



# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 4, n° 3 / mars 2005

## Sommaire

<b>En couverture : La Belgique, au cœur de la conférence de 2005 sur le fédéralisme</b> .....	3
<i>par Guy Tegenbos</i> <i>Comment la Belgique est devenue un État fédéral en 25 ans.</i>	
<b>En couverture : Une expérience d'apprentissage partagé</b> .....	5
<i>par Raoul Blindenbacher et Andrea Iff</i> <i>La conférence de 2002 sur le fédéralisme montre que les citoyens de pays fédéraux partagent des valeurs communes.</i>	
<b>Le financement de l'instruction publique à Mexico provoque un débat constitutionnel</b> .....	7
<i>par Medardo Tapia Uribe</i> <i>L'éducation, la répartition des responsabilités et la politique sont sources de friction.</i>	
<b>Les droits des homosexuels seront-ils décidés état par état aux États-Unis?</b> .....	8
<i>par Jeremy D. Mayer</i> <i>S'opposer au mariage homosexuel s'est révélé avantageux pour certains lors des élections de 2004, mais maintenant, que feront les états?</i>	
<b>Le gouvernement transitoire en Somalie instaure une démocratie fédérale</b> .....	9
<i>par Burhaan Warsame</i> <i>Un nouveau gouvernement, défini selon les clans, fait ses débuts en Somalie.</i>	
<b>Réforme du fédéralisme allemand : encore un échec!</b> .....	11
<i>par Rainer-Olaf Schultze</i> <i>Le gouvernement fédéral et les Länder n'ont pas réussi à s'entendre pour débloquer le régime fédéral allemand.</i>	
<b>En Russie, les gouverneurs ne sont plus élus</b> .....	14
<i>par Vladimir N. Lysenko</i> <i>Poutine affermit son autorité en s'appuyant sur le renforcement de la « verticale du pouvoir ».</i>	
<b>Les cantons suisses et la Confédération : qui fait quoi et qui paie?</b> .....	15
<i>par Pascal Bulliard</i> <i>Les votants approuvent le plan visant à égaliser les services gouvernementaux entre cantons.</i>	
<b>En Inde, les droits du peuple bodo font des progrès</b> .....	17
<i>par Harihar Bhattacharyya</i> <i>Le peuple autochtone de l'Assam obtient un nouveau conseil territorial.</i>	
<b>Dispute sur la péréquation et le pétrole marin au Canada</b> .....	19
<i>par Jennifer Smith</i> <i>Une entente de dernière heure donne à deux provinces de l'Est les recettes provenant du pétrole et du gaz marins.</i>	
<b>Actualités en bref</b> .....	21
<b>Courrier des lecteurs</b> .....	23



## Mot de la rédaction

Le présent numéro de *Fédérations* coïncide avec la troisième Conférence internationale sur le fédéralisme (Bruxelles, 2 au 5 mars 2005). C'est un événement important pour la Belgique (voir article par Guy Tegenbos, page 3). C'est important pour le Forum des fédérations. Et c'est important pour tous ceux, nombreux dans le monde, qui témoignent d'un intérêt grandissant pour le fédéralisme.

La première conférence de ce type (Mont-Tremblant, Québec, Canada, 1999) a démontré qu'il est possible de rassembler des praticiens et des spécialistes aux cultures très différentes et d'obtenir des discussions franches et utiles sur la gouvernance fédérale. Notons, parmi les moments inoubliables de cet événement, le discours du Nigérien Wole Soyinka, prix Nobel, et celui de Bill Clinton, alors président des États-Unis.

Soyinka soulignait que le 20<sup>e</sup> siècle nous aura au moins appris que « l'appât du pouvoir centralisé doit céder le pas à sa diffusion parmi les peuples à des niveaux de responsabilité qui varient d'un pays à un autre du simple fait de leur histoire différente et même de leur démographie [...] ».

Clinton était conscient du fait que les puissances mondiales, dont les États-Unis, étaient récemment intervenues pour permettre la sécession totale ou partielle du Kosovo et du Timor-Oriental. Il insistait sur le fait qu'il s'agissait de cas extrêmes et qu'en règle générale une forme quelconque de fédéralisme est de loin supérieure à la séparation. Il faisait valoir que la sécession n'est justifiée que là où les peuples minoritaires sont victimes d'oppression, qu'on leur refuse les droits fondamentaux, et qu'il n'y pas d'autre recours. Il estimait que le fédéralisme, un vieux concept, est plus pertinent que jamais; « [l]e fédéralisme, ce n'est pas une si mauvaise idée », concluait-il.

La deuxième conférence, en Suisse, a mis plus en avant la notion de dialogue et d'apprentissage mutuel. Raoul Blindenbacher, directeur exécutif de la conférence (et maintenant l'un des vice-présidents du Forum), et Andrea Iff, chargée de projet, proposent, dans le présent numéro, un article qui décrit brièvement ce processus d'apprentissage réciproque.

Aujourd'hui, alors que des centaines de personnes se réunissent à Bruxelles, le monde est plus conscient que jamais de l'utilité du fédéralisme – et même de sa nécessité. Cela s'explique en partie par l'intérêt que l'on porte aux options fédérales dans des pays troublés comme l'Irak, le Soudan et le

Sri Lanka. (Nous consacrons précisément un article à la Somalie dans le présent numéro.)

Mais l'intérêt renouvelé à l'endroit du fédéralisme vient aussi du désir d'un grand nombre de pays de créer des structures de gouvernance plus souples et mieux adaptées. En Italie, par exemple, l'intérêt pour le fédéralisme répond au désir d'une plus grande autorité aux niveaux local et régional. Dans plusieurs fédérations établies, la recherche de l'égalité économique ou le désenchevêtrement des responsabilités gouvernementales, par exemple, mettent le fédéralisme à l'avant-plan politique.

Dans cette revue d'actualités, nous essayons de voir les nouvelles du monde à travers le prisme du fédéralisme. Dans chaque numéro, nous proposons des comptes rendus et des analyses des événements récents qui illustrent comment le fédéralisme fonctionne en pratique dans le monde entier.

Le présent numéro s'articule notamment autour de questions relatives aux finances, à l'efficacité gouvernementale, au contrôle et au partage des pouvoirs, aux valeurs sociales et aux droits des minorités. Comme toujours, nous présentons des articles de toutes les régions du monde, provenant tous d'auteurs qui habitent et travaillent dans ces régions.

Assurez-vous de recevoir les prochains numéros de cette revue d'actualités en vous abonnant. Il vous suffit de nous faire parvenir par télécopieur ou par courriel le formulaire d'abonnement qui se trouve à la page 24. Nous vous facturerons plus tard. (6)

Nous aimons lire vos commentaires. Écrivez-nous :

Karl Nerenberg,  
Forum des fédérations,  
325, rue Dalhousie, 7<sup>e</sup> étage,  
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada.

Courriel : [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)

Télécopieur : +1 (613) 244-3372



Bill Clinton, ancien président des États-Unis, et Bob Rae, président du Forum, lors de la Conférence à Mont-Tremblant, en 1999

# 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](mailto:forum@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

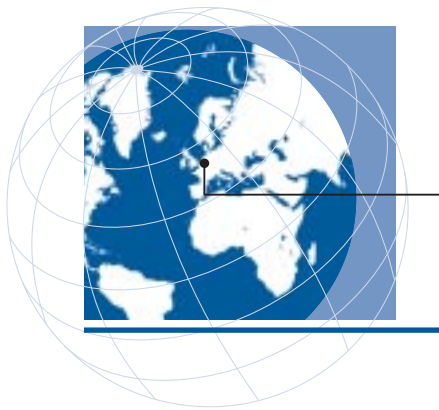
**Rédaction** : Rédacteur en chef : Karl Nerenberg; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Mahalya Havard; Adjointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne

**Traduction** (sauf l'article sur la Suisse) : Nicolas Schmitt et Christine Verdon, de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse) – Allemagne, Belgique, États-Unis, Mexique, Russie et « Une expérience d'apprentissage partagé »; Joëlle Cousin, de l'Institut du Fédéralisme – Inde et Somalie; Richard Bastien – Canada, « Actualités en bref » et « Courrier des lecteurs »; et Mahalya Havard, du Forum des fédérations – « Mot de la rédaction », traduction générale et coordination.

