



Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 4, n° 2 / juillet 2004

Sommaire

Des élections qui mettent en effervescence le système fédéral de l'Espagne	3
<i>par Pablo Pérez Tremps et Violeta Ruiz Almendral</i>	
<i>Le nouveau gouvernement socialiste va probablement faire preuve de plus de bienveillance envers les aspirations de ses communautés.</i>	
Le Parti du Congrès en Inde : le retour	5
<i>par Rupak Chattopadhyay</i>	
<i>Le Parti du Congrès, comme le BJP, dépend du soutien des partis régionaux et ne devra pas perdre de vue leurs intérêts.</i>	
En couverture : Élections aux États-Unis : les états feront-ils mieux que la dernière fois?	6
<i>par Thad Hall et Tova Andrea Wang</i>	
<i>Les responsables de la fédération et des états sauront-ils garantir un processus de vote équitable en novembre prochain?</i>	
La volte-face de l'électorat vient enrichir le débat sur le fédéralisme en Autriche	9
<i>par Melanie Sully</i>	
La fédération de Saint-Kitts-et-Nevis est-elle sur le point d'imploser?	11
<i>par Terry Nisbett</i>	
<i>La plus petite fédération du monde saura-t-elle trouver le moyen de préserver son unité?</i>	
Les Européens vont-ils accepter une Constitution pour l'Union?	12
<i>par Arielle Rouby</i>	
<i>L'Europe va-t-elle choisir plus d'intégration, ou l'apathie va-t-elle triompher?</i>	
La réforme du secteur pétrolier met la fédération du Nigeria à rude épreuve	13
<i>par Kingsley Kubeyinje</i>	
<i>Les réformes téléguidées par la Banque mondiale et le FMI fragilisent l'équilibre fiscal du géant africain.</i>	
Point de vue : Des terres pour ceux qui en ont été dépouillés – l'expérience vécue par deux fédérations	15
<i>par Bertus de Villiers</i>	
<i>L'Australie et l'Afrique du Sud ont instauré des procédures très différentes pour traiter les revendications territoriales des peuples déplacés.</i>	
La page du « praticien » : Vicente Trevas, du Brésil	19
<i>Le directeur du Secrétariat aux affaires fédérales du président Lula présente les nouvelles relations qu'entretient le Brésil avec ses états et ses municipalités.</i>	
Actualités en bref	21
Activités à venir	23

Aux urnes!

Il est beaucoup question d'élections dans le présent numéro de *Fédérations*. En Espagne, le gouvernement nouvellement élu semble adopter une approche plus souple et ouverte que ses prédécesseurs face aux relations avec les communautés autonomes. En Inde, le Parti du Congrès est de retour, mais, pour la première fois de son histoire, il se trouve à la tête d'une coalition. Comme c'était le cas pour la coalition dirigée par le BJP, ce nouveau gouvernement dirigé par le Congrès accorde une place importante aux intérêts régionaux. Les citoyens de l'Europe élargie seront probablement bientôt invités à voter pour ou contre une nouvelle Constitution européenne. Le plus grand défi, c'est, semble-t-il, le manque généralisé d'intérêt et d'engagement public.

Nous présentons, entre autres, des articles sur tous ces événements électoraux. Mais l'histoire électorale qui retient sans doute le plus l'attention dans le monde, c'est celle qui n'aura lieu qu'au mois de novembre aux États-Unis.

En 2000, George W. Bush est devenu le seul président américain depuis l'avènement du suffrage universel dans ce pays à remporter les élections tout en perdant le vote populaire. Malgré tout, jusqu'au début de 2004, la guerre et les menaces persistantes de terrorisme semblent garantir un deuxième mandat au président Bush.

Actuellement, la plupart des professionnels politiques prédisent un autre vote serré en novembre. On peut donc se demander dans quelle mesure l'exercice de cette année sera organisé de façon juste et professionnelle. Les Américains ont-ils réglé ce qui semblait miner leur processus électoral en 2000? On a certainement investi des ressources considérables en argent et en technologie dans les modes de scrutin. Pourtant, nombreux sont ceux qui craignent que 2004 apportera quelques-uns des mêmes problèmes reliés à l'accessibilité aux électeurs et à la confusion au scrutin dont nous avons tant entendu parler en Floride la dernière fois.

En mai 2004, la Ligue des électrices (League of Women Voters) et l'Association nationale pour l'avancement des gens de couleur (National Association for the

Advancement of Colored People) ont conjointement fait remarquer que les mesures promises n'ayant pas été prises, on pouvait s'attendre à tout lors des prochaines élections aux États-Unis, des bulletins de vote non comptabilisés aux problèmes d'identification et d'enregistrement des électeurs, en passant par les difficultés avec les machines à voter. Notre article annoncé en couverture donne un aperçu des réformes que le fédéral et les états s'étaient engagés à mettre en œuvre la dernière fois. L'article analyse ensuite dans quelle mesure ces réformes ont effectivement eu lieu.

Nous avons aussi beaucoup d'autres choses à vous proposer. Nous nous entretenons avec Vicente Trevas, du Brésil, au sujet de l'approche du gouvernement Lula face aux relations fédérales. Nous rendons compte de la façon dont les réformes du marché mandatées par le FMI et la Banque mondiale au Nigeria influencent l'équilibre des forces économiques au sein du pays. Et Bertus de Villiers, qui a travaillé en Australie et en Afrique du Sud, étudie les façons dont ces deux pays traitent les revendications de justice et de réparation des peuples qui ont été évincés de force de leur terre.

Le Forum des fédérations produit cette revue d'actualités en ayant la conviction qu'elle est utile aux personnes de par le monde qui s'intéressent au fédéralisme. Nous avons également un site Internet :

www.forumfed.org

Les numéros antérieurs de cette revue y sont disponibles, de même qu'une multitude d'autres ressources utiles, accessibles par le biais de la bibliothèque virtuelle du Forum. ⑥

Si vous avez des commentaires sur la revue et son contenu ou sur le travail du Forum en général, veuillez communiquer avec nous au :

nerenberg@forumfed.org

Forum des fédérations
325, rue Dalhousie, bureau 700
Ottawa (Ontario) K1N 7G2
(613) 244-3360 poste 203; téléc. : (613) 244-3372

www.forumfed.org

Une publication du Forum des fédérations

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

Tél. : (613) 244-3360 • Téléc. : (613) 244-3372 • forum@forumfed.org • www.forumfed.org

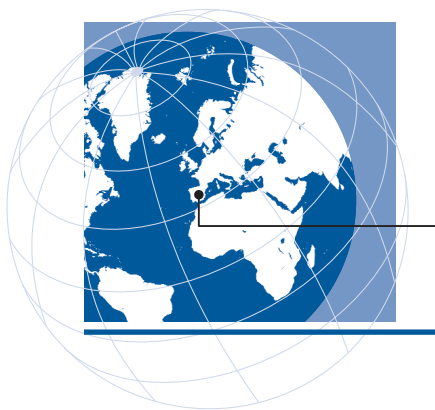
Rédaction : Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne; Stagiaire : Maxime Cappeliez

Traduction (sauf l'article sur l'Union européenne) : Nicolas Schmitt et Pascal Bulliard, maîtres de recherche, Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse), et Mahalya Havard, Forum des fédérations

Crédit photographique : page 3 – Parti socialiste d'Espagne (PSOE); page 5 – Parlement de l'Inde; page 9 – Ambassade d'Autriche à Paris; page 11 – Galen Frysinger, www.galensfrysinger.com; page 13 – Avant-poste de Bonny au Nigeria; page 16 : PBS Newshour; page 22 : Organisation des Nations Unies

Fédérations paraît quatre fois par an sous les auspices du Forum des fédérations. L'abonnement annuel est de 20 \$ CA au Canada et 20 \$ US à l'étranger. Nous recevons avec plaisir les contributions que vous nous soumettez. N'hésitez pas à communiquer avec la rédaction. Le Forum des fédérations se réserve le droit de conserver les manuscrits qu'il n'a pas sollicités.

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



Des élections qui mettent en effervescence le système fédéral de l'Espagne

PAR **PABLO PÉREZ TREMPs**
ET **VIOLETA RUIZ ALMENDRAL**

Entre le 11 et le 14 mars 2004, l'Espagne a vécu successivement la pire attaque terroriste de son histoire, puis des journées de grande confusion et d'incertitude politique, et enfin un revirement électoral à la fois inattendu et inédit. Lors des élections générales, les citoyens ont rejeté le gouvernement de José María Aznar (Parti populaire, ou Partido Popular, PP) au profit d'un gouvernement dirigé par les socialistes de José Zapatero (Parti socialiste ouvrier espagnol, ou Partido Socialista Obrero Español, PSOE).

Ces événements ont mis en lumière toute une série de problèmes qui vont occuper les politologues et les juristes pour longtemps – sans compter que l'on a épuisé les stocks de tranquillisants dans tout le pays!

La presse internationale a focalisé son attention sur la terrible attaque perpétrée le 11 mars. Elle a souvent considéré que la perte de confiance dans le parti d'Aznar était due presque exclusivement aux événements qui se sont déroulés à peine trois jours avant les élections.

Mais les explications simples sont souvent trompeuses.

En réalité, si l'on considère le comportement habituel des électeurs en temps de crise – ils font corps autour de leur gouvernement pour mieux le réélire – c'est exactement l'inverse qui s'est produit ici, et avec l'un des taux de participation électorale les plus importants qu'on ait enregistrés récemment en Espagne, c'est la démocratie qui l'a emporté. Dans les jours qui ont suivi l'attaque, de nombreux citoyens ont eu l'impression que le gouvernement du Parti populaire, conduit par José María Aznar, n'a pas fourni une information précise et transparente sur l'organisation terroriste responsable de l'attaque. Cette attitude a certainement contribué à l'importance de la participation aux élections du dimanche 14 mars et à leur résultat inattendu : la majorité parlementaire en faveur d'une nouvelle coalition dirigée par les socialistes.

Des changements quant à la perception du fédéralisme

L'entrée en fonction du nouveau gouvernement entraînera des changements touchant divers aspects de la vie sociale et économique en Espagne, mais plus spécifiquement les questions fédérales.

La majorité absolue dont a disposé le parti d'Aznar, depuis mars 2000 jusqu'à ces récentes élections, lui a permis de

Pablo Pérez Tremps est professeur de droit constitutionnel à l'Université Carlos III de Madrid, en Espagne. **Violeta Ruiz Almendral** est professeure de droit fiscal, également à l'Université Carlos III. Au moment de mettre sous presse, nous apprenons que Pablo Pérez Tremps a été nommé juge au tribunal constitutionnel d'Espagne.

José Zapatero, le nouveau premier ministre d'Espagne



prendre des décisions de grande portée politique, souvent contre l'opposition unanime du reste de la Chambre. Au nombre de celles-ci, on trouve des réformes du code pénal, du modèle d'éducation, du système d'imposition, et, tout récemment, la décision controversée de participer à la guerre en Irak.

Cette manière autocratique de gouverner, sans tenir compte des autres partis ni des groupes sociaux, a eu un impact considérable sur le fonctionnement du fédéralisme en Espagne. Il est pourtant clair qu'un niveau élevé de consensus et de coopération est indispensable au bon fonctionnement d'un pays à plusieurs niveaux de gouvernement. Un système fédéral a besoin de cette concertation, ainsi que de transparence, pour fonctionner correctement, et c'est apparemment là que le gouvernement Aznar n'a pas été à la hauteur.

Au cours de ces dernières années, plusieurs communautés autonomes ont souhaité exercer un plus grand contrôle sur leurs propres affaires. La plupart du temps, ces revendications ont été perçues par le précédent gouvernement comme une tentative de déstabiliser et de démembrer l'État espagnol. De virulentes disputes ont mis aux prises le gouvernement Aznar et les partis nationalistes de Catalogne et du Pays basque. Ces derniers temps, elles se sont même étendues au reste des groupes parlementaires.

Si le nouveau gouvernement socialiste se montre fidèle aux promesses qu'il avait exprimées dans sa plate-forme électorale, cette situation pourrait faire place à une politique plus coopérative. Dans ce contexte, les demandes d'autonomie accrue pourraient être traitées autrement que par l'habituelle fin de non-recevoir du gouvernement Aznar, sous prétexte qu'elles « trahissaient » la Constitution.

L'Espagne, un État fédéral?

La Constitution espagnole post-franquiste de 1978 a créé des conditions favorables à l'instauration d'un État fortement décentralisé, accordant à certains territoires le droit de se constituer en communautés autonomes, de telle sorte qu'ils puissent se doter de leurs propres « réglementations constitutionnelles » ou statuts d'autonomie (*Estatutos de Autonomía*), et assumer des responsabilités substantielles dans

le cadre constitutionnel. Cela signifiait une sorte de fédéralisme « à la carte » qui, à cette époque-là, avait été plébiscité par toutes les forces politiques ayant participé à la rédaction de la Constitution.

Au milieu des années 80, tout le territoire espagnol était constitué en communautés autonomes, et non plus seulement les territoires qui, dans le passé, avaient traditionnellement demandé ou obtenu une certaine autonomie (Catalogne, Pays basque, Navarre, Galice). Mais toutes ne bénéficiaient pas du même niveau d'autonomie ou d'autorité. Cela eut pour corollaire que des accords, conclus en 1992, permirent de transférer aux communautés des questions qui avaient été « laissées de côté » et d'atteindre une certaine homogénéité dans les niveaux d'autonomie.

En conséquence, le système est d'une certaine manière plus symétrique aujourd'hui, bien que d'importantes différences subsistent. Les plus remarquables concernent la reconnaissance de langues autres que le Castillan, ainsi que les pouvoirs accrus que le Pays basque et la Navarre détiennent en raison de leur statut de communautés « historiques ». L'un des principaux moyens permettant à ces communautés d'exercer plus de compétences que les autres réside dans leur structure financière. Elles ont beaucoup plus de pouvoir que les autres communautés pour prélever des impôts et gérer leurs dépenses à leur guise.

Avant les élections

La première fois que le parti d'Aznar a gagné les élections, en 1996, son absence de majorité parlementaire l'a contraint à rechercher des alliances et un consensus sur les questions essentielles. Son principal allié à cette époque était le gouvernement catalan (alors dominé par le parti nationaliste catalan, le CiU). Mais l'alliance entre le parti d'Aznar et le CiU n'était qu'un mariage de raison, de sorte que personne n'a été surpris par l'annonce de la fin de cette relation, peu après que le parti d'Aznar eut obtenu la majorité au Parlement en 2000.

Ces élections ont marqué le début de la période la plus conflictuelle qu'ait vécue l'Espagne depuis 1978, période caractérisée par la politique hautement centralisatrice d'Aznar. De nombreux différends, assortis d'escalades verbales, ont surgi entre les communautés nationalistes et le gouvernement conservateur d'Aznar.

