communautés autonomes et collectivités locales, alors qu'elles relevaient auparavant du centre et des communautés autonomes.

En conséquence, c'est dans les capitales des communautés autonomes qu'avancent bon nombre de ces dossiers. Les maires et leurs conseillers négocient avec des organismes régionaux sur des questions comme les finances sans oublier l'interprétation, le contrôle et l'approbation des politiques. De même, la principale organisation de défense des intérêts des unités gouvernementales, la Fédération espagnole des municipalités et des provinces, compte beaucoup sur le lobbying de ses organismes affiliés dans les communautés autonomes ainsi que sur les activités de défense des intérêts menées dans les communautés autonomes par ses homologues non affiliés au Pays basque et en Catalogne.

Le niveau micro : Il s'agit du niveau opérationnel ignoré du grand public, là où les projets sont négociés, les normes mises en application et les contrats gérés. Nombre de petites municipalités espagnoles ne disposent pas d'une population ou de revenus suffisamment importants pour offrir toute la palette des services publics requis, comme l'approvisionnement en eau, l'élimination des eaux usées, la collecte



REUTERS/VINCENT WEST

Un représentant de Batasuna, un parti indépendantiste basque considéré comme illégal, prend la parole dans le cadre d'une conférence de presse tenue à San Sebastian en septembre dernier.

des déchets, la construction de routes d'accès et l'assainissement. Trois possibilités s'offrent donc à elles : permettre à la province de s'en charger elle-même; s'entendre avec les municipalités adjacentes pour former un district spécial et proposer le service conjointement; ou alors, conclure un contrat de service avec une autre municipalité ou un fournisseur privé. Chacune de ces possibilités se révèle de nature intergouvernementale et toutes requièrent l'approbation de la communauté autonome. Les municipalités interagissent également avec les hauts fonctionnaires des communautés autonomes responsables de l'éducation concernant, par exemple, l'emplacement de nouvelles écoles.

Les négociations intergouvernementales se déroulent dans le cadre plus large des relations intergouvernementales de type méso et macro. Dans les systèmes fédéraux, c'est à ce niveau que les rouages du gouvernement se mettent en branle - ou se coincent.

Les mécanismes intergouvernementaux

Quatre autres mécanismes aident à préserver la cohésion du système :

- Des conférences sectorielles, autrement dit des réunions multilatérales et des forums de discussion consacrés à des domaines politiques bien spécifiques, visant à encourager les échanges et la résolution de problèmes entre les communautés autonomes et Madrid.
- Des commissions bilatérales de coopération, essentiellement des organismes de négociation axés sur des projets concrets composés de cadres inférieurs et intermédiaires des organes administratifs de l'État et des communautés autonomes. Ces organes ont d'abord organisé le transfert des services publics aux ordres de gouvernement « inférieurs », puis se sont occupés des tout derniers transferts de compétences à certaines régions dans le domaine de la santé et de l'éducation.
- Des plans et des programmes conjoints entre Madrid et les commu-

nautés autonomes, particulièrement dans des domaines de compétences conjointes ou qui se recoupent, dont ceux qui touchent à l'application des directives européennes.

- Des accords de collaboration bilatéraux et multilatéraux, soit des contrats liants deux ou plusieurs gouvernements. Il s'agit du mécanisme le plus courant. Madrid et les gouvernements régionaux ont en effet signé plus de 5 000 accords de collaboration, sans oublier un grand nombre d'autres accords entre provinces et municipalités et entre unités gouvernementales spéciales.

« L'État des régions autonomes » qu'est devenue l'Espagne s'est développé en grande partie grâce à ces quatre types d'accords et de commissions.


Les relations financières se révèlent également primordiales dans un système verticalement déséquilibré. Les études les plus récentes démontrent qu'en 2005 les revenus fiscaux générés par les communautés autonomes en propre ne se montaient qu'à 0,9 pour cent de leurs revenus totaux. Elles comptent en effet sur une part fixe des taxes perçues en leur nom par le centre pour 50,3 pour cent de leurs revenus, alors que 46 pour cent provient de divers autres transferts du centre (à l'exception du régime spécial du Pays basque et de la Navarre).

Les municipalités s'en sortent un peu mieux, dans la mesure où les impôts directs et indirects, les taxes, les frais et les autres sources de revenus s'élevaient, en 2002, à environ 65 pour cent des revenus locaux, auxquels s'ajoutent 13 pour cent de transferts de l'État, le reste provenant de transferts des provinces et des communautés autonomes. Toutefois, seule une petite partie de ces transferts sont inconditionnels, les autres dépendant de la réalisation de projets spécifiques.