**Crédit photographique** : couverture – Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, Saint-Gall, Suisse; page 2 – Conférence internationale sur le fédéralisme 1999, Mont-Tremblant, Canada; page 3 – Conférence internationale sur le fédéralisme 2002, Saint-Gall, Suisse; page 7 – Gouvernement du district fédéral de Mexico; page 9 – Agence France-Presse; page 12 – Presse- und Informationsamt des Landes Berlin / G. Schneider; page 14 – Service de presse présidentiel, Bureau du président de Russie; page 17 – Bureau du premier ministre de l'Inde; page 19 – Bureau du premier ministre, Terre-Neuve-et-Labrador; page 21 – Caribbean Net News

**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*.)



# La Belgique, au cœur de la conférence de 2005 sur le fédéralisme

*En Belgique, le fédéralisme est un verbe et non pas un substantif.*

PAR GUY TEGENBOS

**Pourquoi** donc la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2005\* est-elle à ce point la bienvenue en Belgique? Et pourquoi ses participants sont-ils si chaleureusement accueillis? Pour répondre à ces questions, il convient notamment de se remémorer l'histoire du surréalisme et celle d'une pipe qui n'en est pas une, il faut évoquer des habits dont la coupe ne serait pas parfaite mais qui iraient comme un gant à ceux qui les portent, il faut préciser que le fédéralisme est un verbe et parler d'ajustements permanents qui ne seront toujours pas terminés – ou qui le seront de justesse – lorsque la Conférence s'ouvrira à Bruxelles le 3 mars 2005, sans oublier la diversité et l'harmonie, et les liens qui les unissent.

Le royaume de Belgique fête cette année son 175<sup>e</sup> anniversaire. En 1830, le pays s'est séparé du royaume des Pays-Bas, qui avait été créé 15 ans auparavant. Avec la bénédiction de la France, la Grande-Bretagne et l'Allemagne – les grandes puissances – la Belgique est devenue un État à part entière après une période de soumission totale ou partielle à la domination successive des puissances européennes.

La grande exposition « Made in Belgium »\*\* constitue l'un des événements-phare qui marquent l'anniversaire de cet État relativement jeune; elle propose une rétrospective de l'histoire et des réussites obtenues, de la préhistoire à nos jours, par ces régions que l'on appelle désormais « Belgique ».

L'exposition se décline en 12 thèmes, parmi lesquels la musique, la peinture, le folklore, l'architecture et la mode, le sport, les sciences, les plaisirs de la table. Pas un seul des grands monuments, des produits et des marques célèbres ne manque à l'appel : les frites belges, le chocolat et la bière; les célèbres 'Gilles de Binche' (un personnage du Carnaval); des figures historiques comme Ambiorix, qui combattit les Romains, ou Godefroy de Bouillon, qui le premier partit en croisade; les villes historiques parmi lesquelles Bruges et Bruxelles; les héros de bandes dessinées comme Tintin; Eddy Merckx, le « plus grand coureur cycliste de tous les temps »; Justine Henin et Kim Clijsters, les deux championnes qui ont fait une entrée remarquée sur la scène internationale du tennis féminin; des chanteurs ou des musiciens comme Jacques Brel et Toots Thielemans; des peintres comme Pierre-Paul Rubens et René Magritte.

Guy Tegenbos est rédacteur principal au quotidien belge De Standaard.



*Lors de la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002, en Suisse : Guy Verhofstadt (à droite), premier ministre belge, Wolfgang Schüssel (au centre), chancelier autrichien, et Vojislav Kostunica (à gauche), de la Serbie.*

## « Ceci n'est pas une pipe » – René Magritte

Mais on chercherait en vain un politicien dans cette exposition. Il n'y en a pas un seul. C'est tout récemment qu'un treizième élément a été rajouté : « Le modèle belge », notre propre conception du fédéralisme. Voilà qui est surprenant, surtout si l'on songe qu'officiellement cette commémoration s'intitule 175-25 : 175 ans de Belgique, 25 ans de fédéralisme. Dès lors, le pays ne célèbre pas seulement son anniversaire, mais également le fait qu'il est une fédération.

La brève expérience de la Belgique au sein des États fédéraux contraste avec l'enthousiasme qui l'a conduite à faire acte de candidature pour la troisième Conférence internationale sur le fédéralisme, après celles de Mont-Tremblant (Canada, 1999) et de Saint-Gall (Suisse, 2002), mais aussi avec sa détermination d'accomplir de grandes réalisations, ce qui ressort du titre donné à la Conférence : « Fédéralisme : construire l'harmonie dans la diversité ».

Voilà qui nous rappelle un peu René Magritte, notre célèbre peintre surréaliste. L'une de ses œuvres les plus connues représente une magnifique pipe, sous laquelle il a écrit : « Ceci n'est pas une pipe ». Nous prétendons en effet être un État fédéral, mais nous ne le sommes pas. Nous en sommes fiers, mais une fois encore, il n'y a pas de raison de l'être.

Officiellement, la Belgique a été dotée pendant 150 ans d'une administration centralisée. Officieusement on évoque 140 ans, car l'année de naissance souvent citée de l'organisation fédérale du pays est 1970 plutôt que 1980, date officielle. Vers 1970 en effet tous les partis politiques nationaux se sont scindés en deux : un parti néerlandophone et un parti francophone. Or, les partis ont toujours été les acteurs prééminents de la scène politique belge. L'organisation fédérale du pays a donc débuté à la même époque. C'est en 1970 qu'une première révision constitutionnelle a permis de diviser la Belgique en trois communautés (francophone, néerlandophone et germanophone) et en trois régions (la Wallonie, la Flandre et Bruxelles), chacune de ces entités disposant de son territoire et de ses compétences propres. À peine dix ans plus tard, en 1980, une deuxième révision constitutionnelle a clairement reconnu la structure fédérale du pays. Depuis lors, l'article premier proclame que « [l]a Belgique est un État fédéral qui se compose des communautés et des régions. »

À l'étranger, les politiciens belges vendent généreusement leur fédéralisme; ils s'en font même les avocats. Mais une fois de retour, ils se montrent moins enthousiastes et semblent toujours un peu déçus par le fédéralisme. Ils sont sans cesse en train de remettre l'ouvrage sur le métier. D'ailleurs, c'est exactement ce qui se passe actuellement, puisque l'on a amorcé au début de l'année des négociations pour revoir quelques détails touchant à la répartition des pouvoirs entre la fédération et ses entités. On fera encore des compromis, ne faisant ni gagnant ni perdant. Et cette situation imposera probablement de nouveaux ajustements dans quelques années.

**Du sur mesure.** La Belgique ne possède pas de grande chaîne de prêt-à-porter. Pourtant, on y rencontre d'excellents tailleurs et des créateurs de mode au renom international : Ann Demeulemeester, Dirk Bikkembergs, Walter Van Beirendonck, Olivier Strelli, Edouard Vermeulen (Natan), Gérald Wathélet. Cette situation n'est pas sans rappeler le fédéralisme belge : on ne peut pas l'exposer dans une vitrine sans ajouter une notice explicative. Sur le mannequin, à la lumière des projecteurs, on aura noté qu'une manche du veston est plus longue que l'autre, qu'une jambe du pantalon est parfois plus large que l'autre, et que le deuxième bouton n'est pas parfaitement centré. En Belgique, nous ne parlons jamais du fédéralisme que l'on rencontre dans les manuels. C'est la raison pour laquelle les Belges en ont parfois un peu honte. Il est si différent. Et si compliqué...

Et pourtant il leur va très bien! Mieux encore, il est fait pour eux! Il leur va comme un gant. C'est du sur mesure. Et le fait que la Belgique ait pris le risque d'accueillir cette Conférence signifie qu'elle s'est libérée de ce sentiment irrationnel de gêne.