Au Pays basque, la confrontation est devenue la norme, en raison d'un nationalisme basque radical, qui parfois accordait son appui au terrorisme. Ce soutien s'est réveillé après l'interdiction du parti ayant traditionnellement représenté la branche politique du groupe terroriste basque ETA – Herri Batasuna (HB). La solidarité envers le nationalisme basque extrémiste s'est également accrue après l'interdiction du journal nationaliste radical *Gara*, en raison de ses liens avec l'organisation terroriste basque. La confrontation s'est intensifiée en octobre 2003 à cause du « Plan Ibarretxe », qui entendait donner à la région un statut de « libre association » avec l'Espagne. En effet, ce plan constituait un défi au *statu quo* constitutionnel.

En Catalogne, la contestation a éclaté après le refus par le gouvernement Aznar de réformer le statut d'autonomie catalan. La « question catalane » s'est encore compliquée après les élections régionales de 2003 et la formation d'une coalition gouvernementale de gauche qui, politiquement, a signifié un barrage au parti d'Aznar en Catalogne.

Finalement, la communauté d'Andalousie, gouvernée par les socialistes depuis sa fondation, a elle aussi manifesté le désir de réformer son propre statut, ce qui a conduit à une nouvelle aggravation des tensions, cette fois entre le parti d'Aznar et les socialistes.

À Madrid, le dernier parlement a donc donné lieu à un climat de tension sans précédent dans la politique espagnole. La majorité absolue du parti d'Aznar a permis au gouvernement de faire cavalier seul, ce que l'opposition a perçu comme une manifestation d'arrogance doublée d'une politique de centralisation.

De nouvelles perspectives pour le fédéralisme?

L'arrivée des socialistes pourrait marquer le début d'une ère nouvelle pour le développement de la décentralisation en Espagne. Dans le cas du Pays basque, bien qu'ils ne soutiennent pas le « Plan Ibarretxe », les socialistes ont manifesté leur volonté d'entamer le dialogue. Quant à la réforme des statuts de la Catalogne et de l'Andalousie, son sort est loin d'être joué, mais avec le soutien des gouvernements régionaux socialistes, elle pourrait être défendue par le nouvel exécutif central, qui est lui aussi socialiste.

Cependant, le changement le plus important que le nouveau gouvernement pourrait entreprendre concerne la réforme constitutionnelle. Au cours des dernières années de son gouvernement, Aznar a constamment préservé la Constitution en insistant sur le fait qu'il était impossible de la réformer. Toute proposition de modification constitutionnelle a été qualifiée d'antipatriotique. Le nouveau gouvernement, lui, a la possibilité de s'attaquer au dossier inachevé de toutes les modifications constitutionnelles nécessaires pour satisfaire les aspirations des différentes régions espagnoles.

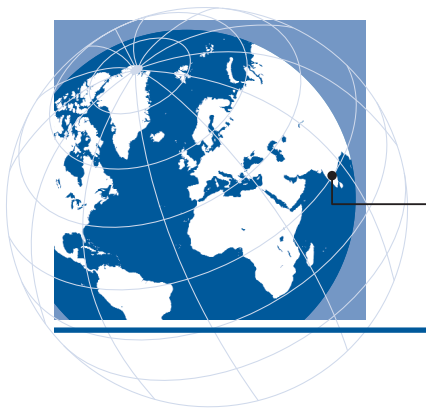
La réforme constitutionnelle

Parmi les réformes constitutionnelles les plus urgentes aux yeux des socialistes figure celle du Sénat, qu'il conviendrait de transformer en une véritable Chambre dotée d'une représentation territoriale. Une telle modification n'est pas évidente. Bien qu'un consensus existe quant à la nécessité du changement, un modèle à suivre fait encore défaut. Une amélioration plus facile à réaliser serait d'exécuter la proposition consistant à énumérer dans la Constitution le nom de toutes les communautés autonomes d'Espagne.

À côté des réformes constitutionnelles proposées, le nouveau gouvernement suggère de revoir les statuts des communautés. Cela pourrait être envisagé comme une manière d'intégrer le débat régional dans la formation d'un consensus national. Ainsi, une idée qui semblait avoir été abandonnée ces dernières années a fait sa réapparition : il est possible de faire coexister une pluralité d'opinions politiques et un consensus sur les questions fondamentales.

Finalement, le nouveau premier ministre a annoncé la création d'une Conférence permanente des présidents des communautés autonomes, qui devrait se réunir périodiquement.

Si la concertation et la coopération sont à la base du fédéralisme, il n'est possible de faire aboutir des réformes que par un échange permanent et constructif entre tous les interlocuteurs concernés. La volonté de dialoguer est vue par beaucoup comme le plus important des changements proposés par le nouveau gouvernement. (6)



Le Parti du Congrès en Inde : le retour

Suite à la victoire de la coalition nouvellement élue, les états détiennent l'équilibre du pouvoir.

PAR **RUPAK CHATTOPADHYAY**

Le 13 mai 2004, une improbable victoire a permis au Parti du Congrès de remporter le plus grand nombre de sièges à la Chambre basse du Parlement indien (*Lok Sabha*). Contre toute évidence, le Congrès a réussi à renverser la coalition conduite par le premier ministre Vajpayee, du parti nationaliste BJP. Mais sans majorité absolue, le Parti du Congrès a dû former la première coalition de son histoire à Delhi et nommer M. Manmohan Singh premier ministre, en lieu et place du chef du Parti, Mme Sonia Gandhi, Italienne d'origine. La coalition formée par le Congrès ne dispose que de 215 sièges – soit 58 de moins que la majorité à la *Lok Sabha*. L'opposition conduite par le BJP peut compter de son côté sur 187 sièges. Pour se maintenir au pouvoir, le Parti du Congrès doit s'assurer le soutien de deux partis communistes qui ne font cependant pas partie de la coalition gouvernementale.

Le résultat des élections était inattendu. Le Parti du Congrès a été lui-même tellement surpris qu'il lui a fallu plus d'une semaine pour former un gouvernement. Le verdict des urnes est unique à plus d'un titre. Ainsi, c'est la première fois que le Parti du Congrès s'est présenté devant les électeurs en ayant conclu une alliance préélectorale. Par ailleurs, les partis de gauche ont eux aussi réalisé le meilleur score de leur histoire, raflant quelque 60 sièges au Parlement – ce qui les place *de facto* en position d'arbitres.

Une coalition précaire

Le Parti du Congrès n'est pas seul maître à bord de sa propre coalition, parce qu'il a nettement moins de sièges que les 186 du BJP dans l'ancien parlement. Cela pourrait bien faire du nouveau gouvernement l'otage des caprices de ses partenaires au sein de la coalition, notamment de ce parti basé au Bihar qui dispose de 21 sièges ou de cet autre du Tamil Nadu avec 16 sièges.

Ces partis ont déjà exprimé de violentes objections à propos de la répartition des portefeuilles ministériels. Pendant ce temps, deux partis communistes – le premier d'obédience marxiste avec 43 sièges et le second avec 10 sièges – ont décidé de ne pas rejoindre la coalition. Concrètement, cela signifie qu'ils peuvent exercer le pouvoir sans en prendre la responsabilité, une attitude potentiellement déstabilisatrice. Mais à l'heure actuelle tous les partis soutenant la coalition gouvernementale sont portés par leur opposition à la coalition dirigée par le BJP, à la fois au niveau fédéral et dans les états.

Bien que le fédéralisme ne figure pas explicitement au programme du nouveau gouvernement, la composition de celui-ci est représentative des intérêts des états. La nomination

Rupak Chattopadhyay est gestionnaire de programmes au Forum des fédérations.



Manmohan Singh, le nouveau premier ministre indien

de M. Manmohan Singh au poste de premier ministre réaffirme la laïcité de l'Inde. C'est la première fois que le chef de l'État (le président Kalam, un Musulman) et le chef du gouvernement (le premier ministre Singh, un Sikh) sont tous deux issus des minorités indiennes.

Les partis régionaux partagent le pouvoir

Tous les partis qui soutiennent le nouveau gouvernement disposent d'un ancrage régional. Par exemple, le Rashtriya Janata Dal est basé dans le Bihar, le Dravida Munnetra Kazhagam vient du Tamil Nadu, le Parti démocratique du

peuple s'enracine au Cachemire et l'électorat du Parti communiste de l'Inde (marxiste) est basé dans le Bengale-Occidental et le Kerala. La relative faiblesse du Parti du Congrès au sein de la coalition garantit que les questions régionales et les relations entre le centre et les états vont prendre une place prépondérante dans tous les secteurs de la politique publique.

Depuis 1996, les partis régionaux ont joué un rôle important dans la politique nationale. Le parti qui a dirigé l'Andhra Pradesh jusqu'à cette année, le Telegu Desam, a utilisé sa position d'allié privilégié de la coalition gouvernementale de Vajpayee pour faire bénéficier son état d'une aide au développement à grande échelle. Sur ce genre de problèmes, le nouveau gouvernement dirigé par le Parti du Congrès pourrait bien être le reflet du précédent. Au cours de sa première conférence de presse, le premier ministre Singh a mis l'accent sur l'importance de relations harmonieuses entre le centre et les états.

Le Parti du Congrès affronte les exigences des régions

Pour ce qui est des questions liées au fédéralisme, le nouveau gouvernement devra également affronter un certain nombre de nouveaux défis :

Le Parti du Congrès a été lui-même tellement surpris qu'il lui a fallu plus d'une semaine pour former un gouvernement.

Suite à la page 8



EN COUVERTURE

Élections aux États-Unis : les états feront-ils mieux que la dernière fois?

Depuis 2000, le gouvernement fédéral s'est engagé comme jamais dans l'organisation et le financement des élections de novembre. Pour quel résultat?

PAR THAD HALL ET TOVA ANDREA WANG

L'élection présidentielle américaine de l'an 2000 s'est révélée pour le moins déroutante aux yeux du monde entier. Le candidat qui a obtenu la majorité des voix a perdu, et, dans plusieurs états, le personnel électoral n'a pas réussi à procéder à une opération aussi élémentaire que le décompte des voix. Le résultat de l'élection a finalement été décidé par la Cour suprême, et cette controverse a conduit les Américains – et le reste du monde – à se demander comment les États-Unis allaient résoudre leurs problèmes électoraux.

Au Congrès, cette polémique a relancé la question d'un aggiornamento du mode d'élection, ce qui s'est traduit par au moins deux projets nationaux de réforme, qui ont avancé des recommandations quant à la manière d'améliorer le système. Ces projets – avec la législation qui les accompagne – fournissent le cadre qui permet de comprendre de quelle manière les Américains voteront différemment lors de l'élection présidentielle du 2 novembre 2004, par rapport à celle de 2000.

Le collège électoral serait-il non démocratique?

En 2000, le candidat démocrate Al Gore a obtenu le plus de voix mais a perdu l'élection présidentielle. C'est qu'aux États-Unis, le président n'est pas élu strictement sur la base du nombre de voix qu'il récolte, mais il l'est par un « collège électoral ». Chaque état dispose d'un nombre de « grands électeurs » équivalent à celui de ses députés au Congrès, Chambre des représentants et Sénat réunis. Ces grands électeurs expriment ensuite leur vote pour le président, en fonction du candidat qui a reçu le plus de voix dans leur état. Il en résulte qu'un état très peu peuplé comme le Wyoming obtient trois voix, alors que la Californie n'en a que 55, même si sa population représente environ 72 fois celle du Wyoming. Cette formule remonte à la création de la Constitution, quand les petits états voulaient garder leur mot à dire dans l'élection présidentielle, et que les pères fondateurs ne voulaient pas que des citoyens « sans éducation » n'élisent directement le président.

Nombreux sont ceux qui pensent que ce système est devenu anachronique au fil du temps, et leurs critiques ont temporairement gagné une nouvelle actualité lorsque le décompte de

Tova Andrea Wang est agente principale de programme et titulaire d'une chaire sur la démocratie à la Century Foundation. Elle concentre ses recherches sur la réforme des élections, les droits politiques et les libertés civiles.

Thad Hall est agent de programme à la Century Foundation et co-auteur (avec Michael Alvarez) de l'ouvrage intitulé « Point, Click, and Vote: The Future of Internet Voting ».

Ces deux auteurs ont travaillé pour la Commission nationale sur la réforme des élections fédérales, l'une des deux commissions qui ont fait des recommandations relatives à la réforme du processus électoral aux États-Unis.

l'élection de 2000 a été connu. Plusieurs projets de loi ont été déposés devant le Congrès depuis lors, qui visaient à réformer ou abolir le collège électoral. Cependant, aucune des propositions majeures de réforme des élections élaborées suite à l'élection de 2000 n'a véritablement remis en cause cette institution, notamment parce qu'il faudrait modifier la Constitution pour y parvenir – une idée politiquement mort-née.

L'existence du collège électoral peut non seulement conduire à des incongruités dans le résultat des élections, elle a aussi un impact considérable sur la manière dont les candidats mènent leur campagne. Classiquement, ceux-ci n'engagent des moyens et ne se battent vraiment que dans les états qui ne sont pas dominés par un parti politique. Pour l'élection de 2004, on s'attend à ce qu'il n'y ait une véritable compétition entre les deux partis principaux que dans 18 des 50 états.

Avec un électorat qui reste si étroitement divisé, il est encore une fois possible qu'en 2004, le candidat qui obtienne le plus de voix ne soit pas élu président.

Les promesses de subventions aux agences électorales ne se sont pas concrétisées

Après que l'idée de réformer le collège électoral eut été balayée, la plupart des propositions de réforme des élections se sont reportées sur l'amélioration de la procédure d'enregistrement des électeurs, du vote lui-même et du décompte du scrutin. En 2002, le Congrès a adopté la loi Help America Vote Act (HAVA) pour encourager le processus de réforme des élections.

Dans ses grandes lignes, la loi HAVA a pour but d'encourager les états à procéder à certaines réformes électorales et de les doter de moyens substantiels pour y parvenir. La loi a promis de leur donner presque quatre milliards de dollars entre 2003 et 2005 pour améliorer l'enregistrement des électeurs, les systèmes de vote, le recrutement et la formation des scrutateurs, mais aussi l'instruction civique. On a aussi demandé aux états de respecter certaines normes en ce qui concerne les machines à voter, d'édicter de nouvelles procédures pour l'enregistrement et l'identification des électeurs, de permettre à un électeur dont l'inscription est mise en cause de déposer un « vote provisoire », et enfin de réorganiser le mode d'enregistrement des électeurs.

Un des aspects les plus remarquables de la loi HAVA est le fait que c'est la première fois que le gouvernement fédéral investit ses propres deniers dans la gestion des élections. Jusqu'à présent, celles-ci relevaient exclusivement des états et des collectivités locales. Le Congrès et le président n'ont malheureusement pas doté ce texte de tous les moyens annoncés. En 2003, le Congrès n'a débloqué qu'un milliard et demi de dollars – 70 pour cent de la somme initialement

prévue – pour mettre la loi HAVA en application. Pire encore, des retards dans la mise sur pied de la nouvelle Commission fédérale d'assistance aux élections, qui est chargée de répartir ces fonds entre les états, a empêché plus de la moitié de cette somme d'être distribuée. Un milliard supplémentaire prévu pour 2004 n'a pas non plus été alloué aux états. Pour 2005, le président a proposé de ne dépenser que 65 millions de dollars, soit dix pour cent de ce que le Congrès avait annoncé.