La dynamique des relations intergouvernementales

Plusieurs facteurs importants semblent animer la dynamique des relations intergouvernementales :

- Le cadre constitutionnel et institutionnel de l'État, particulièrement la garantie d'autonomie et le partage des revenus de l'État, assure une interaction entre les différents ordres de gouvernement.
- Des lois-cadres dans de nombreux domaines politiques d'importance, conjuguées aux structures de base des communautés autonomes et des collectivités locales, assurent l'interdépendance entre les ordres de gouvernement.
- L'« européanisation » implique qu'un quatrième ordre de gouvernement a un rôle à jouer dans des domaines comme l'emploi, l'immigration, les déchets urbains, les décharges publiques, les subventions publiques, le temps de travail des employés et l'impact environnemental.
- La concurrence électorale, les gouvernements de coalition et la rotation des partis politiques au pouvoir ont renforcé la position des communautés autonomes et, dans une certaine mesure, des collectivités locales. Ces facteurs les ont en outre libérés du contrôle opéré « du haut vers le bas » et ont créé une « culture politique du local » dans chacune des unités de gouvernement.
- La culture politique espagnole est basée sur l'importance du local et de l'individualisme, ce qui explique la propension du pays à nouer de multiples relations unilatérales pour suppléer aux activités multilatérales ou pour les compléter.

La tradition dans les unités infranationales veut que l'Administration participe étroitement aux relations intergouvernementales. Le fédéralisme administratif et le fédéralisme exécutif représentent donc les modèles d'interactions les plus fréquents. Cela ne vient que renforcer la tendance à la fédéralisation des relations intergouvernementales espagnoles. 

ETHIOPIE [SUITE DE LA PAGE 16]

des résidents de la ville sont Amharas.

Le mode de vie nomade affecte la démographie


En Éthiopie, il est possible d'observer tous les effets de la diversité au sein d'une seule et même région : l'État régional de Gambella situé au sud-ouest du pays à la frontière avec le Soudan. Ethniquement hétérogène, sans communauté ethnique dominante, Gambella abrite quelque 253 000 habitants mêlant les peuples Anywaa, Nuer, Mezengir, Opio et Komo, auxquels s'ajoutent des colons venant du Tigré, d'Amhara, d'Oromia et de la région du Sud. Les Nuers en constituent le noyau principal (39,7 pour cent) contre 27,4 pour cent pour les Anywaas.

Deuxièmement, Gambella réunit tout à la fois des populations nomades et sédentarisées, de sorte qu'il subit l'influence de la migration saisonnière des Nuers, qui affecte sa démographie et d'autres aspects de la vie régionale, comme la répartition des compétences et la lutte pour les ressources. État régional dont la frontière avec le Soudan se révèle pour le moins poreuse, Gambella compte des habitants vivant dans des zones où les groupes ethniques sont séparés par une frontière internationale. Des combats y ont opposé les communautés antagonistes en 2003 et en 2004.

Le système de répartition des compétences instauré par la Constitution, qui est fondé sur la notion d'ethnie, a touché les relations entre les communautés ethnolinguistiques et a provoqué de violents conflits au niveau local. En effet, les différents groupes luttent pour ce qu'ils considèrent comme leur appartenant de droit en matière de compétences et de ressources. Il y a certainement une leçon à tirer de cette répercussion imprévue.

Les pragmatiques appuient le fédéralisme ethnique

Il n'existe malheureusement aucun consensus au sein de l'élite politique quant au rôle du fédéralisme en Éthiopie et au type de système fédéral qui convient. On peut toutefois dégager trois différents points de vue en ce qui concerne les aménagements fédéraux à caractère ethnolinguistique. Dans le premier camp, on trouve ceux qui les appuient car ils considèrent que l'autogouvernance, et même la sécession, constitue un des droits fondamentaux des communautés ethnolinguistiques. Ainsi, ils souscrivent au fédéralisme même si cela signifie consentir à l'unité du pays. Dans le deuxième camp, on trouve ceux pour qui le fédéralisme ethnolinguistique est un mal nécessaire car il constitue la seule façon d'empêcher la balkanisation du pays. Il s'agit d'une approche pragmatique : opposés à la sécession, ils n'appuient pas le fédéralisme ethnolinguistique en tant que tel, mais plutôt en tant que moyen permettant de préserver l'unité du pays.