**Méthode et verbe.** L'instauration du fédéralisme n'a pas apporté une solution à tous les problèmes de la Belgique. Dans notre pays, le fédéralisme – et les ajustements constants qui l'accompagnent – constitue une méthode de prévention et de règlement des conflits. Il n'implique pas une situation pérenne mais un mouvement. Comme le rappelle le premier ministre Guy Verhofstadt : « Il s'agit d'une quête perpétuelle ». Voilà la raison pour laquelle cette Conférence n'est pas intitulée « Diversité et harmonie », mais « Construire l'harmonie dans la diversité ». En Belgique, le fédéralisme n'est pas un substantif, mais un verbe. Dès lors que l'on rencontre un désaccord touchant à une question politique au niveau fédéral, celle-ci est progressivement transférée aux communautés ou aux régions,

## Deux sites Internet intéressants :

\* **Conférence internationale sur le fédéralisme de 2005**, Bruxelles : [www.federalism2005.be](http://www.federalism2005.be)

\*\* **Expo Made in Belgium** : [www.expo-madeinbelgium.be](http://www.expo-madeinbelgium.be), Dexia Kunstcenter, édifice Bellevue, Schildknaapstraat 50, 1000 Bruxelles, tout près de la Grand-Place, à partir du 8 mars 2005.

et ce processus entraîne toujours d'épuisantes négociations, surtout quant à la répartition des finances.

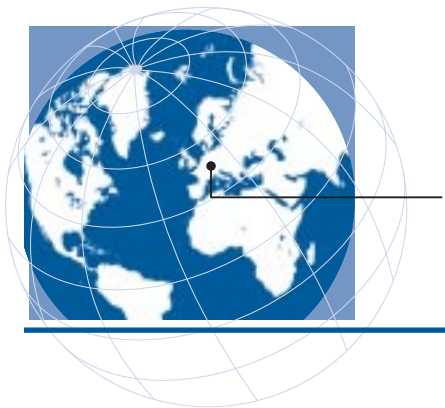
**Pas à pas.** En Belgique, le fédéralisme ne s'est pas fait en un jour. En effet, il lui a fallu quatre révisions constitutionnelles pour y parvenir, en 1970, 1980, 1988 et 1993, sans compter entre-temps l'adoption d'innombrables lois spéciales permettant d'ajuster les autorités et les règles du jeu. Il n'y a jamais eu de plan directeur facilitant la mise en place du fédéralisme dans notre pays. Ce fut un lent processus. Peu à peu, des solutions ont été apportées aux problèmes qui se posaient, et finalement on s'est aperçu que l'on avait abouti à un système fédéral.

**Bipolarité.** La Belgique a donné au fédéralisme une signification qui lui est propre, parce qu'elle était confrontée à des problèmes spécifiques. En voici quelques exemples. Il n'est pas si facile de construire une fédération sur la base de deux grandes entités constituantes, en l'absence de partis politiques ou d'opinion politique au niveau fédéral. Il est encore plus délicat de le faire sur la base d'une toute petite communauté linguistique et de deux grandes, qui au demeurant n'ont pas du tout la même sensibilité internationale, puisque l'une des deux se sent plus proche des traditions du sud de l'Europe, alors que l'autre se tourne plutôt vers la culture nordique et anglo-saxonne. Chose encore plus difficile, ces groupes linguistiques coïncident presque toujours – néanmoins pas complètement – avec les régions, mais celles-ci connaissent justement des développements économiques très différents. On y trouve enfin une capitale bilingue située dans une certaine zone linguistique et pourtant dominée par l'autre langue. Voilà qui requiert des solutions sur mesure, à tel point que de nombreux auteurs en sont encore à se demander si la Belgique est bien un État fédéral ou alors une confédération.

**Tempête et accalmie.** Comme il se doit, les questions touchant aux relations entre les communautés et les régions sont politiquement très discutées, et les débats qui les concernent sont toujours très animés. On y entend souvent les termes « jamais » ou « définitivement » et des expressions comme « la fin de la solidarité » et « la mort de la Belgique ». Les conflits en la matière peuvent même paralyser toute l'activité politique et conduire à des crises gouvernementales. Pendant ces périodes de tensions, on ne rencontre plus d'opinion publique belge, mais uniquement une opinion publique flamande et une autre wallonne. Et pourtant cela ne se remarque presque pas dans la rue ou dans les magasins. Les Flamands et les Wallons n'en viennent pas non plus aux mains. Il n'y a jamais eu de violence entre les deux groupes linguistiques, et la complexité de la structure gouvernementale permet toujours de transférer au niveau politique les conflits potentiels entre les groupes linguistiques. Laissons les politiciens se quereller! C'est d'ailleurs ce qu'ils font, parfois même avec tant de fougue et tant de détails techniques que le public se lasse.

Suite à la page 6





# Une expérience d'apprentissage partagé

*La dernière conférence internationale montre que les participants du monde entier partagent de nombreuses valeurs.*

PAR **RAOUL BLINDENBACHER ET ANDREA IFF**

**NDLR :** La première conférence internationale sur le fédéralisme a eu lieu à Mont-Tremblant, au Canada, en 1999, et la deuxième, à Saint-Gall, en Suisse, en 2002. Raoul Blindenbacher, directeur exécutif de la deuxième conférence, et Andrea Iff, chargée de projet, ont mené une enquête détaillée auprès des participants et analysé leurs commentaires. Nous vous présentons un résumé de leurs travaux.

**Les** résultats de la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002, qui s'est tenue en Suisse, en disent long sur les citoyens de pays fédéraux. On constate entre autres que tout individu ou tout groupe vivant dans un système fédéral possède plusieurs identités, et que celles-ci se recoupent presque toujours. Ce phénomène peut aller jusqu'au sentiment de « pluri-appartenance » nationale – comme si une nation abritait différentes nationalités. L'Inde, la Belgique, la Suisse et le Canada illustrent bien cette multiplicité d'identités nationales.

À la conférence de Saint-Gall, des participants venus du monde entier se sont penchés sur le fédéralisme et la politique étrangère; les structures étatiques décentralisées et la prévention des conflits; et la répartition des tâches et le fédéralisme financier.

## **L'apprentissage a commencé avant la conférence**

La conférence avait été conçue de manière à stimuler le dialogue grâce à une « spirale de la connaissance », processus au cours duquel les participants étaient amenés à partager leur savoir, aussi bien personnel qu'institutionnel. Ce processus en quatre phases successives avait débuté avant la conférence et a pris fin un mois plus tard.

Avant la conférence, d'éminents spécialistes de réputation mondiale avaient rédigé des documents de référence et présenté l'information dans une série d'articles envoyés à tous les participants.

Pendant la conférence, des universitaires, des politiciens aux niveaux fédéral et régional, des fonctionnaires et des gens d'affaires ont présenté des études de cas se rapportant à divers sous-thèmes.

**Raoul Blindenbacher** est vice-président au Forum des fédérations et directeur des programmes mondiaux. Il était directeur exécutif de la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002.

**Andrea Iff** travaille à l'Institut des sciences politiques de l'Université de Berne, en Suisse. Elle était chargée de projet lors de la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002.

Alors que la conférence touchait à sa fin, les participants de chacun des trois thèmes se sont réunis en tables rondes pour discuter les questions abordées, de manière à proposer des idées et des solutions nouvelles.

Après la conférence, les réflexions émanant des séances de travail ont été jointes aux nouvelles visions exposées lors des tables rondes de manière à former un ensemble cohérent.

## **Méthode d'analyse des travaux**

Pour chaque séance et pour chaque table ronde, une personne était chargée de noter les grandes lignes du débat. Publiés dans les actes de la conférence, *Federalism in a Changing World – Learning from Each Other*, les comptes rendus sont annexés aux documents de référence et aux allocutions prononcées par les chefs d'État lors des séances plénières.

Ces comptes rendus résument les travaux de quelque 600 personnalités de premier plan dans les domaines de la politique, de l'administration, de la science et de l'économie, représentant plus de 60 pays. Ils ont été examinés franchement, sans aucune idée préconçue concernant un modèle spécifique ou une doctrine préexistante du fédéralisme.