Si vous ne vous êtes pas inscrits, vous ne pouvez pas voter!

Les États-Unis ont de ce point de vue une particularité presque unique au monde, en ce sens qu'ils demandent à leurs citoyens de prendre l'initiative de s'inscrire pour le scrutin. Concrètement, la première fois qu'un électeur veut déposer son bulletin de vote lors d'une élection, il doit d'abord s'enregistrer auprès des responsables locaux des élections, en règle générale au moins 30 jours avant le scrutin. Mais parce que les listes électorales ont été gérées jusqu'à présent par les gouvernements locaux, il suffit qu'un électeur change de domicile pour qu'il doive s'inscrire à nouveau. Comme un tiers de la population américaine change d'adresse tous les deux ans, cela peut devenir assez pénible.

La loi HAVA tente de résoudre ce problème en instaurant l'enregistrement des électeurs au niveau des états, qui seront dotés de fonds fédéraux pour mettre sur pied des bases de données répertoriant tous les électeurs à l'échelle de l'état. Celles-ci doivent être mises en réseau pour garantir que les listes électorales soient aussi exactes que possible. Bien que la loi HAVA ait donné aux états jusqu'en 2004 pour mettre sur pied ces bases de données, la plupart d'entre eux ont trouvé des raisons valables pour les reporter jusqu'en 2006. En 2004, dix états seulement disposeront d'un système intégré. Il s'ensuit que dans la plupart des états, l'enregistrement des électeurs se déroulera exactement comme en 2000, avec la possibilité que des électeurs se rendent au bureau de vote le jour du scrutin pour découvrir qu'en fait ils ne sont pas inscrits, alors qu'ils pensaient l'être.

La loi HAVA permet d'atténuer ce problème en donnant la possibilité à un électeur qui se présente au scrutin en croyant être enregistré, alors qu'il ne figure pas sur les listes électorales, de déposer un « vote provisoire ». L'état déterminera ultérieurement si ce vote doit être comptabilisé.

Finalement, la loi HAVA exige qu'une personne enregistrée pour la première fois dans une circonscription, par voie postale, fasse la preuve de son identité, soit lors de l'inscription, soit lors du vote. Cet élément de la loi a suscité une vive controverse : de nombreux défenseurs des libertés civiles se sont montrés préoccupés par le fait que certains groupes, tels que les personnes âgées, les minorités ou les pauvres, ne disposent pas des documents requis. De plus, cette exigence peut être appliquée de manière inadéquate ou discriminatoire par le personnel de certains bureaux de vote.

Plus de trace écrite lors des votes?

Les États-Unis sont différents de nombreux pays dans leur procédure d'enregistrement des électeurs, et ils le sont également dans le déroulement des élections. Presque tous les états organisent simultanément les élections au niveau de la

fédération, de l'état et de la municipalité, les électeurs utilisant le même bulletin pour tous les scrutins, depuis le président des États-Unis jusqu'au shérif du village. Du fait de cette complexité, presque tous les électeurs votent sur des bulletins qui peuvent être lus électroniquement, de manière à ce que les différents scrutins puissent être décomptés en une seule opération.

Suite à l'élection de 2000, les bulletins à cartes perforées ont été considérés comme les principaux coupables de la mise en cause des résultats. La loi HAVA a encouragé les états à moderniser leur système de vote, de sorte que de nombreuses circonscriptions sont allées de l'avant et ont abandonné les systèmes basés sur le papier au profit de l'électronique et de l'informatique. Mais en même temps, en raison des problèmes de fraude et de financement, de nombreuses circonscriptions ont refusé de bouger. En 2004, quelque 32 millions d'électeurs utiliseront encore des machines à voter dotées de cartes perforées.

Chose intéressante, alors que tout un chacun est désormais au courant des problèmes qui peuvent surgir lors du décompte des voix, les études menées après la débâcle de 2000 ont fait ressortir d'autres problèmes touchant les bulletins sur papier. Ils ne sont par exemple pas accessibles aux aveugles, qui doivent se reposer sur un tiers valide pour leur servir d'interprète et voter à leur place. De la même manière, plusieurs études indiquent que les votes des électeurs qui appartiennent à des minorités et qui

utilisent des bulletins sur papier sont plus facilement susceptibles de ne pas être décomptés.

En raison des soucis qui frappent les systèmes sur papier, la proportion estimée d'électeurs utilisant un équipement électronique devrait grimper de 13 à 29 pour cent. La transition des bulletins sur papier au vote électronique ne s'est cependant pas déroulée sans heurts dans la plus grande partie du pays. Dans les années 90, de nombreuses entreprises se sont mises à élaborer et à mettre sur le marché de nouveaux systèmes de vote électronique, mais bon nombre d'entre eux ne sont pas toujours bien conçus. Au surplus, une série d'erreurs commises par ces fabricants – la plus touchée étant la firme Diebold – au cours des deux dernières années, ont sérieusement entamé le crédit d'un passage vers le vote électronique.

Électeurs et élus sont de plus en plus nombreux à s'alarmer de l'hypothèse selon laquelle des machines à voter électroniques pourraient être victimes de dysfonctionnements ou de piratages. Le problème est qu'avec uniquement un décompte interne sur de tels appareils, il n'y a plus aucun moyen de recompter de façon indépendante en cas de résultats très serrés, voire contestés. Ces deux dernières années, plusieurs études et quelques incidents ayant impliqué des scrutins réels ont prouvé que ces craintes devaient être prises au sérieux.

De nombreux états envisagent désormais d'exiger de la part de tous les systèmes de vote électronique une sorte de « preuve sur papier validée par les électeurs ». Ces derniers pourraient donc vérifier une version sur papier de leur vote électronique et émettre à la fois un vote électronique et un vote sur papier.

Malheureusement, l'utilisation limitée de ces « preuves sur papier validées par les électeurs » à travers le monde rappelle

Suite à la page 18

Les états gouvernés par les alliés du Congrès font pression pour obtenir un soutien : les fonds pour le développement distribués par la Commission de planification (voir encadré « Deux commissions sous la loupe ») ont souvent été attribués comme une récompense du clientélisme politique plutôt que sur la base de critères objectifs. Avec un nouveau gouvernement central, les états qui sont dirigés par le Parti du Congrès et ses alliés pourraient bien espérer recevoir des subventions à la place de ceux qui sont aux mains de l'ancienne coalition. M. Laloo Prasad Yadav, du Rashtriya Janata Dal, un allié essentiel du nouveau gouvernement, a déjà exprimé son intention d'obtenir un plus grand soutien financier pour le Bihar.

La révocation des gouvernements d'état : la Constitution de l'Inde permet au gouvernement central de révoquer n'importe quel gouvernement d'état (en principe, un échec dans les rouages constitutionnels de l'État). Cette procédure a été instaurée dans l'idée de faire face à des situations d'urgence, mais bien souvent, elle a servi de prétexte pour révoquer des gouvernements dirigés par des partis d'opposition. D'ores et déjà, le Dravida Munnetra Kazhagam et ses alliés font pression sur le nouveau gouvernement dirigé par le Congrès pour l'aider à régler ses comptes avec ses opposants au Tamil Nadu en révoquant le gouvernement de l'état. Les partis d'opposition au Gujarat pourraient en faire de même pour que le nouveau gouvernement central révoque le gouvernement BJP de cet état – un exécutif conduit par M. Modi. Dans ce cas,

le motif invoqué serait le fait de ne pas avoir su prévenir les émeutes intercommunautaires qui ont embrasé l'état en 2002.

La révocation des gouvernements d'état n'est pas toujours simple; elle requiert l'approbation des deux Chambres du

Parlement. Mais si le

nouveau gouvernement dispose de la majorité à la *Lok Sabha*, l'opposition et ses alliés font jeu égal à la Chambre haute du Parlement, la *Rajya Sabha*. Or, le 21 juin 2004, l'Inde organise des élections partielles pour cette Chambre dans 14 états, afin de repourvoir quelque 60 sièges laissés vacants par la retraite de plusieurs membres. Étant donné les victoires éclatantes du BJP dans trois élections régionales au mois de novembre 2003 et le renforcement de sa position dans le parlement nouvellement élu du Karnataka, on s'attend à ce que le BJP et ses alliés obtiennent la majorité à la *Rajya Sabha*. Cela pourrait bien réduire à néant les efforts déployés pour révoquer un gouvernement d'état, même s'il est certain que les alliés du Congrès vont maintenir leur pression.

Une revendication pour la création d'un nouvel état : En même temps que les élections nationales pour la *Lok Sabha*, des élections régionales se sont déroulées dans l'Andhra Pradesh. À cette occasion, un parti allié au Congrès a demandé la création d'un nouvel état appelé Telengana, dont le territoire devrait être détaché de celui de l'Andhra Pradesh. Ce nouveau parti, dénommé Telengana Rashtriya Samiti, représente les intérêts d'une région pauvre et économiquement sous-développée de l'état, qui s'appelle précisément Telengana. La

Deux commissions sous la loupe

La **Commission indienne des finances** est composée de cinq membres, en majorité des spécialistes économiques et financiers. Elle est nommée tous les cinq ans par le président.

La Commission tire son autorité directement de la Constitution, et non pas du gouvernement « en place », que ce soit au niveau fédéral ou dans les états. Son rôle principal est de répartir les recettes d'un certain nombre de taxes fédérales et de contributions indirectes énumérées par la Constitution, tant entre les deux niveaux de gouvernement qu'entre les états. Elle détermine aussi l'aide extraordinaire qui doit être fournie aux états les moins fortunés pour leur permettre d'augmenter leurs ressources, naturellement à la charge des états les mieux lotis.

Les montants péréquatifs globaux transférés vers les états par la Commission des finances sont parfois moindres que ceux qui le sont par la **Commission de planification**, une institution du gouvernement fédéral, instaurée en 1950 par voie de résolution parlementaire, et qui est dirigée par le premier ministre.

Ces deux commissions, qui procèdent à des transferts en faveur des états, tirent leurs ressources exclusivement du gouvernement fédéral. Celui-ci est constitutionnellement obligé de répartir les produits de certaines taxes en fonction d'une clé de répartition fixée dans la Constitution, dont les montants sont ensuite fixés sur la base des recommandations de la Commission des finances. Mais la somme additionnelle que le gouvernement fédéral peut allouer aux états reste à la discrétion de celui-ci; elle est canalisée par la Commission de planification et dépend de la manière dont le gouvernement fédéral envisage le « Plan quinquennal ». La distribution de fonds supplémentaires aux différents états suit également certains principes, qui ont évolué au cours du temps.

raison pour laquelle le Parti du Congrès a conclu une alliance préélectorale avec ce parti tenait à l'incertitude dans laquelle il se trouvait de pouvoir défaire seul le gouvernement d'Andhra Pradesh.

Il s'est cependant avéré que le Parti du Congrès a gagné suffisamment de sièges à lui tout seul. Par conséquent, la situation s'est complètement modifiée. À l'heure actuelle, Y. S. Rajsekhar Reddy, nouveau ministre en chef du Parti du Congrès d'Andhra Pradesh, essaie de tempérer les exigences de son allié pour un nouvel état. Le Telengana Rashtriya Samiti fait certes partie de la coalition gouvernementale, tant dans l'état qu'au niveau fédéral, mais son influence y demeure relativement limitée. C'est ainsi qu'il a menacé de fomenter des troubles à l'ordre public pour contraindre le gouvernement de l'état et celui du pays de créer ce nouvel état. Une telle agitation pourrait paralyser une grande partie du Nord-Ouest de l'Andhra Pradesh. Le gouvernement dirigé par le Congrès est bien conscient qu'en trahissant le Telengana il fragiliserait sa position dans le reste de l'état. Mais quoi qu'ils fassent, les nouveaux dirigeants, aux niveaux national et régional, pourraient se retrouver devant un choix cornélien : soit accepter un nouvel état, soit endurer des troubles dans la région du Telengana. (6)



La volte-face de l'électorat vient enrichir le débat sur le fédéralisme en Autriche

PAR MELANIE SULLY

Suite à un retournement de situation lors des élections en avril 2004, Heinz Fischer est devenu le premier social-démocrate qui accède directement à la présidence depuis 18 ans. Il a battu sa rivale conservatrice, la candidate du Parti populaire au pouvoir, Mme Benita Ferrero-Waldner, qui garde pour le moment son poste de ministre des Affaires étrangères. En outre, lors d'élections qui se sont déroulées au mois de mars dans deux des neuf *länder* autrichiens, les sociaux-démocrates ont remporté une victoire renversante à Salzbourg tandis que le Parti de la Liberté de Jörg Haider s'est maintenu au pouvoir en Carinthie.

La présence du politicien de droite Jörg Haider a monopolisé l'attention lors des dernières étapes des élections présidentielles. Au cours d'une réunion électorale l'opposant à ce dernier et au Parti de la Liberté, Heinz Fischer a entériné la « politique de l'exclusion » – et il a donc rejeté toute idée d'alliance avec le « Parti Haider de la Liberté » en raison des réflexions que M. Haider avait émises par le passé au sujet du III^e Reich. M. Fischer s'est attiré les sympathies des Verts, mais il a aussi renforcé le soutien de M. Haider à la candidate du Parti populaire, Mme Ferrero-Waldner. Les analystes politiques ont considéré que l'appui de Haider à la candidature de cette dernière s'est révélé équivoque. En revanche, le soutien des électeurs Verts a joué un rôle décisif pour la victoire de M. Fischer.

Le fédéralisme s'est immiscé dans la campagne électorale quand Mme Ferrero-Waldner a suggéré que l'on pourrait réduire le nombre de députés aux parlements de certains *länder* et même au parlement fédéral. M. Fischer s'y est opposé en réaffirmant l'importance d'une représentation au Parlement de députés de tous les *länder*. Mme Ferrero-Waldner a également mis en cause la compétence (quoique limitée) que l'article 100 de la Constitution fédérale confère au président fédéral et qui lui permet de dissoudre le parlement d'un *land*.

L'année passée, un groupe d'experts composé de membres du gouvernement fédéral, de parlementaires et de quelques gouverneurs des *länder*, s'est constitué en Convention constitutionnelle spéciale de 70 membres pour ausculter le fédéralisme coopératif, de même que le rôle du *Bundesrat* (la Chambre haute du Parlement) et son droit de veto dans certains cas. La Convention doit présenter ses recommandations pour des réformes du fédéralisme vers la fin de 2004.

La défaite du Parti populaire à Salzbourg

Les sociaux-démocrates ont également enregistré des résultats très positifs lors des élections du *land* de Salzbourg, et ils ont

remporté suffisamment de suffrages pour ravir au Parti populaire le poste de gouverneur. Mais en Carinthie, là où ils avaient placé de grands espoirs, le Parti de la Liberté a tout de même pu conserver le poste de gouverneur.