Dans le troisième camp se trouvent ceux qui sont totalement opposés au fédéralisme ethnolinguistique. Pour eux, il faudrait se départir de ce système et instaurer soit un autre modèle fédéral soit un régime unitaire. L'auteur du présent texte considère que si ce point de vue venait à dominer, le pays pourrait se retrouver aux prises avec une grave guerre civile. La partition du pays pourrait également s'ensuivre – ce qui va tout à fait à l'encontre du résultat escompté par les partisans de cette optique. En d'autres mots, ce point de vue ne tient pas compte de la réalité en Éthiopie, un pays dans lequel la paix durable et l'unité ne peuvent être atteintes que dans le cadre d'un système offrant des garanties politiques et juridiques aux différents peuples et applaudissant la diversité. L'Éthiopie dispose d'un cadre constitutionnel lui permettant de tenir compte de la diversité. Il s'agit à présent de l'appliquer correctement à travers tout le pays. 

INDE [SUITE DE LA PAGE 7]**Le système du Congrès**

Non sans ironie, l'Inde de l'indépendance a toujours formé une fédération en dépit du silence de la Constitution à ce sujet. Au cours de la période de domination d'un seul parti politique, celui du Congrès, ce que les Indiens ont baptisé « le système du Congrès, » l'Inde a conservé la forme décrite par l'ancien juge de la Cour suprême, V.R. Krishna Iyer : « unitaire en fonction des caprices de l'Union et fédérale selon le bon vouloir du centre ». Cependant, avec l'affaiblissement du système du Congrès et l'émergence de partis régionaux, les dirigeants politiques indiens se sont rendu compte que le système fédéral représentait en fait la pierre angulaire de la démocratie indienne.

La domination monopartisanne détient sa part de responsabilité dans les influences malsaines qui se sont exercées sur la politique fédérale. L'obsession d'un gouvernement national fort s'est montrée si impérieuse que les mouvements régionalistes et les aspirations identitaires sont devenus blasphématoires pour l'État indien. Certes, la Loi de 1956 sur la réorganisation des États a ouvert la voie à la création d'États linguistiques, ce qui a contrecarré de nombreuses revendications autonomistes. Dans les années 1960, le sud de l'Inde s'embrasait face à ce qu'il percevait comme une tentative d'imposer l'hindi, tandis que le nord-est était aux prises avec des troubles à caractère ethnique et que les unités infranationales se révoltaient. Mais si certains mouvements frisaient le sécessionnisme, les revendications ethniques reflétaient plutôt la persistante impression d'être isolés et peu pris en considération. Quant aux années 1980, elles ont vu naître des mouvements autonomistes dans le Pendjab, l'Assam et le Cachemire.

Les dirigeants du Parti du congrès ont mis en garde : des États forts ne feraient qu'affaiblir le gouvernement central, et vice-versa. À leurs yeux, si le pays se présentait à la fin des années 1970 et dans les années 1980 comme une sorte de radeau à la dérive, c'était le résultat des revendications autonomistes des régions. Un tel argument peut être considéré comme fallacieux dans la mesure où il passait sous silence la question pourtant essentielle de la répartition des compétences.

La fin du parti unique

La métamorphose de l'Inde, passée de la tutelle d'un parti unique à un système multipartite, a permis de renforcer le fédéralisme. Bien que le Parti du congrès demeure un acteur non négligeable, l'Inde fonctionne désormais avec un système multipartite qui inclut notamment le Parti Bharatiya Janata (BJP) et de nombreux partis qui prennent leurs racines dans les États. Depuis 1996, les partis régionaux sont devenus des composantes majeures de tous les gouvernements fédéraux. L'ère du parti unique est bel et bien chose du passé.

Trois coalitions se sont succédé au pouvoir : le Front uni qui n'était dirigé ni par le BJP ni par le Parti du congrès, mais qui était appuyé par ce dernier (1996 - 1998); l'Alliance démocratique nationale menée par le BJP (1998-2004) et, depuis 2004, l'Alliance progressiste unie conduite par le Parti du congrès. Le différent modèle de gouvernance proposé par le Front uni, avec l'octroi aux États d'une plus grande autonomie économique et administrative, a donné le coup d'envoi aux changements dans la politique fédérale. Les gouvernements de coalition sont devenus usuels et l'Inde a dû apprendre à s'en accommoder. Avec leur propension à offrir plus d'autonomie aux États et à transférer aux gouvernements régionaux la majeure partie des programmes financés par le centre, les partis régionalistes ont fait progresser la cause du fédéralisme.