## **Les résultats indiquent des valeurs communes**

L'enquête montre que l'on peut classer les 300 remarques les plus fréquentes en quatre catégories : *identité, responsabilité, réciprocité et pragmatisme*. Le lecteur trouvera ci-dessous une phrase caractérisant chacune des catégories.

**Identité** – *Tout individu ou tout groupe vivant dans un système fédéral possède plusieurs identités, et celles-ci se recoupent presque toujours. Ce phénomène peut aller jusqu'au sentiment de « pluri-appartenance » nationale – comme si une nation abritait différentes nationalités.*

**Responsabilité** – *« Qui paie commande. » Les discussions ont abouti à un consensus général quant au point suivant : le niveau de gouvernement responsable d'un service public particulier doit également pouvoir prélever les impôts permettant de financer ce service.*

**Réciprocité** – *La procédure d'adoption d'un pacte constitutionnel doit être aussi étendue que possible, de manière à développer une identité commune qui permette de contribuer à la construction de la nation. Plus le nombre de personnes impliquées dans les discussions ou les négociations conduisant à de nouvelles lois est élevé, plus elles sont informées, et plus elles seront motivées pour les appliquer. Cette idée se vérifie également lorsque les entités infranationales s'impliquent dans le processus décisionnel fédéral.*

**Pragmatisme** – *Un processus de décentralisation crée des administrations et des bureaucraties parallèles aux niveaux central, régional et local, ce qui conduit souvent à un système plus complexe*

et sans partage clair des responsabilités. C'est cependant le prix de l'harmonie nationale pour certains pays fédéraux.

## Conclusion

La culture et les attitudes politiques conservent toute leur importance. Qu'il s'agisse de la conduite des affaires étrangères, de la gestion de la décentralisation et des conflits dans les sociétés multiculturelles, ou encore des aménagements financiers, la concrétisation dans la pratique ne dépendra pas seulement de la mise en place d'institutions et de procédures appropriées, mais plus encore d'un certain respect pour les valeurs inhérentes au fédéralisme. De nombreux participants ont souligné l'importance de respecter les différences

régionales et culturelles, la globalité, la confiance, l'équilibre, ainsi que le besoin de souplesse, de réponses pragmatiques aux circonstances particulières et d'approches véritablement démocratiques.

Autre thème majeur : l'importance des aménagements financiers, qui représentent en partie une question d'efficacité économique. Ce thème est aussi lié aux accords de péréquation et à leur influence, positive ou négative, sur la préservation des identités régionales et linguistiques et la promotion de la « solidarité » au sein des fédérations.

Pour lire l'intégralité du rapport et des résultats de l'enquête : [www.forumfed.org/federalism/pdfs/StGal-ch-Blindenbacher.pdf](http://www.forumfed.org/federalism/pdfs/StGal-ch-Blindenbacher.pdf) 

### Suite de la page 4 (Belgique)

**Le premier ministre.** Le premier ministre Guy Verhofstadt est persuadé que d'autres pays peuvent s'inspirer du modèle belge, même s'il paraît unique et « inexportable » : « Gérer la diversité culturelle est un des défis majeurs de notre époque. La protection de la liberté et de la diversité culturelles a pris une dimension universelle. On en trouve tous les jours des exemples à la une de l'actualité : l'Irak, le Soudan, les Balkans, l'Irlande du Nord, la Côte d'Ivoire, l'Afghanistan et tant d'autres encore. Les conflits identitaires peuvent rapidement devenir une des plus grandes sources d'instabilité tant à l'intérieur des États qu'au niveau international. »

« Dans ce monde, nous pouvons tous apprendre les uns des autres. En raison de sa situation au carrefour de différentes cultures, la Belgique possède une longue tradition de dialogue intercommunautaire, couronnée par un système fédéral unique permettant de préserver l'identité de nos trois communautés linguistiques en leur offrant un très large degré d'autonomie politique, culturelle et économique. Une recherche constante s'y opère en vue du meilleur équilibre possible entre l'unité et la diversité. Notre aménagement institutionnel offre bon nombre de contrôles et de contrepoids, de même que des plates-formes de consultation. Certes, tout cela ne met pas fin aux tensions mais, de manière générale, le système se révèle efficace. »

Il poursuit en ces termes :

« Un modèle fédéral 'universel' n'existe tout simplement pas. Chaque situation exige une approche personnalisée, adaptée aux besoins d'un environnement culturel, historique et démographique spécifique. Redéfinir un système étatique est un processus délicat et progressif, qui implique à la fois de donner et de recevoir dans un esprit de compromis, et parfois au prix de solutions extrêmement techniques. Je suis convaincu que la combinaison de l'expérience et de la créativité peut apporter des solutions intéressantes. La troisième Conférence internationale sur le fédéralisme a précisément pour but de contribuer à ce processus. »

### Des questions fondamentales


La Conférence se penche sur des questions plus fondamentales, mais inévitables dès qu'on aborde le

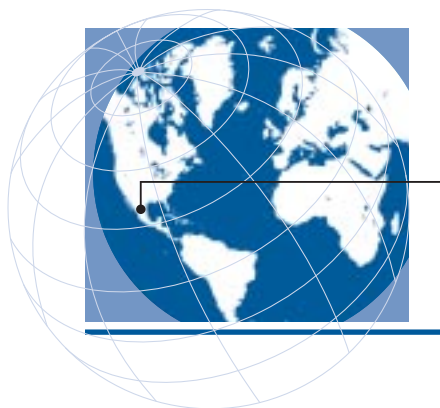
fédéralisme belge. Ainsi, la technicité et l'intensité des conflits politiques touchant aux structures gouvernementales soulèvent souvent la question de la légitimité politique. On constate aussi une tendance croissante à une certaine asymétrie de ces structures. La participation des unités constituantes au processus de décision fédéral fait également l'objet d'interrogations. Il en va de même pour la solidarité financière entre les régions. La Belgique a connu des expériences positives, et d'autres qui le sont moins, et souhaiterait vivement connaître les opinions et les expériences des autres pays.

Politiciens, universitaires et journalistes belges seront particulièrement attentifs à ces questions le 3 mars prochain. En janvier, de nouvelles discussions ont débuté, afin de transformer le Sénat en un véritable « Sénat des états fédérés » et de reconsidérer la répartition des compétences et des responsabilités entre la fédération et ses unités constituantes.

Ces négociations seront peut-être achevées d'ici au 3 mars, mais peut-être qu'elles ne le seront pas, à moins qu'elles n'aient été rompues ou qu'elles aient été renvoyées à plus tard. Il est donc possible que le pays hôte offre non seulement des discussions théoriques, mais également une chance d'observer le processus « *in situ* ».

Les discussions visant à trouver la solution idéale réunissent des politiciens représentant le niveau fédéral et les entités constituantes, et mettent ainsi en pratique le troisième thème de la Conférence, à savoir la « participation des entités fédérées à la gestion fédérale » et les « accords et organes de coopération au sein de l'État ».

Depuis les dernières élections, on ne rencontre plus les mêmes coalitions politiques au sein du gouvernement fédéral et dans les états. Cette asymétrie politique (premier thème de la Conférence) est un phénomène nouveau qui complique encore le règlement des conflits. Elle nécessite la mise au point de mécanismes originaux et de nouveaux compromis en la matière. Voilà une raison supplémentaire au fait que cette conférence internationale est la bienvenue en Belgique. Bien que les politiciens belges figurent probablement au nombre des meilleurs spécialistes mondiaux dans la recherche de compromis, il ne fait aucun doute qu'ils pourront tirer parti de l'expérience de tous les autres États fédéraux en matière de règlement des conflits. 