La victoire de Salzbourg a offert, pour la première fois depuis la Deuxième Guerre mondiale, le poste de gouverneur du *land* aux sociaux-démocrates, en l'occurrence à Gabi Burgstaller (de fait le gouverneur d'un *land* en Autriche est le chef du gouvernement au cours de la législature). L'élection de Mme Burgstaller a causé une certaine sensation dans le *land* conservateur de Salzbourg. Elle s'explique en partie par la perte de popularité de Franz Schausberger, gouverneur issu du Parti populaire. Les sociaux-démocrates ont réussi à mobiliser un électorat mécontent à l'égard du Parti de la Liberté. Mais Mme Burgstaller, étoile montante des sociaux-démocrates, a souvent suscité des critiques de la part de la direction du parti à Vienne; en effet, elle défend ouvertement la politique de « coalition nationale » et travaille, en sa qualité de gouverneure, en étroite collaboration avec le Parti populaire.

L'importance d'un gouverneur de land

Le bouleversement à Salzbourg est dû au fait que c'est la troisième fois seulement depuis 1945 qu'un parti politique perd le poste de gouverneur d'un *land*. En 1964, le Parti populaire avait cédé celui du Burgenland aux sociaux-démocrates, et, en 1989, en Carinthie, le Parti de la Liberté s'en était emparé au détriment des sociaux-démocrates. Dans ces deux cas, le changement de majorité a été confirmé lors des élections suivantes.

La perte du poste de gouverneur de Salzbourg est difficile à admettre pour le Parti populaire, dans la mesure où cette fonction est accompagnée de pouvoirs considérables relevant du clientélisme politique (ainsi, au terme de la Constitution fédérale, le gouverneur préside le Conseil de l'état pour les écoles, qui nomme les directeurs des établissements). Le gouverneur du *land* siège également aux réunions périodiques de la Conférence des gouverneurs, qui débat de la coordination des intérêts des *länder* (la version autrichienne du fédéralisme coopératif).

Les gouverneurs sont représentés dans la Conférence des *länder* pour l'intégration, qui défend leurs intérêts pour les questions d'intégration européenne. Les gouverneurs



Heinz Fischer, le nouveau président autrichien

Melanie Sully est chargée de cours à l'Académie diplomatique de Vienne et l'auteure des deux ouvrages « The New Politics of Tony Blair » et « The Haider Phenomenon ».

représentent leur état au Comité des régions à Bruxelles. Ils ont également le droit de prendre la parole devant la seconde Chambre du Parlement, le *Bundesrat*. Le droit des gouverneurs des *länder* de participer au processus parlementaire est codifié par le *Zögernitz*, le règlement standard de cette assemblée.

Comme chaque *land* élit ses députés au *Bundesrat* selon un scrutin proportionnel, les résultats de Salzbourg indiquent que les pertes du Parti populaire se sont répercutées au sein de cette Chambre. En effet, la présidence du *Bundesrat* alterne entre les *länder* et, selon la Constitution fédérale, elle est confiée au chef de la délégation de l'état. Pour Salzbourg, ce sera désormais un social-démocrate.

Le parti de Haider à nouveau vainqueur en Carinthie

En Carinthie, le Parti de la Liberté a réussi à renouveler l'exploit qu'il avait accompli lors des précédentes élections du *land* en 1999, narguant ainsi les experts qui, quelques mois avant le scrutin, avaient prédit sa déroute. La personnalité de Jörg Haider et le programme sans charisme des autres partis a contribué à son succès. Ce résultat a marqué l'intronisation de M. Haider au poste de gouverneur

Les élections 2004 dans le land de Salzbourg

Sigle	Parti	Voix (%)
ÖVP	Österreichische Volkspartei Parti populaire autrichien	37,9
SPÖ	Sozialdemokratische Partei Österreichs Parti social-démocratique autrichien	45,4
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs Parti de la Liberté autrichien	8,7
Grüne	Les Verts	8,0
Total :		100

du *land*, ce qui a mis fin aux spéculations qui le voyaient retourner à la politique fédérale. Une telle permutation aurait mis à rude épreuve la coalition entre le Parti populaire et le Parti de la Liberté, et aurait même pu entraîner des élections générales anticipées. Un autre aspect révélateur de ces résultats tient au fait que les sociaux-démocrates de Carinthie ont accepté M. Haider comme gouverneur, un véritable virage à 180° par rapport à la politique de l'exclusion. Ce revirement a provoqué des conflits à l'intérieur du parti et a été stigmatisé par les partis socialistes de l'étranger, opposés à toute intégration du parti de M. Haider. ☺

Suite de la page 11 (Saint-Kitts-et-Nevis)

ronde réunissant en janvier tous les protagonistes, le premier ministre Douglas a tout de suite tenu à montrer qu'il adopte une position plus fédéraliste. Il a livré le message suivant : dans les entretiens qu'il avait eus à ce sujet avec le Commonwealth, les Nations Unies, le Sommet des Amériques, la Communauté des Caraïbes et l'Organisation des États des Caraïbes orientales, tous ses interlocuteurs s'étaient montrés opposés à la séparation de la fédération. Cela constitue une claire distanciation par rapport à la position du Parti travailliste exprimée en 1982 dans un Livre vert, et qui préconisait deux États indépendants dont la coopération serait réglée par un traité d'amitié.

Le Parti réformiste de Nevis, soutenant à l'origine la sécession, a lui aussi changé d'avis et prône désormais une fédération recomposée. Le parti se fait l'avocat d'une réforme de la Constitution qui suivrait les recommandations de la Commission constitutionnelle de décembre 1997, plus connue sous le nom de Commission Phillips (voir l'entretien avec Sir Fred Phillips, *Fédérations*, vol. 3, n° 4). Celle-ci propose que les futures relations entre les deux îles soient réglées par un parlement à la fois pour Saint-Kitts et pour Nevis, chapeautés par un gouvernement fédéral dirigé par un président et qui serait responsable de certaines matières préalablement définies.

Le Commonwealth, les Nations Unies, le Sommet des Amériques [...] s'étaient montrés opposés à la séparation de la fédération.

Opinions locales et mondiales

Un tel changement d'avis, que l'on pourrait qualifier d'historique, témoigne peut-être de la plus grande maturité des parties et de leur prise en compte des réalités de la mondialisation et de la vulnérabilité économique des micro-États. Lors du dernier appel à la sécession, l'émotion l'avait emporté sur la raison. Aujourd'hui, les occasions de dialogue sont multiples, que ce soit de manière formelle ou informelle, dans la presse et dans la rue. Citoyens et associations sont nombreux à manifester leur penchant pour l'unité. Certains espèrent ne jamais connaître de sécession de leur vivant, d'autres pensent que la meilleure solution serait une rencontre entre les gouvernements des deux îles afin d'aplanir les difficultés, d'autres enfin souhaitaient qu'un médiateur s'interpose entre les deux parties.

La Chambre locale du commerce et de l'industrie a déclaré qu'elle n'était « pas en faveur de la sécession », mais qu'elle soutenait « des gouvernements séparés pour Saint-Kitts et pour Nevis, dotés de fonctions exécutives limitées, et qui seraient gérés, au point de vue législatif et administratif, par un organe central approuvé par les deux parties ». Cette vision, qui semble la plus logique, est partagée par un grand nombre de citoyens et de groupements.

La sécession et la réforme constitutionnelle ont fait l'objet d'intenses discussions, mais jusqu'à présent elles n'ont pas dépassé le stade des pourparlers. Pour qu'une véritable solution soit trouvée, il faudra une volonté de compromis de la part des deux camps en présence, de même qu'un regain d'enthousiasme pour la nouvelle structure constitutionnelle que les deux îles pourraient accepter. ☺



La fédération de Saint-Kitts-et-Nevis est-elle sur le point d'imploser?

Les parties renversent leur position alors que l'île de Nevis tente pour la deuxième fois de faire sécession.

PAR **TERRY NISBETT**

Dans les Caraïbes, la plus petite fédération du monde est le théâtre d'une nouvelle tentative de sécession, lancée par la petite île de Nevis et menée une fois encore par le premier ministre de celle-ci, Vance Amory.

En 1998, Nevis essaya pour la première fois de se séparer de la fédération de Saint-Kitts-et-Nevis. La Constitution fédérale l'y autorise en effet, à condition de rassembler les deux tiers des voix dans un référendum organisé à Nevis (voir *Fédérations*, vol. 3, n° 2). Lorsque Amory proposa la sécession, beaucoup pensèrent qu'il s'agissait de pure rhétorique politique. Mais alors que la population en était encore à se demander s'il était sérieux, l'hypothèse se transforma en référendum; les sécessionnistes réunirent 61,7 pour cent des voix, manquant de peu la majorité requise des deux tiers.

De la sorte, lorsque le premier ministre Amory déclara en 2003, pour la deuxième fois, qu'il entendait faire de Nevis une nation indépendante, les citoyens le prirent au sérieux. Le 17 juillet 2003, un projet de loi sur la séparation fut discuté en première lecture devant le parlement de l'île. Et le 12 août, le premier ministre présenta pour Nevis un projet de constitution assorti d'explications, comme le requiert la Constitution actuelle de la fédération.

Une constitution pour Nevis?

Après que six mois se furent écoulés sans que l'on entendit parler du projet de loi sur la séparation, on aurait pu croire que le mouvement séparatiste s'était essouffé. Sur les deux îles, les spéculations allaient bon train quant à un revirement d'opinion du Mouvement des citoyens (Concerned Citizens Movement, CCM) du premier ministre Amory. Mais le 7 avril 2004, celui-ci mit fin à toutes les incertitudes. Il déposa devant le parlement une version amendée de son projet de constitution, expliquant que la première mouture avait omis de préciser les étapes qui devaient se dérouler après le référendum, de manière à garantir l'indépendance de Nevis. Il réaffirma sa position sur la sécession et exprima une fois de plus sa détermination à faire de Nevis une île indépendante.

Les racines de ce mouvement de sécession sont à rechercher

dans une certaine impression d'injustice : Nevis semble bénéficier de moins d'avantages financiers que Saint-Kitts au sein de la fédération. Ses habitants se plaignent depuis longtemps du mauvais entretien des routes et d'un approvisionnement déficient en eau et en électricité. À l'heure actuelle, une certaine irritation est venue s'y ajouter quant à la manière de dépenser le revenu des impôts, d'attribuer les subventions et de distribuer l'assistance.



Basseterre, la capitale de Saint-Kitts-et-Nevis

Lorsque le premier ministre Amory déclara en 2003, pour la deuxième fois, qu'il entendait faire de Nevis une nation indépendante, les citoyens le prirent au sérieux.

« Nevis produit une partie substantielle du revenu de la fédération, mais nous ne recevons rien en retour », déplore Ted Hobson, un célèbre avocat qui s'est engagé en faveur de l'indépendance de l'île. Et un sentiment d'inégalité subsiste, paradoxalement parce que Nevis dispose d'un parlement local, alors que Saint-Kitts n'en a pas – c'est le parlement fédéral qui s'occupe des questions locales à Saint-Kitts. (La fédération de Saint-Kitts-et-Nevis se trouve dans la même situation que le Royaume-Uni, qui dispose de parlements régionaux pour l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord, mais n'en a pas pour l'Angleterre.)

« La structure fédérale actuelle ne donne aux électeurs de Nevis aucune influence sur la direction ou la politique de l'État », explique Ted Hobson. Si Nevis élit ses députés au parlement fédéral, ceux-ci représentent presque tous un parti exclusivement basé à Nevis. Ils siègent du côté de l'opposition et pourraient bien y rester après chaque élection, aussi longtemps qu'aucun parti politique de Saint-Kitts n'aura besoin d'un allié pour former un gouvernement de coalition.

Il est toutefois intéressant de relever que la position d'autres partis politiques a évolué au cours du temps. Ainsi en est-il du Parti travailliste de Saint-Kitts-et-Nevis, qui compose le gouvernement fédéral et qui a troqué son attentisme contre une mise en garde envers l'impopularité de la sécession de Nevis dans le reste du monde. Certes, le Parti travailliste a adouci sa position en ajoutant qu'il ne mettrait pas d'obstacle à Nevis sur la voie de la sécession. Cependant, lors d'une table

Terry Nisbett est économiste au ministère du Commerce extérieur de Saint-Kitts-et-Nevis.

Suite à la page 10



Les Européens vont-ils accepter une Constitution pour l'Union?

L'Europe confrontée à son plus grand changement et à des électeurs désillusionnés

PAR **ARIELLE ROUBY**

Maintenant que l'Union européenne s'est élargie à 25 États membres (comprenant pratiquement tous les pays d'Europe centrale et de l'Est), l'adoption d'une Constitution représente son plus grand défi (mis à part le déclin du taux de participation aux élections européennes).

Le 10 juillet 2003, Valéry Giscard d'Estaing, président de la Convention sur l'avenir de l'Europe, a présenté un projet de traité constitutionnel pour l'Europe. Ce projet a été élaboré par 207 représentants politiques de divers ordres de gouvernement et issus de 28 pays (les 25 États membres de l'Union depuis le 1^{er} mai 2004, ainsi que trois pays candidats : la Bulgarie, la Roumanie et la Turquie). Le résultat de plus d'un an de travail acharné est étonnant, car le projet de Constitution propose quelques changements radicaux pour l'Europe élargie. La Constitution remplacerait tous les précédents traités de l'Union, allant du traité établissant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Paris 1951) jusqu'au Traité de Nice (2001).

On peut dire que le projet de Constitution rendrait le fonctionnement de l'Union plus proche de celui d'un État fédéral. Plus important encore, la Constitution ferait de la Charte des droits fondamentaux, adoptée en 2000 par l'Union, un document légal ayant force exécutoire. La Charte bannit explicitement la peine de mort et garantit le droit au mariage et le droit à l'objection de conscience qui « est reconnu selon les lois nationales qui en régissent l'exercice ». Tout citoyen de l'Union est libre de chercher un emploi et de travailler dans tout État membre. Enfin, tout citoyen a le droit de vote et d'éligibilité aux élections européennes et municipales dans l'État membre où il ou elle réside.

Dans quelle mesure l'Union va-t-elle changer?

La Constitution créerait également le poste de ministre des Affaires étrangères de l'Union, qui combine le travail du commissaire aux relations extérieures (actuellement Chris Patten) et du haut représentant de l'Union européenne pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) (actuellement Javier Solana). La Constitution donnerait la possibilité au Conseil européen (composé des chefs d'État et de gouvernement des États membres) d'élire un président pour une durée maximale de cinq ans. La présidence de l'Union européenne passe actuellement d'un pays à un autre tous les six mois. La Constitution exigerait également d'autres changements importants :

- la « coopération structurée » en matière de défense
- l'institution d'une plus petite Commission européenne, organe chargé de prendre des initiatives pour l'intérêt de l'Union et d'appliquer son droit

- une augmentation des domaines dans lesquels le Parlement européen et le Conseil européen légifèreraient conjointement
- une simplification du système de vote au sein du Conseil des ministres
- pour la première fois dans l'histoire de l'intégration européenne, une clause de sortie pour les États membres qui souhaiteraient quitter l'Union

Selon les sondages, plus de 60 pour cent des citoyens européens souhaitent avoir une Constitution pour l'Union. Jusqu'à présent, les chefs d'État et de gouvernement des États membres n'ont toutefois pas encore abouti à un compromis concernant l'adoption de la Constitution. Lors du dernier sommet du Conseil européen, au mois de mars, les dirigeants européens ont remis le débat constitutionnel à l'ordre du jour. Ils se sont engagés à proposer une version définitive de la Constitution pour le prochain sommet de l'Union en Irlande. La ratification de la Constitution européenne pourrait prendre un certain temps, dans la mesure où des États membres veulent imposer des modifications.