Le système fédéral indien doit fréquemment s'engager dans des négociations entre l'État et les autonomistes, mais aussi entre le gouvernement central et ceux des États. La Constitution a été révisée à maintes reprises et plusieurs négociations et accords ont échoué. Dans les premiers temps de l'indépendance, les aspirations à plus d'autonomie étaient souvent perçues comme des facteurs de discorde et de sécession. En revanche, les partis qui présentent de telles revendications à l'heure actuelle détiennent des leviers importants du pouvoir au sein de la coalition gouvernementale.


Un système fédéral qui a bien changé

L'Inde a parcouru un long chemin qui l'a conduite du fédéralisme coopératif - un système dans lequel les États et le centre planifient et exécutent leurs politiques de manière concertée - vers le fédéralisme compétitif - un système dans lequel les États se font concurrence en termes de services offerts, y compris en ce qui concerne les avantages fiscaux. Le pays dispose certes toujours d'un gouvernement central fort, mais celui-ci n'exerce plus la même influence qu'à l'époque où un parti unique prédominait.

Grâce à la coalition multipartite actuellement au pouvoir, le gouvernement central doit souvent courtiser les États et négocier avec eux, alors qu'autrefois il aurait tout simplement imposé son point de vue. De même, il est arrivé qu'un État décide d'affronter le gouvernement central et défie sa volonté. L'arrestation de deux ministres de l'Union par le gouvernement du Tamil Nadu en 2001 marque peut-être l'ultime avatar de cette mutation. Les 29 et 30 juin 2001, la ministre en chef du Tamil Nadu, J. Jayalalitha, a fait arrêter M. Karunanidhi, son rival de longue date et ancien ministre en chef, ainsi que deux ministres de l'Union, Murasali Maran et T. R. Balu. Il s'agissait là d'une pure vendetta politique. L'indignation généralisée qu'elle a soulevée a conduit à leur libération le 2 juillet.

Comme l'ont écrit Susanna Hoeber Rudolf et Lloyd Rudolf, « les États ont appris à se faire entendre et ils se sentent politiquement et économiquement plus forts que jamais. » Mais l'Inde poursuit une autre mue, celle qui la conduit du fédéralisme administratif vers la gouvernance multipolaire. Les 73^e et 74^e modifications constitutionnelles ont permis de créer un troisième ordre de gouvernement. Adoptées en 1993, elles ont jeté les fondements juridiques permettant d'introduire un troisième niveau d'autorités élues dans les collectivités rurales et urbaines. Elles ont également permis de réserver aux femmes au moins un tiers des sièges nouvellement attribués. À l'heure actuelle, de nombreux groupes et autres communautés autrefois exclus sont intégrés au processus décisionnel. Mais c'est sur la gouvernance locale que ces deux modifications ont eu l'impact le plus considérable, en la soustrayant au contrôle exclusif du centre et des États.

Les réformes économiques ont elles aussi donné un nouveau souffle aux États, ce qui s'est traduit par un détachement graduel du pouvoir de l'emprise du gouvernement central. Avec la fin du parti unique et l'émergence des coalitions, l'Inde se dirige vers une politique qui autorise l'émergence conjointe d'États forts et d'un centre fort, épaulés par des collectivités locales qui ne cessent de s'affirmer.

Avec plus de 22 langues officielles, 1,1 milliard d'habitants, cinq religions d'importance et un territoire comportant tant chaînes de montagnes que basses plaines et forêts tropicales humides, il est difficile d'imaginer l'Inde sous d'autres traits que ceux d'une fédération. Si la Constitution indienne avait été dépouillée de ses attributs fédéraux, l'Inde aurait probablement tout de même adopté le fédéralisme, ne serait-ce que pour ne pas disparaître. Au cours des 60 dernières années, le fédéralisme a révolutionné le vocabulaire politique du pays. 

En Inde, la formation des États ou leur réorganisation ont été dominées par des considérations relevant de la proximité géographique, de la communauté de langue, de la similitude des us et coutumes, de l'équivalence des niveaux de développement socioéconomique et politique, de la communauté de traditions et d'expériences historiques, du rapprochement des styles de vie, de la recherche de l'opportunité sur le plan administratif et, plus que tout autre, d'un sentiment largement partagé d'unité sociale, autrement dit d'une certaine identité commune.

Délimiter les frontières des États

La restructuration des États a favorisé le sain exercice du pouvoir en mettant l'accent sur quatre éléments :

- la commodité administrative;
- la viabilité économique;
- l'analogie des impératifs de développement d'une sous-région;
- les affinités culturelles et linguistiques.