# Le financement de l'instruction publique à Mexico provoque un débat constitutionnel

*Le gouvernement mexicain souhaite que la capitale s'acquitte des coûts de l'école primaire.*

PAR MEDARDO TAPIA URIBE

**La** question du financement de l'instruction publique à Mexico soulève un conflit constitutionnel. Pendant des décennies, la capitale a bénéficié d'un statut spécial grâce à l'article 122 de la Constitution mexicaine, selon lequel le gouvernement fédéral prenait en charge le financement des écoles primaires de la ville. Or, un amendement constitutionnel venant d'être déposé devant le Sénat pourrait obliger l'administration municipale de Mexico à payer elle-même les dépenses liées aux écoles. Elle se trouverait de la sorte confrontée à un choix cornélien : augmenter les impôts locaux, réduire les programmes scolaires ou supprimer d'autres services.

Mais ce conflit revêt également une dimension politique. L'amendement proposé est une tentative de fragiliser la position du maire de Mexico avant les élections présidentielles qui doivent se dérouler l'an prochain. Le maire, Andrés Manuel López Obrador du Parti démocratique révolutionnaire (PRD), centre-gauche, était en effet en tête des sondages d'opinion lorsqu'il fut candidat à la présidence. Élu en 2002 sur les listes du Parti d'action nationale (PAN), centre-droit, le président Vicente Fox, lui, ne peut pas se représenter en 2006. Et un autre candidat, Roberto Madrazo du Parti révolutionnaire institutionnel (PRI), figurait en deuxième position dans ces sondages.

La réforme proposée a soulevé de tels débats autour du pacte fédéral que le maire et son parti, qui disposent de la majorité au parlement municipal de Mexico, ont menacé de dénoncer l'accord fiscal qui lie la ville au gouvernement mexicain.

## **Pouvoir fédéral et politiques partisans**

Tout ce qui a pu ressembler à un renforcement du fédéralisme au Mexique a été bloqué ou transformé à des fins partisans, que ce soit par le PRI au pouvoir pendant plus de 70 ans ou par le PAN qui s'y trouve actuellement.

L'argument selon lequel le gouvernement fédéral mexicain doit s'acquitter de l'instruction publique à Mexico a été défendu pour des motifs de justice, de pluralisme culturel et de diversité nationale, qu'elle soit ethnique ou territoriale. Et la raison invoquée à cette exception de l'article 122 est la suivante : par rapport aux 31 états du Mexique, la capitale doit bénéficier d'un certain nombre de privilèges fiscaux dans le domaine de l'éducation. Mais l'histoire des 70 dernières années rappelle que le gouvernement central a surtout confié aux entités



*Andrés Manuel López Obrador, maire de Mexico*

constituantes de simples compétences administratives en matière d'éducation plutôt que de véritables pouvoirs.

Lorsque le projet de modification de l'article 122 a été déposé devant la Chambre des députés, ces récriminations sont réapparues. Le gouvernement fédéral a été accusé de « punir » Mexico, oubliant que, constitutionnellement, il l'avait traitée comme une exception, la plaçant sous l'autorité directe du président de la république. La capitale a dû attendre 1987 pour disposer d'une assemblée représentative, et c'est en 1997 seulement que ses habitants ont pu élire leur maire, nommé auparavant par le président.

## **Une modification de la Constitution est-elle vraiment nécessaire ?**

Les critiques ont qualifié la réforme de l'article 122 d'« inutile », car la Loi fédérale sur l'éducation précise depuis 1973 que Mexico doit dépenser 15 pour cent de son budget pour l'instruction publique. Ce principe a été renforcé dans la Loi générale sur l'éducation de 1993, qui évoque « une contribution au financement de l'instruction publique », mais cette fois sans préciser de pourcentage.

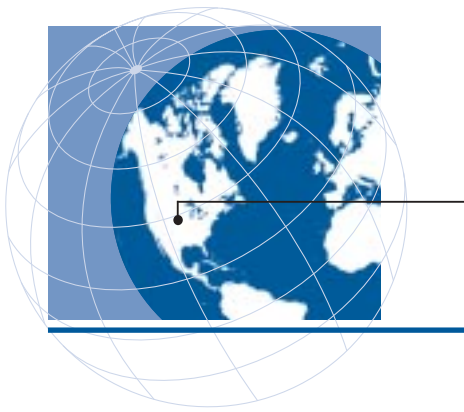
Lors de la deuxième fédéralisation, lancée en 1992 par l'Accord pour la modernisation de l'école primaire et de la formation des enseignants, tous les états membres du pays se sont entendus pour décentraliser l'administration de ces deux services publics. Mexico en a été exemptée, toujours pour les mêmes raisons historiques. Les unités constituantes n'ont toutefois pas été autorisées à participer de manière significative aux plans et aux programmes d'études, au choix des livres scolaires, aux systèmes d'évaluation, ou à la formation et à la promotion des enseignants de l'école primaire. Cette deuxième fédéralisation n'a donc pas permis un contrôle local effectif.

La révision de l'article 122 a déjà reçu l'aval de la Chambre des députés et elle attend désormais l'approbation du Sénat. Si elle est acceptée, le gouvernement mexicain disposera des montants qu'il consacre actuellement à l'éducation pour la ville de Mexico à d'autres postes budgétaires. Les principaux bénéficiaires en seront les états qui dépensent aujourd'hui plus que la moyenne nationale, notamment ceux de Nuevo Leon et de Mexico. Cette formule ne profitera pas aux états qui en ont le plus besoin, comme le Chiapas ou les autres états dans lesquels vivent les groupes indigènes les plus importants. Le fait que l'instruction primaire au Mexique ait besoin d'être améliorée – ce qui nécessite donc des moyens supplémentaires – n'est pas remis en cause. En 2003, les résultats du PISA, une évaluation réalisée au niveau mondial, ont montré que les écoliers mexicains de 15 ans se classaient au 37<sup>e</sup> rang des 40 nations étudiées.

Cette controverse s'est transformée en un débat sur le fédéralisme plutôt que sur l'éducation. Et rien ne prouve qu'il s'agisse là du meilleur moyen de résoudre les problèmes d'excellence et d'équité dans l'éducation. (6)

**Medardo Tapia Uribe**, originaire de Zacatepec, dans l'état de Morelos, est chercheur auprès du Centre régional de recherches multidisciplinaires de l'Université autonome du Mexique depuis 1989 et professeur dans diverses institutions d'éducation supérieure au Mexique.





# Les droits des homosexuels seront-ils décidés état par état aux États-Unis?

PAR JEREMY D. MAYER

**L'élection** présidentielle de 2004, au cours de laquelle la question du mariage homosexuel est apparue aux yeux de certains commentateurs comme l'un des facteurs dans le succès du président Bush, indique-t-elle que la bataille autour des droits des homosexuels va définitivement se déplacer vers le niveau fédéral?

Absolument pas! Non seulement il n'est pas du tout prouvé que la question du mariage homosexuel se soit révélée décisive pour la réélection de Bush, mais au surplus cette hypothèse néglige un fait essentiel : le combat entre les partisans des droits des homosexuels et les milieux religieux opposés à tout changement se joue dans les états.

Quoique l'engagement marqué de Bush en faveur d'un amendement constitutionnel destiné à prohiber le mariage et les unions civiles entre homosexuels lui a probablement permis de rallier les suffrages de sa base, une telle politique demeure purement symbolique. Il n'y a pratiquement aucune chance qu'un tel amendement puisse être adopté, même si une large majorité des citoyens est opposée au mariage homosexuel. Une des caractéristiques du fédéralisme américain tient à la difficulté avec laquelle la Constitution peut être modifiée. Tout amendement doit d'abord être adopté par les deux chambres du Congrès à la majorité qualifiée des deux tiers, avant d'être approuvé par trois quarts des états. Ce processus extrêmement contraignant n'a pu aboutir que 27 fois en plus de 200 ans. Ainsi en 1912, alors qu'une grande majorité d'Américains blancs était fermement opposée à tout mariage interracial, au point que de nombreux états le considéraient comme illégal, il n'a pas été possible d'adopter un amendement pour l'interdire. Il est peu probable qu'une Amérique nettement plus divisée sur la question du mariage homosexuel puisse y parvenir.