Même si tous les États membres de l'Union adoptaient la version actuelle de la Constitution en Irlande, rien ne serait gagné. Notons que Tony Blair a récemment annoncé qu'un référendum sur la Constitution aurait lieu en Grande-Bretagne en 2005; de même, l'Irlande, le Danemark, les Pays-Bas, la France, l'Espagne, le Portugal, la République tchèque et le Luxembourg vont fort probablement tenir des référendums en 2005. À ce jour, personne ne peut mesurer les conséquences politiques pour l'Union si certains États membres refusent la Constitution. Néanmoins, d'un point de vue légal, la Constitution ne peut remplacer les traités actuels que si les 25 États membres acceptent cette dernière à l'unanimité. Au sein des institutions européennes cependant, on craint fort que certains États ne refusent la Constitution. Pour cette raison, la Commission européenne défend l'idée d'un référendum (scrutin de ratification) pan-européen simultané.

Le plus bas taux de participation jamais enregistré

L'autre grand défi pour l'Union européenne est de convaincre ses citoyens d'aller voter lors des prochaines élections européennes. Le dernier sondage publié par la Commission européenne montre que seulement la moitié des Européens interrogés sont susceptibles d'aller voter. En outre, moins de la moitié des citoyens s'expriment favorablement face à leur adhésion à l'Union. Jamais n'a-t-on constaté un tel désintérêt pour la cause européenne.

Mais dans un avenir proche, la Constitution et les élections européennes ne sont pas les seules préoccupations de la nouvelle Union élargie car les dirigeants européens doivent également se mettre d'accord sur la nomination du nouveau président de la Commission européenne. Il en est de même quant à la Turquie et les négociations d'accession à l'Union car jusqu'à la fin de cette année, il faudra qu'une décision soit prise. Si la Turquie fait partie de l'Union, elle en sera le premier pays musulman. Notons tout de même que le défi d'une Constitution fédérale demeure la plus grande tâche inachevée de l'Union européenne. (6)

Arielle Rouby est rédactrice en chef de *New Federalist* (le magazine des Jeunes Européens Fédéralistes, JEF-Europe, www.jef-europe.net), et membre du Réseau international jeunesse du Forum. Fédérations présentera régulièrement des articles rédigés par les membres du réseau.



La réforme du secteur pétrolier met la fédération du Nigeria à rude épreuve

Le Nigeria doit faire face aux tensions entre les états producteurs de pétrole et les autres.

PAR **KINGSLEY KUBEYINJE**

Au Nigeria, le secteur pétrolier est une véritable mine d'or – tout ce qui le touche a des répercussions immédiates sur la fédération nigérienne. Le pétrole fournit en effet la plus grande partie des ressources qui permettent le fonctionnement des trois ordres de l'État : le gouvernement fédéral, les gouvernements des 36 états et les 774 conseils locaux reconnus par la Constitution. De la sorte, lorsqu'en janvier 2004 le gouvernement fédéral annonça une accélération de la politique de privatisation, associée à une libéralisation de l'économie, ce secteur fut le premier à en ressentir les effets.

Les états producteurs de pétrole dans le Sud du pays commencent à engranger de énormes gains résultant de l'ouverture du secteur à de plus grands investissements privés. Cette situation a incité les gouvernements des états situés dans le Nord du pays – dans des zones qui ne produisent pas de pétrole – à faire pression sur le gouvernement fédéral pour qu'il reprenne immédiatement la prospection sur leurs territoires, particulièrement dans le bassin du lac Tchad et le fossé de la Bénoué.

L'ouverture du secteur pétrolier se traduit par un accroissement régulier des offres d'emploi et des occasions d'investissement, de même que par une amélioration des infrastructures et une augmentation des revenus générés à l'interne – autant de développements qui tendent à favoriser les états pétroliers du Sud et leurs habitants. Le gouvernement de Rivers, par exemple, a conclu des partenariats avec trois firmes étrangères dans le seul but d'acquérir une participation majoritaire de 51 pour cent dans les deux raffineries fédérales situées sur le territoire de l'état. Celles-ci figurent sur la liste des entreprises publiques vouées à la privatisation, selon le programme préconisé par le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale. De son côté, le gouvernement d'Akwa Ibom, autre état producteur de pétrole situé dans le Sud du pays, met en chantier la construction d'une raffinerie, en partenariat avec des investisseurs privés.

Le Nigeria adopte les réformes du FMI et de la Banque mondiale

À la suite d'un accord conclu avec le FMI en 1999, le gouvernement fédéral a accepté des réformes tournées vers l'économie de marché, dans le but d'attirer davantage d'investisseurs privés dans les divers sous-secteurs de l'industrie pétrolière. En janvier 2004, le président Olusegun Obasanjo a même annoncé une « privatisation accélérée » de celle-ci.

Avec une dette qui se montait à 28 milliards de dollars américains lors de son arrivée au pouvoir en mai 1999 et qui

Kingsley Kubeyinje est rédacteur à l'agence de presse nigérienne (NAN), qui appartient au gouvernement fédéral du Nigeria.

Port Harcourt, dans une région productrice de pétrole au Nigeria



n'a cessé d'augmenter depuis pour atteindre 32,9 milliards au début de cette année – une véritable « épée de Damoclès » – le gouvernement fédéral a dû accepter le programme de réforme imposé par les institutions de Bretton Woods, qui comprenait l'ouverture de l'économie et la privatisation de toutes les entreprises publiques peu performantes. Le Nigeria a eu besoin du soutien du FMI et de la Banque mondiale pour laisser libres les voies du crédit international, mais aussi pour sortir son économie du marasme. Jusqu'à présent, la vente de certaines de ces entreprises, parmi lesquelles des banques, des compagnies d'assurance et des cimenteries, a rapporté quelque 310 millions de dollars au gouvernement fédéral.

D'un point de vue strictement économique, l'ouverture du secteur pétrolier s'avère donc payante.

La presse nigérienne s'est par exemple largement fait l'écho du fonds d'investissement extraterritorial mis sur pied par l'Institut canadien du pétrole, pour inciter les investisseurs potentiels en manque de liquidités à être actifs dans la prospection et la production pétrolières au Nigeria (mais aussi dans d'autres États d'Afrique). Jusqu'à présent, la participation au secteur pétrolier s'est déroulée pour l'essentiel « en vase clos », et elle a été largement dominée par les multinationales avec lesquelles le gouvernement avait signé des accords de coentreprise. Dans le domaine de l'exploration et de l'extraction du pétrole, seules les grandes sociétés semblaient disposer des capitaux, de la technologie et de l'expérience nécessaires.

Le gouvernement fédéral domine toujours les coentreprises

Suivant sa nouvelle politique, le gouvernement fédéral a accordé 24 licences à 31 compagnies locales pour produire du brut dans des zones officiellement désignées comme « champs pétrolifères marginaux ». De taille plutôt réduite, ils se situent dans le delta du Niger, dans le Sud du pays; chacun d'eux dispose de réserves d'environ 17 millions de barils de brut et peut produire jusqu'à 10 000 barils par jour. Ces sites avaient été abandonnés il y a de nombreuses années par les multinationales qui les considéraient comme non rentables.

Le gouvernement fédéral a également octroyé 18 licences provisoires à certaines firmes pour leur permettre de construire des raffineries privées. Plusieurs états du Nigeria méridional, et certains de leurs citoyens les plus fortunés, figurent au

Le pétrole dans la Constitution

Au Nigeria, la Constitution de 1999 régit la propriété des ressources naturelles, de même que la répartition des revenus du pétrole entre les états. La première question est régie par l'article 44, au paragraphe 3, qui précise : « L'intégrale propriété de, et le contrôle sur tous les minéraux, huiles minérales et gaz naturel dans, sur ou sous un bien-fonds au Nigeria, mais aussi au-dessus ou au-dessous de ses eaux territoriales et de sa zone économique exclusive, appartient au gouvernement de la fédération. »

La seconde question est traitée par l'article 162, au paragraphe 2 : « Le président [...] doit présenter devant l'Assemblée nationale des propositions visant la distribution des revenus du budget fédéral et, lorsqu'elle en détermine la formule, l'Assemblée nationale doit prendre en compte les éléments péréquatifs, en priorité la population, l'égalité entre les états, le revenu intérieur, la superficie, la nature du territoire ainsi que la densité de population. »

premier rang des investisseurs dans quelques-unes de ces compagnies.

Dans le contexte de sa politique de privatisation, le gouvernement fédéral a décidé de dénationaliser la Compagnie nationale de pétrole du Nigeria (Nigerian National Petroleum Corporation, NNPC) elle-même et sa douzaine de succursales. Alors que 51 pour cent de l'entreprise seront vendus aux grands investisseurs, les 49 pour cent restants le seront uniquement aux Nigériens.

À l'heure actuelle, par l'intermédiaire de la Compagnie nationale de pétrole du Nigeria, le gouvernement fédéral dispose en moyenne de 57 pour cent des actions dans tous les accords de coentreprise qu'il a conclus avec des sociétés pétrolières multinationales installées dans le pays. Même après la privatisation, le gouvernement fédéral conservera cette quote-part. En plus de la position que lui garantit la constitution, cela lui permettra de continuer à jouer un rôle prédominant dans l'économie nationale (voir encadré « Le pétrole dans la Constitution »).

Revenus du pétrole au Nigeria : qui reçoit quoi?

Le Nigeria produit quotidiennement quelque 2,3 millions de barils de brut. Les gains réalisés lors de leur vente représentent 40 pour cent du PNB, 80 pour cent de ses revenus totaux et 95 pour cent de ses recettes en devises étrangères. Le tableau ci-dessous présente l'allocation des revenus à certains états spécifiques, qu'ils soient producteurs de pétrole ou pas.

État	Attribution fédérale (en naira)	Attribution à chaque état (en naira)
1. Abia	1 037 347 233,58	262 240 525,56
2. Akwa Ibom	1 062 315 132,97	2 472 435 790,43
3. Bayelsa	840 263 873,01	3 069 322 769,32
4. Borno	1 348 852 300,10	néant
5. Kano	1 711 666 760,40	néant
6. Lagos	1 575 021 719,80	néant

*** Taux de change en vigueur : 1 \$ US = 130 naira

Source : Revenue Mobilisation Allocation and Fiscal Commission (RMAFC)

Les états du Nord réclament leur part

Cette situation crée des tensions entre les états producteurs de pétrole et ceux qui ne le sont pas – tensions exacerbées par la pratique qui consiste à attribuer 13 pour cent des revenus du pétrole aux états producteurs. Cette allocation spéciale, prévue par la constitution, et qui se monte à plusieurs centaines de millions de naira pour chacun des états qui produisent de l'or noir, représente la cerise sur le gâteau de la subvention mensuelle que les états reçoivent de la caisse fédérale (voir encadré « Revenus du pétrole au Nigeria »).

À cause de la concurrence entre les demandes et les fonds qui ne cessent de baisser, le gouvernement fédéral semble pour l'instant peu pressé de contraindre les multinationales du pétrole installées dans le pays à entamer une nouvelle campagne de prospection dans le Nord. De tels efforts se sont révélés vains dans le passé en dépit d'un coût prohibitif de 374 millions de dollars. Les états du Nord ont ainsi tendance à considérer que le manque d'enthousiasme du gouvernement fédéral à l'égard de leurs demandes témoigne de son « insensibilité » vis-à-vis de leurs aspirations.

Les états du Nord sont persuadés qu'il est possible de trouver de grandes quantités de pétrole dans le bassin du lac Tchad, et qu'ils peuvent même ouvrir la voie à son exploitation dans la section du bassin qui se trouve sous souveraineté tchadienne.

Pour les gouvernements des états du Nord, le fait de ne pas avoir trouvé de pétrole, ni dans le fossé de la Bénoué ni dans le secteur nigérian du bassin du lac Tchad est, d'une certaine manière, « délibéré et politique », pour maintenir cette zone géopolitique sous la dépendance économique permanente des revenus générés dans le Sud du Nigeria.

« Ce qui est bon pour le Sud du Nigeria doit l'être aussi pour le Nord », déclare Adamu Musa, un activiste politique et une voix influente dans le Nord. « Dans la mesure où le gouvernement fédéral est en train d'investir des ressources considérables pour prospecter de nouveaux gisements pétroliers dans le Sud, il devrait en faire de même dans le Nord. Dénier au Nord la possibilité de profiter de cette richesse équivaut à voler Pierre pour payer Paul ».

Modu Sheriff, gouverneur de l'état de Borno – le principal bénéficiaire dans l'éventualité de la découverte de pétrole en quantités commerciales dans le bassin du lac Tchad – prévient que les habitants du Nord vont continuer à faire pression pour que la prospection redémarre dans leur zone géopolitique. Il rappelle qu'il a fallu beaucoup d'efforts avant de pouvoir commercialiser le pétrole foré à Oloibiri, dans l'état méridional de Bayelsa, en 1956. C'est pourquoi il a récemment insisté auprès de la direction de la Compagnie nationale de pétrole du Nigeria, sur la nécessité de relancer sans délai la prospection dans le bassin du lac Tchad. Selon lui, ce n'est que justice de donner à toutes les composantes de la fédération le sentiment de participer pleinement à la répartition des ressources.

Tout le monde veut participer à l'entreprise

Même dans le Sud, les états qui ne produisent pas de pétrole souhaitent pouvoir bénéficier de cette prospérité. L'état d'Ogun, dans le Sud-Ouest du Nigeria, qui a vu naître le président Olusegun Obasanjo, n'a pas hésité à prendre le taureau par les cornes. Son gouverneur, Gbenga Daniels, a informé la Compagnie nationale de pétrole du Nigeria qu'il avait cautionné un emprunt de 50 millions de dollars afin

Suite à la page 18



POINT DE VUE

Des terres pour ceux qui en ont été dépouillés – l'expérience vécue par deux fédérations

PAR BERTUS DE VILLIERS

L'Afrique du Sud et l'Australie abritent des peuples qui ont été obligés de quitter leurs terres. Aujourd'hui, ces pays tentent de réparer les erreurs du passé. L'auteur, qui cumule les expériences de ces deux fédérations, compare les solutions qu'elles ont adoptées.