Si un groupe ethnique n'est pas majoritaire dans un État, il peut récolter de substantiels bénéfices en termes économiques et politiques pour peu qu'il obtienne plus d'autonomie régionale, d'où par exemple les revendications en faveur d'un État distinct pour les Telenganas de l'Andhra Pradesh. Là où un renforcement de l'autonomie régionale sous la forme d'un État séparé n'apparaît pas comme une stratégie viable ou ne semble pas immédiatement réalisable, des demandes de traitement préférentiel ont été présentées, notamment dans l'État du Maharashtra. De nombreuses

démarches visant la formation de nouveaux États ont été justifiées par la répartition prétendument inéquitable des bénéfices du développement dans les États multilingues - ce fut le cas des revendications dans l'État d'Assam dans les années 1970 et 1980.

Comme l'Inde fédérale, qui est multiethnique et hétérogène par nature, plusieurs États ont développé une cohésion sociale fondée sur l'hétérogénéité plutôt que sur une seule identité. Ils forment donc souvent des entités politiques et administratives cohérentes, même s'ils n'incarnent pas une seule identité, mais en synthétisent plusieurs. Certains États se flattent de défendre une culture bien spécifique. D'autres se distinguent du point de vue de l'écologie, comme l'Uttarakhand, où des militants écologistes des communautés de l'Himalaya ont entrepris des démarches pour empêcher que la dégradation des forêts se perpétue il y a de cela 30 ans. D'autres encore revendiquent un particularisme ethnique, comme le Tamil Nadu, le Karnataka et le Kerala. Dans un autre groupe encore, les identités régionales ont été englobées par la langue dominante, comme au Maharashtra, au Gujarat ou au Bengale-Occidental. Ils représentent tous ce que l'on pourrait appeler des États mono-identitaires. D'un autre côté, les grands États composites comme l'Uttar Pradesh

reflètent une véritable mosaïque de paramètres : langue/dialecte, composition sociale des communautés, régions ethniques, caractéristiques démographiques, contiguïté territoriale, modèle culturel, économie et vie économique, antécédents historiques, toile de fond politique et profil psychologique, et enfin l'identification à un groupe et la mesure dans laquelle il s'agit d'un processus conscient. La plupart des revendications pour la création de nouveaux États ont été présentées dans des régions composites, dans le nord-est du pays, par exemple.

Une voix pour les collectivités locales

Au sein des groupes ethniques en quête d'autonomie, on trouve également des individus restés en marge du processus politique ou de l'économie locale. Par le passé, les programmes de développement communautaire ont régulièrement échoué, notamment parce qu'ils étaient planifiés par des fonctionnaires et des politiciens installés dans les capitales des États, et que ceux-ci ne recevaient que peu ou pas d'informations en provenance des habitants des collectivités locales pour qui les programmes étaient pourtant élaborés. Cette situation a maintenu la dépendance envers les fonds gouvernementaux et n'a

rien fait pour encourager l'autosuffisance. En 1993, une modification constitutionnelle a permis d'instaurer un nouveau système de collectivités locales et de municipalités rurales, les *panchayats*. Le système prévoit une structure à trois paliers, soit le village, le bloc (niveau intermédiaire) et le district. Dès lors, par le biais du Conseil de village, la toute première source de pouvoir est désormais le village lui-même. Les femmes doivent représenter un tiers des élus siégeant au sein de ces nouveaux organes, soit près d'un million de députés. Les assemblées locales se



Dans un bureau de vote de la ville de Patna, en Inde orientale, des femmes font la queue munies de leur carte d'électeur. Une modification de la Constitution indienne a permis aux femmes de se voir réserver un million de sièges dans les conseils de village ou *panchayats*.

sont vues attribuer les compétences et les responsabilités nécessaires à l'élaboration et à l'exécution de plans de développement économique. Il existe également dans chaque district des commissions de planification chargées de préparer le plan de développement pour le district dans son ensemble. Pour ce faire, elles tiennent compte des plans préparés par les *panchayats* ruraux et les municipalités urbaines. De la sorte, les institutions prévues par ce système s'efforcent de concrétiser la décentralisation de l'administration et du pouvoir de décision vers la base.

L'importance accordée au territoire s'est révélée des plus utiles pour instaurer un système reposant sur la diversité dans les États-nations et s'assurer que les différences culturelles et ethniques n'entraînent pas de nouvelles disparités entre les groupes. En outre, les différents groupes ne se perçoivent pas les uns les autres comme supérieurs ou inférieurs. L'esprit national indien repose sur le développement d'un éthos sociétal qui facilite la coexistence d'une multiplicité de groupes à l'intérieur d'un seul pays grâce au partage des compétences. Le fait d'avoir adopté le pluralisme comme valeur fondamentale a permis de promouvoir tout à la fois l'équité et l'identité au sein d'un seul et même système politique. 