## Des actions entreprises au niveau des états

Ce sont des réformes dans les états qui ont incité Bush à soutenir l'interdiction du mariage homosexuel. En 2000, le Vermont est devenu le premier état à légaliser les unions civiles homosexuelles et, en 2003, la Cour suprême du Massachusetts a enflammé le débat en proclamant que le mariage homosexuel relevait du droit constitutionnel des états. À New York et en Californie, des maires activistes ont même commencé à célébrer des mariages homosexuels, en violation flagrante des lois de leur état.

Onze états ont soumis au vote une interdiction du mariage homosexuel, qui a été acceptée dans la plupart d'entre eux par une majorité de deux contre un. Mais comme aucun de ces états n'était sur le point de légaliser le mariage homosexuel, et qu'une

loi fédérale sur la protection du mariage (*Federal Defense of Marriage Act*, DOMA) évitait déjà aux états l'obligation de reconnaître des mariages homosexuels contractés dans d'autres états, on peut se demander à quoi rimait cette course à l'interdiction absolue du mariage homosexuel?

## Une perte sur tous les tableaux

Au sens propre du terme, les mouvements de défense des droits des homosexuels ont perdu sur tous les tableaux lors des élections de 2004. Tandis que des garanties de leurs droits au niveau national demeurent improbables, le Parti républicain a rassemblé sa base aux élections nationales et régionales en se proclamant anti-homosexuel, surtout sur la question du mariage. Les républicains ont distribué des dépliants pendant la campagne, proclamant qu'une victoire démocrate entraînerait à coup sûr la légalisation du mariage homosexuel.

Les droits des homosexuels américains ne se sont pas non plus améliorés après le 11 septembre 2001. Non seulement de nombreuses lois régionales, suivies en cela par les compagnies d'assurance, ont refusé d'accorder la moindre compensation financière aux partenaires survivants des victimes homosexuelles des attentats sur New York et Washington, mais en plus le Fonds fédéral d'aide aux victimes a décidé dans un premier temps de suivre la pratique de ces états. L'importance de cette question a été démontrée une fois de plus lorsque divers états, tels que New York et la Californie, ont brusquement modifié leurs lois en matière de compensation, après que les partenaires des victimes homosexuelles des attentats terroristes eurent fait état de leurs revendications. Si l'intérêt des mouvements de défense des droits des homosexuels s'était concentré sur cette injustice manifeste, les élections se seraient sans doute révélées plus profitables à leur cause.

## Bientôt une législation sur les droits des homosexuels?

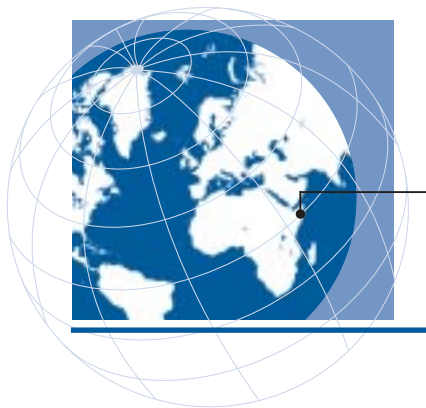
Dans une vision prospective, où donc se sont situés les droits des homosexuels en 2004 sur l'échelle du fédéralisme américain? Un parallèle avec le mouvement pour les droits civils est instructif à cet égard. Alors qu'en fin de compte la plupart des revendications de 1954 ont été concrétisées en 1994, les réticences qu'elles ont suscitées tout au long de cette période ont permis au Parti républicain d'engranger de nombreux succès électoraux.

Ironie du sort, les homosexuels américains ont perdu du terrain en 2004, alors même que l'acceptation de l'homosexualité dans la culture américaine n'a jamais été aussi flagrante. Le président Bush lui-même a dû reconnaître implicitement que les mouvements anti-homosexuels allaient à contre-courant de l'histoire. Au cours de la dernière semaine de campagne électorale, il a saisi l'occasion d'exprimer sa réserve vis-à-vis d'un amendement constitutionnel en précisant qu'il ne s'opposerait pas aux unions civiles. Si le président le plus religieusement conservateur de l'histoire américaine contemporaine ne s'y oppose pas, alors la messe est dite... ⑥

**Quelle est la législation sur les homosexuels dans les autres États fédéraux?**  
Voir page 22.

Jeremy D. Mayer est maître de conférence à l'École de politique publique de l'Université George Mason en Virginie, aux États-Unis.





# Le gouvernement transitoire en Somalie instaure une démocratie fédérale

PAR **BURHAAN WARSAME**

**Plusieurs** ministres du nouveau gouvernement fédéral de transition en Somalie ont récemment fait la tournée des régions côtières pour évaluer les dommages causés par le tsunami, qui a laissé quelque 50 000 sans-abri, privés d'eau et de nourriture.

Cette visite dans le pays a été la première du nouveau gouvernement, instauré par un parlement fédéral transitoire constitué de représentants des clans du pays, et qui siège à Nairobi, au Kenya. Le gouvernement veut commencer à transférer les membres du Parlement et les ministres vers la capitale, Mogadiscio, avant la fin janvier. Le déménagement des institutions restantes devrait se poursuivre jusqu'en avril. L'Union africaine s'est engagée à envoyer des forces de maintien de la paix pour assurer la protection du gouvernement.

Le processus qui a conduit à la formation du nouveau gouvernement a été long et difficile. Deux années ont été nécessaires pour se mettre d'accord sur la composition du Parlement transitoire. Début octobre, celui-ci a élu Abdullahi Yusuf président, qui a ensuite proposé Ali Mohamed Ghedi comme premier ministre. Mais quand Ghedi a présenté son Cabinet, il a perdu sa première motion de censure; une démocratie parlementaire avait bien fait ses premiers pas en Somalie, le gouvernement ayant été défait.

Fin décembre, le président présentait à nouveau Ghedi – mais sans cabinet – et le Parlement cette fois donnait son accord. En janvier, le Parlement acceptait une formule visant à répartir les postes du Cabinet entre les clans puis approuvait le deuxième Cabinet de Ghedi, constitué des plus importants seigneurs de guerre, des chefs de factions et de quelques politiciens et technocrates du régime précédent.

## **Nouvel espoir pour un État démembré**

Le gouvernement fédéral transitoire de Somalie est le résultat d'une conférence de réconciliation qui a siégé deux ans au Kenya. Parrainée par l'Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD) – un organisme régional composé de l'Éthiopie, de Djibouti, de l'Érythrée, du Soudan, de la Somalie, du Kenya et de l'Ouganda – elle a réuni des représentants des divers clans somaliens, de la société civile et des factions politiques. La conférence a représenté l'effort le plus sérieux et le plus soutenu qui ait été accompli pour reconstituer une autorité nationale en Somalie, pays dont l'effondrement de l'autorité étatique aura été un des plus longs de l'histoire moderne.

Le système national de gouvernement unitaire du pays s'est disloqué en 1991 lorsque des factions armées fondées sur les clans ont renversé le président Mohammed Siyad Barre avant de se dresser les uns contre les autres dans une guerre civile désastreuse qui a morcelé le pays en de multiples fiefs. Depuis lors, de nombreuses tentatives pour restaurer la paix et l'autorité

nationale, y compris une intervention militaire majeure des Nations Unies dirigée par les Américains au début des années 90 et quelque 13 conférences de réconciliation parrainées au niveau international, ont toutes échoué.

Les sceptiques prédisaient un sort similaire au dernier essai, la conférence parrainée par l'IGAD. Mais après passablement de rancœurs et de désaccords, elle a trouvé un consensus sur des points essentiels, dont le partage du pouvoir selon les critères des clans et l'adoption d'un régime fédéral pour gouverner les régions les plus incontrôlables du pays.

## **Partage du pouvoir : la formule 4,5**

Laissant de côté la rhétorique de « nationalité » post-coloniale qui a caractérisé les première (1960-1969) et deuxième (1969-1991) républiques, les participants somaliens à la conférence de réconciliation de Nairobi sont revenus au système traditionnel des clans comme mécanisme de partage du pouvoir.