Un des héritages des années d'apartheid en Afrique du Sud, entre 1948 et 1994, a été l'évacuation forcée des Sud-Africains noirs de leurs terres et la concentration de 87 pour cent de celles-ci entre les mains des Sud-Africains blancs, qui représentaient pourtant une minorité de la population. Le problème posé par cette distribution inique a survécu à la transition démocratique de 1994, lorsque tous les Sud-Africains ont reçu le droit de vote.

En Australie, la fiction selon laquelle le continent était une *terra nullius* – et donc dépourvu de tout propriétaire – a permis aux colons de s'arroger presque tout le territoire en ignorant les relations profondes qui unissaient les Aborigènes à leur terre. C'est en 1992 seulement que la Haute Cour australienne, dans son arrêt *Mabo*, a renversé le concept de *terra nullius*.

La réforme foncière est sans doute l'un des défis les plus complexes que l'Afrique du Sud et l'Australie doivent actuellement affronter (voir encadré « Qu'est-ce que la réforme foncière? »). Dans les deux pays, le processus est loin d'être achevé et constitue même l'un des dossiers de politique intérieure les plus épineux.

L'Afrique du Sud dispose certes d'un cadre légal et d'une politique permettant de gérer ce problème. Mais en a-t-elle les ressources et la patience, et dispose-t-elle des autres conditions pratiques requises pour appliquer cette réforme de manière efficace?

En 1992, l'Australie a été obligée par sa Haute Cour de reconnaître les titres de propriété indigènes. Toutefois, le corps politique et la collectivité dans son ensemble sont encore en train de se déchirer autour de cette question, tant au niveau du concept qu'à celui de ses implications pratiques. La résistance populaire est grande à l'encontre des titres de propriété indigènes. En l'absence de toute politique globale de réforme foncière, l'accent est mis surtout sur le fait que ceux-ci représentent une question fondamentale pour le peuple aborigène.

Bertus de Villiers est consultant auprès des groupes aborigènes australiens pour ce qui touche aux revendications territoriales et à la réforme foncière. Il a également servi de négociateur en la matière pour les parcs nationaux d'Afrique du Sud. Juriste, avocat auprès de la Haute Cour d'Afrique du Sud, il est actuellement chargé de cours à la Faculté de droit de la University of Western Australia. Les opinions exprimées dans cet article n'engagent que lui. On peut communiquer avec lui à l'adresse suivante : Bertusdv@glc.com.au.

Qu'est-ce que la réforme foncière?

Dans son acception classique, le terme « réforme foncière » désigne la restitution, la redistribution ou la confirmation de droits fonciers au bénéfice des pauvres ou de ceux qui en ont été dépossédés. La restitution est la restauration de droits sur des terres ancestrales qui ont été spoliées par des régimes antérieurs. La redistribution inclut l'acquisition de terres privées ou l'octroi à ceux qui en sont dépourvus de terres appartenant à l'État. Associées à la réforme foncière, on trouve couramment des politiques visant à aider les dépossédés lorsqu'ils retournent sur leurs terres ou s'établissent sur une terre nouvelle. La réforme foncière exige une vision à long terme, mais aussi des objectifs à court et moyen termes, de même que des stratégies précises et des ressources considérables. Elle exige également un large soutien populaire pour pérenniser sa réalisation et la prémunir contre l'arbitraire résultant des changements de gouvernement.

La réforme foncière peut inclure un processus de revendication territoriale, rétablissant les droits sur des terres ancestrales qui ont été perdues en raison de pratiques discriminatoires (ce qui constitue probablement la mesure la plus controversée en la matière). Mais elle se réfère également à l'acquisition de terres pour les distribuer à ceux qui en sont dépourvus, à l'amélioration et à la pérennité des baux pour ceux qui sont déjà installés sur des terres, et enfin à l'implication des communautés traditionnelles dans la gestion et le contrôle des terres de leurs ancêtres.

Dans son acception la plus large, la réforme foncière englobe également les revendications territoriales, l'acquisition et la distribution de terres, l'accès à la terre dans des buts déterminés, la planification foncière, le développement des infrastructures, l'aide à l'agriculture et au commerce, les programmes de logement, la sécurité des baux et la formation.

La réforme foncière dans un contexte fédéral

Il y a des similitudes – mais aussi quelques différences – quant à la manière dont les deux pays envisagent la réforme foncière, car leurs systèmes respectifs l'abordent de manière différente. Voici quelques éléments de comparaison.

Dans les deux pays, la réforme foncière est une mesure de politique nationale (fédérale), mais les états et les provinces jouent un rôle important dans sa mise en application.

En Afrique du Sud, des plaintes ont été adressées au ministère national des Affaires territoriales pour avoir mené des réformes territoriales sans que les provinces et les gouvernements locaux aient été suffisamment impliqués dans



En Afrique du Sud, plus de 60 000 personnes spoliées de leur terre ont demandé justice en 1998.

ce processus, qui a conduit au retour de certaines communautés sur leurs terres. Il en résulte que, dans bien des cas, les autorités provinciales ont été incapables de faire face à tous les problèmes de repeuplement auxquels les nouveaux propriétaires terriens ont été confrontés.

En Australie, les états sont les interlocuteurs privilégiés en ce qui concerne les revendications touchant aux titres de propriété indigènes. Mais à l'exception de quelques nouvelles délimitations réalisées à l'amiable, ils se sont montrés plutôt réfractaires. Rares sont les états qui ont mis en place une véritable politique de réforme foncière, qui permette aux peuples aborigènes de retrouver l'accès, le contrôle et la gestion de leurs terres, à des fins culturelles ou commerciales. L'Afrique du Sud a, pour sa part, instauré des réunions intergouvernementales spéciales de niveau ministériel entre responsables nationaux et provinciaux, accompagnés de hauts fonctionnaires, qui sont consacrées à la réforme foncière. En revanche, en Australie, les structures intergouvernementales n'ont pas élaboré de politique cohérente facilitant la coordination des activités fédérales et régionales.

Des histoires différentes, des buts indéterminés

Les origines de la restitution foncière sont complètement différentes dans les deux pays.

C'est à contrecœur que l'Australie a dû s'impliquer dans la réforme foncière, et en particulier la reconnaissance des titres de propriété indigènes, à la suite de l'arrêt Mabo et de son volet législatif, la loi Native Title Act. En Afrique du Sud au contraire, la restitution a fait partie intégrante du programme politique et économique de la majorité, comme d'ailleurs de la plupart des partis de l'opposition, ce qui n'enlève rien à l'extrême complexité des accords qui doivent être trouvés dans les cas où les revendications font l'objet de contestations, par exemple dans les zones rurales et agricoles. Alors que la réforme foncière en Australie se concentre pour l'essentiel sur la reconnaissance des titres de propriété, mais comme un droit accessoire, le processus de réforme en Afrique du Sud ambitionne de fournir à des millions de personnes un accès à la terre en pleine propriété. Et les gouvernements provinciaux doivent fournir des services à tous ceux qui ont été réétablis.

Les deux pays partagent un identique manque de clarté quant aux objectifs fondamentaux de la réforme foncière. En d'autres

La voie de l'Afrique du Sud vers la réforme foncière

Le cadre légal

En Afrique du Sud, les principaux objectifs du programme de réforme qui a débuté en 1997 sont les suivants : réparer les injustices de l'apartheid, encourager la réconciliation et la stabilité nationales, renforcer la croissance économique et améliorer le bien-être des familles tout en luttant contre la pauvreté.

En 1996, la Constitution sud-africaine de l'après-apartheid a délimité le cadre légal de la réforme foncière. Celle-ci se compose de trois éléments : réforme des baux, redistribution et restitution. Cette politique a été ultérieurement précisée dans 22 lois. Une cour spéciale, la Cour des revendications territoriales (Land Claims Court) a été instaurée pour traiter les cas qui n'ont pas pu être résolus à l'amiable et pour gérer les autres problèmes liés à la réforme des baux.

Les trois piliers de la réforme foncière en Afrique du Sud

La **réforme des baux** consiste avant tout en un renforcement des droits des fermiers et des personnes qui vivent dans les zones communales et les *homelands*. Selon les estimations, environ quatre millions de personnes ont pu bénéficier d'une optimisation de leurs baux et d'un renforcement de leurs droits, qu'il s'agisse de personnes déjà établies sur une terre ou de personnes qui viennent d'y accéder.

La **redistribution** permet d'accorder des subventions à des personnes et des familles qui ne peuvent pas bénéficier d'une réforme des baux ou d'une restitution, dans le but de les aider à acquérir des terres sur la base d'un accord à l'amiable entre vendeur et acheteur.

La **restitution** a pour but spécifique d'apporter une compensation aux personnes qui, sous le régime de l'apartheid, ont été arrachées à leurs terres dans le contexte de la création des soi-disant « états noirs » ou de programmes d'élimination des soi-disant « taches noires ». La procédure de restitution est basée sur des revendications et exige la preuve évidente que des gens ont été privés de leur terre ancestrale d'une manière qui paraît inconstitutionnelle à la lumière de la nouvelle Constitution sud-africaine. Afin d'obtenir gain de cause, une personne ou une communauté doit démontrer qu'elle a occupé le terrain litigieux à son profit, pour une durée de 10 ans au moins depuis 1913, qu'elle a été dépossédée de ses droits sans recevoir une indemnité pleine et entière, et que cette privation serait inconstitutionnelle en vertu de la Constitution actuelle. Quelque 64 000 revendications ont été déposées jusqu'à la date limite du 31 décembre 1998, dont environ 55 pour cent ont été tranchés – la plupart au moyen de paiements en liquide.

termes, a-t-elle pour but de résoudre les revendications, de créer des emplois, d'augmenter la production, de permettre un meilleur accès à la terre, ou tout cela en même temps ?

L'expérience de l'Afrique du Sud montre que même si de nombreuses revendications ont trouvé une solution grâce à des paiements comptants (un « succès » d'un point de vue quantitatif), le retour des communautés dans les campagnes

peut conduire à un épuisement des ressources, voire à une augmentation du chômage si des appuis logistiques ne sont pas mis en place.

Les deux pays ont donc instauré des politiques destinées à consolider un processus trop exclusivement basé sur les revendications.

En Australie, le transfert aux peuples aborigènes de terres appartenant aux gouvernements des états, ou le programme d'acquisition de la Société des terres indigènes (Indigenous Land Corporation) en sont des exemples. Mais jusqu'à présent les résultats de ces deux programmes se font attendre. Les politiques sont principalement régionales et il y a peu de coordination fédérale pour s'assurer que l'on porte une attention suffisante aux besoins fonciers naturels des peuples aborigènes dans tout le pays.

En Afrique du Sud, le processus de revendication est soutenu par un large choix d'options – la restitution ou l'acquisition de titres de pleine propriété n'en sont qu'une illustration. D'autres possibilités incluent la fourniture en compensation de terrains appartenant à l'état, l'acquisition en pleine propriété de terres de remplacement, le paiement de compensations financières, la prise en charge des coûts de réinstallation, les programmes de formation et d'accès à des plans immobiliers de remplacement, la gestion conjointe de parcs nationaux, voire une combinaison de ces divers éléments.

Quand le mot de la fin revient aux tribunaux : les provinces et les états ont des rôles différents

Dans les deux pays, un tribunal national ou fédéral doit statuer en dernière instance sur les causes en revendication territoriale non résolues. En Australie, c'est la Cour fédérale, et en Afrique du Sud, une cour spécialisée, qui se charge également des litiges en matière de baux.

Les approches adoptées par les entités constituées (provinces ou états) en Afrique du Sud et en Australie diffèrent de manière révélatrice. En Afrique du Sud, les provinces jouent en quelque sorte le rôle de « bras » administratif qui applique la politique de réforme foncière décidée par le gouvernement national. Elles ne sont pas vraiment impliquées dans l'examen de la légalité d'une revendication. Mais elles sont cependant responsables d'apporter un soutien aux communautés qui sont retournées sur leurs terres.

En Australie, les gouvernements des états tiennent en général un rôle essentiel dans les litiges. Ce sont les premiers interlocuteurs dans les revendications touchant aux titres de propriété. Mais ils sont très réticents – le gouvernement du Commonwealth aussi d'ailleurs – quant à la reconnaissance de ces titres de propriété indigènes, sauf dans quelques circonstances exceptionnelles limitées à l'arrière-pays australien. Certains gouvernements d'état, comme celui du Queensland, ont élaboré d'autres modèles pour la délimitation des droits indigènes, qui pourraient remplacer les revendications. Mais ces initiatives en sont encore au stade expérimental.

L'approche australienne de la réforme foncière

En Australie, la reconnaissance des titres de propriété indigènes a été imposée en 1992 par la Haute Cour et son arrêt Mabo basé sur la common law. Par la suite, la loi Native Title Act a été adopté pour fournir un cadre légal aux revendications en la matière. Sur la base de l'arrêt Mabo et de décisions ultérieures comme *Wik*, *Ward* et *Yorta Yorta*, trois éléments de preuve cumulatifs sont requis pour qu'une revendication ait des chances d'aboutir :

1. Un **rapport traditionnel avec la terre**, revendiquée en vertu des us et coutumes du groupe – en d'autres termes, les requérants doivent démontrer une filiation ininterrompue avec le peuple aborigène qui a occupé le sol pendant la souveraineté (terme désignant l'époque de la colonisation britannique).
2. Une **communauté ou un groupe distinct qui possède ses propres us et coutumes** régissant son accès à la terre et le contrôle de celle-ci – cela requiert un ensemble cohérent de règles et de traditions qui, en dépit de certaines adaptations, procède des premiers occupants de la terre.
3. Le **maintien d'un lien substantiel avec la terre** et le respect des us et coutumes – cela signifie l'application continue des lois et coutumes traditionnelles et la volonté de s'y conformer.

Non seulement il est très difficile de faire la preuve d'un titre de propriété, mais en plus celui-ci reste très fragile dans la mesure où il touche d'autres droits qui peuvent le limiter pour peu qu'ils entrent en conflit avec lui. Sur les quelque 630 revendications déposées depuis 1993, 45 à peine ont fait l'objet d'une décision – et seulement 31 ont été positives.

Pour compléter le système des revendications touchant les titres de propriété, le gouvernement fédéral a également instauré la Société des terres indigènes, chargée d'acquérir des terres pour les peuples aborigènes. Elle a déjà acheté quelque 150 biens-fonds, qui vont de l'entreprise urbaine aux élevages de bovins ou de moutons.

Des processus juridiques complexes et conflictuels

Les deux pays ont fait l'expérience des dures contraintes qui entourent la mise en application des programmes de réforme foncière. Leur complexité, d'un point de vue à la fois légal, administratif et financier, semble d'ailleurs avoir été sous-estimée en Afrique du Sud. En Australie, le principal mécanisme permettant de traiter les revendications territoriales des Aborigènes est un processus très compliqué, à la fois contentieux et contradictoire. La Société des terres indigènes n'a pas obtenu des résultats probants quant aux services de rétablissement offerts aux nouveaux propriétaires terriens.