Les participants, dont les rangs atteignaient parfois 800 délégués représentant les factions politiques, les groupes de la société civile et les anciens, se sont mis d'accord pour jeter les fondations d'une autorité nationale en formant un parlement au sein duquel tous les clans somaliens seraient représentés. Après de fastidieux marchandages portant sur les gains des uns et des autres, ils acceptèrent la formule 4,5 : les 4 clans principaux (Dir, Darod, Hawiye et Digil-Mirifle) disposeraient de 61 sièges chacun, alors qu'un groupe de clans minoritaires en auraient 31, le Parlement fédéral transitoire comptant dès lors 275 membres.

La répartition des sièges selon la formule 4,5 fut si délicate qu'à plusieurs reprises, les pourparlers de paix faillirent échouer. Chaque clan se divise en douzaines de sous-clans qui possèdent tous une image démesurée de leur importance et de leur impact numérique.

Finalement cependant, le Parlement fédéral transitoire de la Somalie fut inauguré à Nairobi le 29 août 2004, donnant à penser tacitement que les branches restantes du gouvernement fédéral de transition, soit l'exécutif et le judiciaire, seraient partagées selon la même formule 4,5. Ainsi, lorsque, le 15 septembre, le Parlement eut élu à sa tête Sharif Hassan Sheikh Aden, membre du clan Digil-Mirifle, son clan comprit qu'il était *de facto* exclu des postes de président ou de premier ministre.

Début octobre, à l'issue d'une campagne disputée par 28 candidats, le Parlement élut comme président de la République



*Abdullahi Yusuf, président de la Somalie, et Ali Mohamed Ghedi, premier ministre*

**Burhaan Warsame** est spécialiste de la Corne de l'Afrique et directeur fondateur du Centre d'aide au développement basé dans cette région.

Abdullahi Yusuf, membre du clan Darod et chef de l'état autonome du Puntland au nord-est du pays. Moins d'un mois plus tard, le président Yusuf nomma premier ministre Ali Mohamed Ghedi, membre du clan Hawiye, qui forma un cabinet selon la formule 4,5.

Le système des clans fait naître des détracteurs. Les nationalistes, un groupe qui semble avoir été tenu en marge du processus politique, considèrent la formule 4,5 comme l'institutionnalisation d'un système qui pourrait encore affaiblir la cohésion du peuple somalien, pourtant homogène (une majorité partage en effet une langue, une culture et une religion communes). Quelques groupes de femmes ont également émis des réserves sur ce qu'elles considèrent comme un vieux système patriarcal susceptible d'empêcher la participation des femmes au processus politique – ainsi seulement 16 des 275 membres du Parlement sont des femmes. Tout de même, la plupart des Somaliens semblent avoir accueilli le mécanisme de partage du pouvoir basé sur le système des clans comme une solution transitoire adéquate.

### **Adoption d'une charte fédérale**

De tous les sujets discutés à la conférence de réconciliation, aucune ne fut plus épineuse que l'adoption d'une charte fédérale. À l'été 2003, cinq des six commissions mises sur pied pour traiter des questions de fond – du désarmement à la propriété foncière – avaient soumis des rapports collectifs. Mais celle de la charte fédérale s'était perdue dans les discussions.

Parmi de nombreux points de désaccord, un camp voulait immédiatement adopter une forme fédérale de gouvernement, alors que l'autre voulait procéder par étapes, en formant d'abord une commission constitutionnelle nationale qui aurait eu la responsabilité d'élaborer une constitution fédérale et de déterminer les unités constituantes de la fédération. Les deux camps étaient encore en désaccord lorsque, le 15 septembre 2003, une séance plénière un peu bâclée approuva la septième version de la charte fédérale. Cet accord prématuré sur une charte que d'aucuns considéraient comme encore en discussion fit que certains délégués, dont plusieurs importants chefs de factions, quittèrent la salle en proclamant que les pourparlers de Nairobi avaient échoué.

Bien que le désaccord entre les délégués ne portât pas sur l'adoption proprement dite d'un régime fédéral mais plus prosaïquement sur la manière d'y parvenir, il eut pour effet de reconforter tous ceux qui s'étaient opposés dès le départ à l'option fédérale. Quelques intellectuels nationalistes, qui se sentaient tenus à l'écart des discussions, utilisèrent le quasi-échec des pourparlers de Nairobi comme une bonne raison de suspendre une nouvelle fois tout le processus, en le dénonçant comme une mascarade orchestrée par les ennemis de la Somalie (ils visaient particulièrement l'Éthiopie).

Il a fallu l'intervention du président Mwai Kibaki du Kenya, le pays hôte, et du président ougandais Yoweri Museveni, alors président de l'IGAD, pour ramener les deux parties à la table des négociations. La fin du mois de janvier 2004 a marqué une convergence d'opinion relative à la charte, y compris un accord pour une approche pragmatique et asymétrique du fédéralisme, qui doit permettre de travailler avec des états autonomes existants tout en travaillant à la formation des éléments restants de la fédération.

### **Faire la paix au sein des clans et des régions**

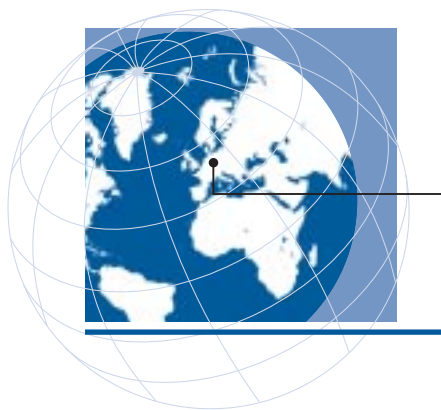
Il est généralement admis que les unités constituantes de la fédération peuvent être représentées par les clans majeurs, ce qui autoriserait cinq ou six états constitués chacun de deux régions ou plus parmi les 18 du dernier régime. Cependant, seule la république autoproclamée de Somaliland (nord-ouest) et l'état du Puntland (nord-est) disposent d'une administration fonctionnelle et de parlements locaux, et peuvent donc être considérés comme des états prêts à fonctionner. Mais le Somaliland n'est pas prêt à devenir membre de la fédération; à Hargaisa, la capitale, l'administration ne reconnaît pas l'issue des pourparlers de Nairobi, bien que des représentants des clans y aient pris part. Le Somaliland est engagé dans un dangereux contentieux avec le Puntland au sujet de deux régions qui étaient à la source de confrontations politiques, et même militaires, entre ces deux états autonomes.

Le centre et le sud du pays sont dotés d'administrations régionales modestes, quand elles n'en sont pas dépourvues. Les milices des clans rivaux se disputent certaines régions. Il sera extrêmement difficile pour un gouvernement fédéral transitoire encore précaire de concilier les intérêts des clans en lice, qui sont surtout transrégionaux, avec cet amalgame de régions qui doivent servir d'éléments étagés de base à la fédération.

En plus des défis qu'il doit surmonter pour mettre sur pied un cadre fédéral à partir de la base, le gouvernement doit aussi faire face aux tâches opérationnelles les plus pressantes et aux problèmes hérités de la guerre civile. Il s'agit notamment de rétablir une présence administrative effective dans une capitale explosive, de reprendre le contrôle des secteurs qui génèrent des revenus comme les ports et les aéroports, d'encourager les clans et sous-clans polarisés à se réconcilier tout en démobilisant et en réhabilitant leurs milices toujours en guerre, de rétablir la police, la justice et d'autres aspects de la sécurité publique, et de préparer le pays à des élections nationales libres et équitables. Tout cela doit être réalisé avec des moyens restreints et sous le regard sceptique d'une communauté internationale davantage encline à laisser faire qu'à tendre une main secourable. (6)

### **Qu'en pensent les Somaliens?**

Le site Internet de BBC World a lancé à l'intention des Somaliens du pays et de la diaspora un sondage sur la question : « La Somalie est-elle la preuve que nous avons besoin des gouvernements ? » Parmi les Somaliens qui ont répondu, une large majorité était d'accord; quelques-uns seulement pensaient qu'il valait mieux ne pas avoir de gouvernement; et quelques autres approuvaient la dissidence du gouvernement du Somaliland. Un journaliste de la BBC s'est également entretenu avec huit Somaliens à Mogadiscio pour savoir quelles étaient, selon eux, les priorités du nouveau gouvernement et comment ils avaient survécu pendant 14 ans sans gouvernement. Ils ont mentionné que la sécurité et le transport (sans barrages routiers) constituaient les besoins les plus importants. La plupart ont soutenu le nouveau gouvernement, mais avec un certain scepticisme. On trouvera le portail au : [news.bbc.co.uk/1/hi/talking\\_point/4022009.stm](http://news.bbc.co.uk/1/hi/talking_point/4022009.stm)



# Réforme du fédéralisme allemand : encore un échec!

*Le gouvernement fédéral et les länder ne sont pas parvenus à se mettre d'accord.*

PAR **RAINER-OLAF SCHULTZE**

**En** Allemagne, après treize mois de négociations, la Commission conjointe du *Bundestag* et du *Bundesrat* sur la modernisation du régime fédéral a échoué dans sa tentative de refondre et de moderniser le système hautement intégré de fédéralisme intra-étatique. La Commission devait rendre son projet le 17 décembre, mais ses 32 membres à part entière (voir encadré n° 1) n'ont pas réussi à se mettre d'accord.