En Afrique du Sud, des programmes de soutien existent pour aider les requérants qui s'établissent sur les terres qu'ils ont récupérées. Mais dans certains cas, des personnes ont été réinstallées dans des endroits ayant été insuffisamment

préparés. Dans les deux pays, le risque demeure que des terres acquises dans le cadre des programmes existants finissent par être sous-exploitées, ou même que de vastes surfaces soient touchées par de tels programmes, mais qu'en fin de compte le processus ne génère qu'une faible plus-value et très peu d'emplois.

Des normes minimales sont indispensables

La réforme foncière est un processus complexe, voire ardu. Dans des États fédéraux ou analogues, son succès dépend de l'existence d'une vision claire de ses enjeux, partagée par les gouvernements aux niveaux fédéral et régional. Les États ou les provinces peuvent certes se lancer dans des expériences en la matière, mais celles-ci doivent être compensées par la garantie de droits égaux pour tous les citoyens qui désirent un système de réforme foncière juste et équitable,

indépendamment de l'endroit où ils habitent. Pour être couronné de succès, un système de réforme foncière doit donc prévoir des normes minimales pour tous ceux qui revendiquent un droit à la terre.

Pour en savoir plus

Adams, Martin, *Breaking ground: Development aid for land reform*. Londres : Overseas Development Institute, 2000.

de Villiers, Bertus, *Land reform: issues and challenges*. Johannesburg : Konrad Adenauer Foundation, Johannesburg, 2003. (6)

Suite de la page 7 (États-Unis)

qu'un tel système peut se révéler difficile à mettre sur pied. Lorsque le Brésil a testé la traçabilité du vote dans son système national de vote électronique, il en est résulté de longues files d'attente dans les bureaux de vote. Relier des machines de vote à une imprimante peut compliquer le scrutin en y rajoutant tous les impondérables causés par les imprimantes, du manque de feuilles au bourrage de papier...

Le mariage entre un grand nombre d'électeurs donnant leur vote par un système sur papier et quelque 30 pour cent d'entre eux le faisant sur un équipement électronique, auquel beaucoup ne font pas confiance, aura pour conséquence une élection très serrée se déroulant sous une surveillance étroite et hautement partisane.

Les États-Unis vont-ils essayer différents systèmes?

La débâcle des élections de 2000 a mis sous pression toutes les personnes concernées, des membres du Congrès aux responsables locaux des bureaux de vote, en leur imposant de résoudre les problèmes et de réformer rapidement l'organisation des élections. Il est malheureusement difficile de savoir si l'on a pris les bonnes décisions. Pourtant, comme l'a écrit un journaliste, les États peuvent être des « laboratoires expérimentaux ». Après le scrutin de 2000, la nouvelle Commission d'assistance aux élections pourrait en profiter pour financer des expériences spécifiques de réforme des élections dans les États et les villes – un peu comme le font actuellement les Britanniques – de manière à déterminer comment les problèmes causés lors de l'élection de 2000 pourraient être évités à l'avenir. (6)

Suite de la page 14 (Nigeria)

d'entreprendre des études sismiques et découvrir les gisements de pétrole et de gaz que le sous-sol de l'État pourrait receler.

« Nous voulons aussi devenir un État producteur. Nous pensons que du pétrole et du gaz se trouvent en quantités commerciales sur les rives de l'Ogun et l'île de Tongeji. Les relevés géologiques faits il y a 40 ans l'indiquaient. Une exploration détaillée des gisements pourrait commencer après les études », a-t-il précisé.

Peu avant sa disparition l'an passé, le roi de Lagos, Adeyinka Oyeke, évoqua publiquement en des termes éloquents son désir de voir Lagos rejoindre la ligue des producteurs de pétrole. Comme s'il ne faisait pas confiance aux cartes géologiques modernes, le monarque de 85 ans avait recouru à des relevés établis par les colonisateurs britanniques au tournant du XX^e siècle et qui, selon lui, prouvaient que Lagos renfermait des gisements de pétrole. Il s'était réjoui d'exposer ces cartes dans son palais et avait invité les autorités fédérales et la Compagnie nationale de pétrole du Nigeria à entreprendre immédiatement la prospection dans son État.

Dans une nation politiquement instable et religieusement fragmentée comme le Nigeria – où la moindre querelle domestique entre blanchisseuses ou écoliers bagarreurs peut dégénérer en grave conflit ethnique – les divers grondements qui se font entendre, surtout dans le Nord, prennent des allures d'autant plus inquiétantes que le président Obasanjo est originaire du Sud, même si ce n'est pas d'un État producteur de pétrole.

Les revenus de l'or noir sont si importants pour la fragile fédération nigériane que les citoyens les mieux informés admettent souvent qu'il s'agit d'une sorte de cordon ombilical qui permet à lui tout seul de réunir les différents groupes ethniques. Certains ont même ajouté : « Enlevez-lui la richesse du pétrole et la fédération nigériane s'écroulera comme un vulgaire château de cartes ». (6)



la page du « praticien »

Vicente Trevas, du Brésil Vers un nouveau pacte fédéral

Vicente Trevas est administrateur général des affaires fédérales au ministère brésilien de la Coordination politique et des Affaires institutionnelles. Diana Chebenova et David-Alexandre Mac Donald, deux membres de l'équipe du Forum des fédérations, se sont entretenus avec lui à Brasilia.

Fédérations :

Une année après l'entrée en fonction du nouveau gouvernement Lula, quel bilan peut-on tirer quant à la réforme des relations fédérales au Brésil?

Vicente Trevas :

Tout le monde s'accorde pour dire que cette première année de la présidence Lula a été marquée par de nouveaux rapports entre les maires du Brésil et le gouvernement fédéral. Elle s'est caractérisée par un rapprochement des programmes municipal et fédéral. La semaine dernière, un événement important s'est déroulé à Brasilia, qui fait désormais partie des rendez-vous incontournables de la politique nationale, la septième Marche annuelle des maires sur Brasilia pour la défense des municipalités.

Ce programme commun est organisé autour de trois thèmes principaux. Le premier est la sécurité sociale et la réforme fiscale. Le deuxième, les mécanismes de transfert des finances, en particulier le moyen de doter les municipalités de ressources fédérales. Le troisième, l'effort pour parachever l'aménagement constitutionnel du système fédéral brésilien. Le gouvernement fédéral, les états et les municipalités admettent que celui-ci est encore imparfait, surtout sur certaines questions. Par exemple, les députés de l'Assemblée constituante de 1988 ont défini ce qu'ils ont appelé des compétences communes des membres de la fédération. Et cette notion, qui n'a pas été réglementée au niveau de la loi, a été perçue par les municipalités comme un mécanisme permettant de leur déléguer des responsabilités sans pour autant leur attribuer les moyens correspondants.

Les trois ordres de la fédération partagent les compétences en ce qui concerne l'environnement, l'éducation et la santé. Il en résulte des chevauchements ambigus, la population demandant par exemple au maire une subvention ou une prestation, alors qu'il s'agit en fait d'une responsabilité partagée avec la fédération.

Fédérations :

De quelle manière les relations entre le gouvernement fédéral et les états se sont-elles améliorées?

Vicente Trevas :

Le nouveau dialogue qui s'est instauré sous les auspices du gouvernement Lula a été marqué par l'instauration d'un forum permanent de négociations. Cela est dû au fait que jusqu'alors les relations fédérales étaient bilatérales, se déroulant en fonction de chaque cas, de manière sporadique, sans aucune permanence.

En mars de l'année dernière, en plus de l'établissement d'un calendrier pour les négociations, le gouvernement a donc instauré un forum de négociations appelé Commission fédérale.

Nous abordons un processus d'intégration continentale en Amérique du Sud. Cela fait partie intégrante des nouvelles conditions préalables pour notre développement. Nous sommes conscients du fait que son succès, comme celui du Brésil tout entier, dépend du renforcement du Mercosur, la zone de libre-échange latino-américaine. Il dépend aussi de l'intégration de l'Amérique du Sud. Et il dépend enfin du retour de notre pays dans le giron de la communauté internationale. Nous assistons à des développements très novateurs, qui n'ont pas seulement une portée continentale, mais qui incluent l'Afrique du Sud, l'Inde et la Chine.

Pour que le pays soit capable de travailler simultanément aux différents niveaux de son développement, il faut une vision non jacobine, une dynamique qui n'est pas celle d'un État unitaire qui exécute le droit national. Certes, nous disposons ici au Brésil d'un aménagement constitutionnel de type fédéral et d'une fédération qui remonte au XX^e siècle. Mais nous avons également, dans la dynamique de notre nation, la tradition jacobine d'un État unitaire très fort.

Il est dès lors essentiel de reconnaître que nos états et nos municipalités jouent un rôle important pour le développement national. Nous ne pouvons pas jouer un rôle actif dans le Mercosur si les états du Rio Grande do Sul, de Santa Catarina ou du Paraná ne prennent pas la moindre initiative en la matière et ne montrent aucune sensibilité à cette dimension.

Fédérations :

Quelle est la position du gouvernement sur le libre-échange?

Vicente Trevas :

De nombreuses taxes d'entrée dans notre pays ont toujours représenté un obstacle. Nous devons modifier cette conception et considérer nos frontières comme des ponts. De la sorte, nos villes frontalières auront également pour rôle de faciliter

l'intégration continentale. Par ailleurs, nous sommes, comme vous au Canada, un pays aux dimensions d'un continent, et aussi un pays très varié et très inégalitaire.

Il est convenu que sans un renforcement de notre réseau urbain, sans un renforcement des liens entre la production qui se fait sur notre territoire et celle qui passe par nos villes, nous n'assurerons pas notre croissance. Nous devons relever le défi hérité du XX^e siècle, qui n'a contribué au développement du Brésil que dans une mesure qui est restée socialement et géographiquement très limitée. Et dire que le Brésil offre un cas d'étude pour le XX^e siècle, un cas que les manuels d'analyse en économie politique présentent comme un succès du développement au cours du XX^e siècle! Pendant des décennies, nous avons maintenu un taux de croissance élevé, plus de sept pour cent. Toutefois, le niveau de développement que nous avons préservé durant tout le XX^e siècle a reproduit les faiblesses récurrentes de notre pays, à savoir ses inégalités sociales et régionales.

Comment peut-on éviter de maintenir ces inégalités sociales et régionales? Cela nous place devant un dilemme dans notre travail, ici au bureau exécutif, pour ce qui est des actions fédérales. Nous croyons que l'aménagement de type fédéral de la nation brésilienne a été conçu depuis plus de 100 ans en grande partie par les classes dominantes. Elles ont dirigé le pays en étant confrontées au problème suivant : comment préserver ses dimensions continentales et sa diversité, reproduisant de fait ses inégalités.

Le système fédéral brésilien a toujours été un processus permettant de rendre supportable le maintien des inégalités, sans endommager le tissu territorial, social et politique du pays. Cela a toujours été un mécanisme de compensation.

Nous sommes désormais en train de conduire la fédération dans une autre direction, de manière à voir comment elle peut être une ressource stratégique pour permettre de ne pas reproduire les inégalités, mais au contraire d'y faire face. C'est ainsi que la fédération est conçue au sein du gouvernement Lula.

Fédérations :

Comment le gouvernement Lula a-t-il travaillé avec les maires et les représentants des états?

Vicente Trevas :

Ce qui a caractérisé le gouvernement Lula et la fédération au cours de cette première année a été avant tout une intense mobilisation fédérale. Le président a participé à quatre réunions avec tous les gouverneurs des états. Et les gouverneurs ont tenu deux réunions macro régionales. La région du Nord-Est a organisé quelque cinq réunions régionales l'an passé, et il y a également eu des réunions dans le Nord, le Centre-Ouest et d'autres régions.

Mais il n'en demeure pas moins que cette intense mobilisation fédérale est restée bilatérale; cela n'a pas été une mobilisation globale. Elle a réuni soit le gouvernement fédéral et des états, soit le gouvernement fédéral et des municipalités. Nous admettons que nous devons préparer une transition à la participation générale. La fédération brésilienne en tant que telle a pourtant un programme et des problèmes communs qui réclament la participation de tous. Au cours d'une marche la semaine dernière, il y a eu un important rassemblement, une véritable rencontre fédérale regroupant le gouvernement fédéral, les gouverneurs et les maires, révélatrice de l'effort entrepris pour inaugurer cet idéal fédéral plus global.

L'Assemblée constituante de 1988 a retiré au gouvernement fédéral une compétence qui lui appartenait, la réglementation des politiques publiques pour les régions métropolitaines, pour la confier aux états. Ce transfert de compétence a engendré de grandes inégalités. Ainsi, la plus grande région métropolitaine du pays, celle de São Paulo et ses environs avec ses 17 millions d'habitants, n'a pas été redessinée selon l'esprit de la Constitution de 1988.

Dans les années 70, il y avait une autorité de l'État chargée de la région métropolitaine – un Secrétariat aux affaires métropolitaines. Pourtant, l'aménagement des années 70 n'était pas véritablement fédéral puisqu'il était dominé en sous-main par les militaires. Et bien qu'ils aient maintenu l'apparence d'une fédération, celle-ci était dirigée d'en haut. Les gouverneurs étaient nommés par le président qui, de son côté, désignait directement les maires des capitales des états. Et puis il y avait un conseil consultatif qui n'était rien d'autre qu'une façade.

La crise économique que traverse le pays est bien plus dramatique dans les régions métropolitaines. Le taux de chômage y est nettement plus élevé, et toute une série de problèmes y couvent en raison d'une absence de solutions globales. La région métropolitaine de São Paulo, pour reprendre cet exemple, est presque paralysée. La congestion du trafic atteint un niveau insupportable parce que nous n'avons pas d'accord fédéral sur le transport urbain.

Actuellement, la société prend conscience du fait qu'il est impossible de faire face à la question de la sécurité publique – aujourd'hui une responsabilité que la Constitution attribue aux états – si nous n'avons pas un nouveau pacte fédéral. Le gouvernement Lula, depuis son accession au pouvoir, a proposé que la sécurité publique relève d'un système unifié.

Fédérations :

Comment le Brésil peut-il faire face à la gestion métropolitaine, avec tous les problèmes que connaissent ses villes?

Vicente Trevas :

Nous devons établir un nouveau pacte fédéral, mais aussi de nouveaux accords touchant l'union fédérale, les états fédérés et les municipalités et, à travers eux, créer des institutions et des procédures adéquates.

Il faut résoudre la question des transports, celle du logement, la question sanitaire et celle de la sécurité publique. Ce catalogue comporte un grand nombre de problèmes. Pour en venir à bout, il faudra élaborer un arrangement qui impliquera les trois ordres de gouvernement.

Nous devons redéfinir la structure de gestion publique dans les zones métropolitaines, parce que l'aménagement prévu par certains états s'est révélé insuffisant. On y trouve parfois des conseils de développement délibérants, ou encore un conseil dont l'autorité est répartie à parts égales entre le gouvernement de l'état et les municipalités, ou enfin une agence pour le développement, comme l'ont créée certaines régions.

En ce qui concerne l'agence à Santos, selon mes informations, les résultats ont été maigres. Les municipalités expédient leurs déchets dans les montagnes. C'est un échec qui hypothèque la possibilité d'une administration publique métropolitaine, dès l'instant où une région est incapable d'aboutir à un accord concernant la gestion de ses déchets. Il nous faudra donc conclure de nouveaux accords concernant nos procédures institutionnelles et la question des politiques publiques. ⑥



Actualités en bref

Les électeurs suisses rejettent trois lois

Lors d'un référendum qui s'est déroulé le 16 mai 2004, les électeurs suisses ont rejeté deux lois concernant l'AVS (Assurance-vieillesse et survivants) et l'AI (assurance-invalidité), la première qui visait à en réduire les coûts et la seconde qui avait pour but d'en accroître les ressources par une augmentation de la TVA. Ils ont également rejeté une loi qui aurait diminué les impôts des couples mariés, des familles et des propriétaires. L'Union Syndicale Suisse (USS) avait lancé le référendum contre la première des lois touchant à la réforme des retraites. La seconde était obligatoirement soumise au vote puisqu'elle impliquait une modification de la Constitution. De leur côté, onze cantons et un nombre suffisant de citoyens ont demandé le référendum sur la loi concernant les réductions d'impôts. Le droit suisse permet en effet de soumettre les lois fédérales au référendum si la demande en est signée par 50 000 citoyens ou par 8 cantons.

Poutine réélu président de Russie

Vladimir Poutine a été réélu président pour un deuxième mandat de quatre ans avec 71 pour cent des voix lors des élections qui se sont déroulées en Russie le 14 mars 2004. Le candidat défait, Nikolaj Charitonov, du Parti communiste, n'a obtenu que 13,7 pour cent des suffrages. Le taux de participation à ces élections présidentielles a atteint 64,3 pour cent. Le président Poutine a sensiblement amélioré son score par rapport à sa première élection en l'an 2000; il avait alors obtenu 52,5 pour cent des suffrages, contre 29,4 pour cent à son adversaire, Gennady Zyuganov, du Parti communiste.

Le gouvernement canadien finance le plan québécois pour le congé parental

Le gouvernement libéral du Québec a trouvé un accord avec Paul Martin, premier ministre du Canada, sur le financement fédéral du programme québécois de congé parental. Le gouvernement fédéral financera à hauteur de 80 pour cent le plan québécois, plus généreux que son équivalent fédéral. L'accord a été conclu quelques jours avant que M. Martin ne convoque une élection fédérale pour le 28 juin. Jean Charest, premier ministre libéral du Québec, a repris le programme proposé il y a quelques années par le Parti Québécois, un parti à tendance séparatiste, et a obtenu gain de cause devant les tribunaux. Aux termes de l'accord conclu par les deux gouvernements le 19 mai dernier, les Québécois peuvent recevoir 75 pour

cent de leur revenu pendant les 40 semaines qui suivent la naissance de l'enfant. Le congé parental actuellement accordé par le gouvernement fédéral et financé par l'assurance-emploi fédérale, garantit aux parents 55 pour cent de leur revenu pendant 50 semaines, jusqu'à concurrence de 39 400 \$. Le programme québécois hausse le revenu assuré à 52 500 \$.

Horst Köhler élu président de la République allemande

Horst Köhler, un candidat de centre-droite, a été élu neuvième président de la République fédérale d'Allemagne le 23 mai 2004, au cours d'une session extraordinaire qui a eu lieu dans l'ancien bâtiment du Reichstag à Berlin. M. Köhler l'a emporté avec 604 voix devant Mme Gesine Schwan, présidente d'université et candidate du Parti social-démocrate et des Verts. M. Köhler, ancien directeur général du Fonds monétaire international (FMI), était présenté par les démocrates-chrétiens, l'Union chrétienne-démocrate (CDU) et les libéraux. L'assemblée extraordinaire (*Bundesversammlung*) est composée d'un nombre égal de membres du *Bundestag* allemand et de représentants des seize *länder* allemands. M. Köhler a succédé au social-démocrate Johannes Rau.

À Chypre, échec du référendum sur le plan de réunification

Lors d'un référendum qui s'est déroulé à Chypre en avril 2004, on a rejeté l'arrangement constitutionnel proposé visant à mettre fin à la division de l'île. Alors que les Chypriotes turcs ont approuvé ce plan, les Chypriotes grecs l'ont refusé. L'échec de ce projet signifie que seul le sud de l'île, autrement dit la partie chypriote grecque, est entré dans l'Union européenne le 1^{er} mai. Malgré cette déconvenue, les autorités chypriotes turques ont tenté de calmer les tensions, le 26 mai, en permettant à tous les voyageurs de l'Union européenne, y compris les Chypriotes grecs, d'entrer dans la partie nord de l'île sur présentation d'une simple carte d'identité au lieu d'un passeport.

Aux États-Unis, des décisions judiciaires contraignent à des assainissements en matière de pollution de l'air

Une décision de la Cour suprême américaine, confirmant les normes en matière de qualité de l'air de février 2004, impose des réductions d'émissions dans 470 comtés de 31 états. Selon un communiqué de l'*Associated Press* du

16 avril, des groupes de défense de l'environnement et de la santé publique, comme l'Association pulmonaire des États-Unis (American Lung Association) et le groupe Environmental Defense, ont porté leur cause devant la justice afin d'obliger le gouvernement à prendre des mesures pour réduire la pollution par l'ozone. Cette décision impliquera une augmentation des contrôles et de l'entretien des véhicules, la production d'un carburant moins polluant, et d'autres changements encore. Dans un deuxième procès consacré à l'environnement, une récente décision du tribunal a contraint l'Agence américaine pour la protection de l'environnement (Environmental Protection Agency, EPA) à prendre des mesures pour protéger les écosystèmes vitaux du pays contre les niveaux dangereux de pollution à l'oxyde d'azote. L'EPA et le groupe Environmental Defense affirment sur leur site Internet respectif qu'au terme de cet arrêt, l'EPA doit proposer un projet de réglementation d'ici le 30 septembre 2004 et une réglementation définitive d'ici le 30 septembre 2005. Dans une troisième procédure touchant la pollution de l'air, introduite par plusieurs états américains à propos du programme « New Source Review » de l'EPA (voir *Fédérations*, vol. 3, n° 4 et vol. 4, n° 1), la décision de la Cour d'appel américaine du district de Columbia ne devrait pas tomber avant le 1^{er} août 2004.

En Malaisie, le gouvernement fédéral va gérer l'approvisionnement en eau

Le système fédéral d'approvisionnement en eau potable n'est pas encore fonctionnel en dépit du fait qu'il y a un an, tous les états de Malaisie, à l'exception du Sabah et du Sarawak, ont accepté de confier au gouvernement fédéral le droit de gérer cet approvisionnement. Datuk Seri Dr. Lim Keng Yaik, ministre fédéral de l'Énergie, de l'Eau et des Communications, estime qu'il faudra encore bien du temps pour finaliser cet accord. Selon un rapport de l'Agence de presse nationale malaisienne, ce transfert pourrait en effet nécessiter des changements législatifs et une modification constitutionnelle. Le ministère doit également rédiger un document d'évaluation quant aux performances et à la nouvelle gestion fédérale de l'approvisionnement en eau.

Le Congrès national africain (ANC) renforce sa position lors des dernières élections

Les élections qui se sont déroulées en Afrique du Sud le 14 avril 2004 ont permis au Congrès national africain (ANC) de renforcer sa majorité en atteignant 62,7 pour cent des voix, ce qui lui assure 279 des 400 sièges de l'Assemblée nationale. L'Alliance démocratique (DA) constitue le deuxième parti de l'Assemblée avec les 50 députés que lui ont apporté ses 13,2 pour cent des suffrages. Vient ensuite le Parti de la liberté Inkatha (IFP) avec 28 sièges et 7 pour cent des voix. Le Nouveau Parti national (NPP), successeur du Parti national qui dirigeait le pays à l'époque de l'apartheid, quand seule la population blanche avait le droit de vote, n'a recueilli que 7 sièges et à peine 1,7 pour cent des suffrages. En ce qui concerne la participation, 76,7 pour cent des Sud-Africains se sont rendus aux urnes.



Chandrika Bandaranaike Kumaratunga, présidente du Sri Lanka

Le gouvernement perd les élections au Sri Lanka

Au cours des élections du 2 avril 2004, le gouvernement du Parti national unifié (UNP) a été battu par l'Alliance pour la liberté du peuple uni (UPFA), dirigée par la présidente Chandrika Bandaranaike Kumaratunga. Mahinda Rajapakse, le nouveau premier ministre nommé par la présidente, provient de l'Alliance pour la liberté du peuple uni, qui a obtenu 45 pour cent des voix et 105 sièges dans une assemblée qui en compte 225. Le Parti national unifié de Ranil Wickramasinghe, premier ministre sortant, a remporté 82 sièges avec 37,8 pour cent des suffrages. Quant au parti soutenu par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), l'Alliance nationale tamoule (TNA), il a obtenu 22 sièges avec 6,8 pour cent des voix.

Le Pakistan confiant quant aux pourparlers de paix après les élections en Inde

Selon le quotidien pakistanais *Dawn*, Riaz Khokhar, secrétaire d'État aux Affaires étrangères du Pakistan, a annoncé devant le Comité permanent des affaires étrangères du Sénat pakistanais que le gouvernement était rassuré par le consensus qui règne entre les principaux partis politiques indiens au sujet du dialogue avec le Pakistan. M. Khokhar a qualifié de « positifs et optimistes » les récents entretiens téléphoniques entre le président Pervez Musharraf et Manmohan Singh, nouveau premier ministre indien, de même qu'avec Sonia Gandhi, chef du Parti du Congrès. Il a déclaré que les entretiens prévus en juin 2004 avec son homologue indien permettraient de poursuivre le processus engagé par le Pakistan et le précédent gouvernement indien. Le nouveau gouvernement de coalition du Parti du Congrès a promis de s'y conformer. « Ainsi nous verrons depuis où ils souhaiteraient reprendre le fil du dialogue – depuis Shimla, Lahore, Agra ou Islamabad » a précisé M. Khokhar. Il a ajouté que le Pakistan adopterait une « attitude positive » en poursuivant les discussions, notamment au chapitre des négociations sur le règlement du conflit au Jammu et Cachemire. ⑥



Activités à venir

5 juillet
2004

Table ronde pour le voyage d'études des peuples autochtones russes – Ottawa, Canada : En coopération avec le Programme des Nations Unies pour le développement et l'Agence canadienne de développement international, le Forum accueillera une table ronde avec les peuples autochtones russes de Kamchatka (situé à l'extrémité orientale de la Russie) et des universitaires, représentants officiels et chefs autochtones du Canada.

15 au 17 juillet
2004

Première réunion nationale des administrateurs fiscaux – Salvador, Brésil : Cette activité est organisée en coopération avec le Secrétariat des finances du Brésil de l'état de Bahia et le ministère fédéral brésilien des Finances et du Revenu fédéral.

juillet au 30 sept.
2004

Appel aux participants jeunesse : Conférence internationale sur le fédéralisme 2005 – Belgique : Les agences jeunesse française, flamande et germanophone en Belgique (Bureau International Jeunesse, JINT et Jugendbüro), en partenariat avec le Forum des fédérations, accepteront les candidatures pour le programme jeunesse de la Conférence internationale sur le fédéralisme 2005, accueillie par le gouvernement belge et les gouvernements des communautés et des régions de la Belgique.

août
2004

Dialogue mondial – Table ronde internationale – Melbourne, Australie : Cette table ronde internationale étudiera le 3^e thème du Dialogue mondial : « Gouvernance législative et exécutive dans les démocraties fédérales ».

29 août au 12 sept.
2004

Session d'été jeunesse sur le fédéralisme 2004 – Suisse et Bosnie-Herzégovine : Le Forum, en partenariat avec l'Institut du Fédéralisme à Fribourg, en Suisse, organise son programme annuel d'études comparées sur le fédéralisme en Suisse et en Bosnie-Herzégovine en 2004. Seize jeunes professionnels et chercheurs de par le monde y participeront.

août-septembre
2004

Cours sur le fédéralisme – Sri Lanka : Le Forum des fédérations et le Centre for Policy Alternatives offrira deux cours sur le fédéralisme à Colombo : « Introduction au fédéralisme » et « Fédéralisme, paix et meilleure gouvernance au sein des sociétés multiculturelles ». Le premier cours sera destiné aux militants pour la paix, aux journalistes et aux représentants d'ONG. Le deuxième cours s'adressera aux politologues, aux universitaires et aux fonctionnaires.

25 septembre
2004

Dialogues mondiaux sur la démocratie et la diversité – Barcelone, Espagne : Cette conférence internationale d'une journée est organisée par le Forum et cinq institutions espagnoles.

sept./oct./nov.
2004

Atelier régional sur le fédéralisme et la gestion de conflit – Inde (date et lieu à confirmer) : La conférence réunira des praticiens du fédéralisme, de par le monde, qui travaillent dans la région de l'océan indien, pour étudier les propositions actuelles de changement dans leurs propres pays.

septembre 2004
février 2005

Programme de stages internationaux pour les jeunes 2004-2005 (sujet à l'obtention de financement) – divers pays : Le Forum coordonne des stages à l'intention des citoyens et résidents permanents du Canada pour aller en Afrique du Sud, au Nigeria et au Sri Lanka, par le biais des organismes partenaires du Forum dans ces pays.

octobre
2004

Proposition d'un voyage d'études au Brésil par des spécialistes indiens en matière de soins de santé – Brésil

décembre
2004

Fédéralisme et droit judiciaire – Sri Lanka : Le Forum des fédérations et le Centre for Policy Alternatives (Colombo) organiseront une série de séances de sensibilisation du public avec des institutions juridiques au Sri Lanka.

3 au 5 mars
2005

Conférence internationale sur le fédéralisme – Bruxelles, Belgique (édifices du Parlement européen)

Dites-nous qui vous êtes et ce que vous pensez de la revue

Nom : _____ Ville : _____

Pays : _____ Courriel : _____

Affiliation professionnelle : _____

Je lis *Fédérations* parce que la revue :

- | | |
|--|--|
| <input type="checkbox"/> est utile dans le cadre de mon travail | <input type="checkbox"/> est utile en tant qu'outil pédagogique |
| <input type="checkbox"/> me tient informé(e) dans un style facile à lire | <input type="checkbox"/> me donne des renseignements que je ne peux trouver ailleurs |
| <input type="checkbox"/> toutes ces raisons | |

Qu'aimeriez-vous voir d'autre dans *Fédérations*?

Que n'aimez-vous pas de *Fédérations*?



Bienvenue aux nouveaux lecteurs de *Fédérations*

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

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

Nom : _____ Titre : _____

Organisme : _____

Adresse : _____

Ville, Province/État : _____

Code postal : _____ Pays : _____

Téléphone : _____ Télécopieur : _____

Courriel : _____ Internet : _____

Domaines de spécialisation : _____



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