Le mandat de la Commission était ambitieux, même s'il était loin d'être complet. Il portait en priorité sur les objectifs suivants :

- renforcer la capacité du gouvernement fédéral et des *länder* à prendre des décisions indépendamment les uns des autres,
- clarifier la répartition des compétences entre le gouvernement fédéral et les *länder*, et leur attribuer des responsabilités politiques plus claires, et
- accroître la performance et l'efficacité du gouvernement et de l'administration.

Certains problèmes importants du fédéralisme allemand ne figuraient cependant pas à l'ordre du jour, ainsi la recomposition des frontières territoriales ou certains éléments clé du fédéralisme fiscal, en particulier les taxes conjointes (impôt sur le revenu et TVA) de même que le « Pacte de solidarité » fixant le montant des transferts financiers destinés aux cinq nouveaux *länder* de l'ancienne Allemagne de l'Est et qui incombent jusqu'en 2019 au *Bund* et aux *länder*. Le système de péréquation financière horizontale échappait lui aussi aux discussions.

## **Le gouvernement fédéral poursuivait des buts bien précis**

Le but principal poursuivi par le gouvernement fédéral portait sur la réduction du nombre de lois qui requièrent l'approbation de la seconde Chambre ou *Bundesrat* (contrôlée par les gouvernements des *länder*). Le nombre et l'importance de ces lois n'ont cessé d'augmenter depuis les années 50, au point de représenter à l'heure actuelle plus de 60 pour cent de toutes les lois fédérales. Chaque fois que les majorités politiques divergent entre les deux chambres, toute proposition de réforme du fédéralisme impose de trouver des solutions qui se rapprochent d'un compromis d'union nationale. Et dans la

**Rainer-Olaf Schultze** est professeur de science politique à l'Université d'Augsbourg, en Allemagne. Il est l'auteur de nombreux ouvrages sur le fédéralisme en Allemagne, au Canada et en Europe.

## **1. Qui étaient les membres de la Commission ?**

Les membres	Leurs droits
Membres à part entière	
* <i>Bund</i> (fédération) : 16 membres choisis en proportion de l'importance des partis au <i>Bundestag</i>	Droit de délibération, de motion et de vote
* <i>Länder</i> : les premiers ministres des 16 <i>länder</i>	
Membres associés	
* 4 représentants du gouvernement fédéral	Droit de délibération et de motion, mais pas de droit de vote
* 6 représentants des parlements des <i>länder</i>	
* 3 représentants des organismes-cadres des collectivités locales	
Spécialistes : 12 universitaires (8 constitutionnalistes, 2 politologues et 2 économistes)	Droit de délibération, mais ni droit de motion ni droit de vote
Organisation et mode de scrutin	
2 groupes de travail – divisés en 7 sous-groupes thématiques – sur les thèmes suivants :	
* répartition des compétences législatives et droit de participation	
* relations financières	
Quorum	Majorité des deux tiers des membres à part entière
Présidents : Franz Müntefering, président du groupe SPD au <i>Bundestag</i> Edmund Stoiber, premier ministre de Bavière	

mesure où les conflits partisans s'amplifient, les partis d'opposition utilisent le *Bundesrat* pour contrecarrer les initiatives fédérales.

C'est notamment pour réduire le nombre de ses propositions vouées au veto du *Bundesrat* que le gouvernement fédéral souhaitait modifier trois dispositions de la Constitution (ou « Loi fondamentale ») : l'article sur la législation fédérale qui précise la manière dont les *länder* doivent organiser et administrer leurs tâches; les dispositions qui entraînent des obligations fiscales pour les *länder*; et celles qui touchent aux tâches communes dans des domaines tels que la politique agricole, le développement régional et la construction des édifices universitaires.

Une réforme de la législation concurrente revêtait une importance toute particulière aux yeux du gouvernement fédéral (voir encadré n° 2), d'autant plus que celui-ci – en lien avec son obligation constitutionnelle de garantir l'égalité dans tout le pays – s'est peu à peu immiscé dans divers secteurs qui relevaient traditionnellement des *länder*.

Le gouvernement fédéral entendait également s'affranchir des gouvernements des *länder* au niveau supranational, en



abrogeant l'article de la Loi fondamentale qui réserve aux *länder* un rôle actif dans les affaires étrangères. Car aux termes de la législation actuelle, ceux-ci participent directement aux négociations européennes lorsqu'elles relèvent de leurs compétences exclusives. Mais dans de nombreux autres domaines, le gouvernement fédéral voit sa marge de manœuvre réduite par son obligation de définir une position commune avec les *länder* avant toute ouverture de négociations avec l'Union européenne.

Au surplus, le gouvernement fédéral souhaitait vivement désenchevêtrer les responsabilités conjointes dans la politique environnementale (concernant l'énergie nucléaire en particulier) pour les transformer en compétences fédérales exclusives.

### Les *länder* défendaient leur propre conception

De leur côté, les gouvernements des *länder* aspiraient à un regain d'autorité dans certains domaines relevant de la législation concurrente, en échange des concessions qu'ils auraient faites en réduisant leur pouvoir de veto au *Bundesrat*. Ils réclamaient notamment :

- la compétence en matière de services publics, ce qui comprenait les droits, les obligations et la rétribution des fonctionnaires (y compris les instituteurs, les professeurs d'université et les policiers),
- la compétence exclusive sur les politiques régionales, dont l'emploi, le logement, l'économie, l'environnement et l'aide sociale,
- la compétence exclusive sur l'instruction publique, à l'exception de la politique de recherche scientifique, et
- l'abolition de la législation cadre fédérale.

Au demeurant, les nouveaux *länder* de l'Est réclamaient l'incorporation du Pacte de solidarité dans la Loi fondamentale.

### Le compromis

Les politiciens se sont entendus sur l'importance du désenchevêtrement, mais leurs approches se sont révélées très différentes, notamment sur la méthode et les instruments pour y parvenir.

Des spécialistes comme Fritz Scharpf, membre de la Commission et auteur de nombreuses études consacrées au « piège de la décision conjointe » dans le fédéralisme allemand, se sont exprimés très clairement en faveur d'une clause d'exemption (« *opting out* ») dans certains domaines de la législation concurrente. Ils ont aussi plaidé pour une autonomie accrue en faveur des *länder* en matière fiscale, qui leur offrirait la possibilité de fixer certains taux et certaines classes d'imposition.

Les politiciens et leurs hauts fonctionnaires se sont engagés sur une voie différente. Leur priorité portait sur la redéfinition des compétences. Et ils voyaient d'un assez mauvais œil que les *länder* soient exemptés de certaines dispositions de la législation fédérale (à l'exception de la politique environnementale). Dans le même ordre d'idées, plusieurs sujets ont suscité des tensions entre les *länder* riches et peuplés, entre petits et pauvres, entre ceux de l'Ouest et ceux de l'Est. De nombreux clivages sont ainsi apparus au sein du fédéralisme allemand.

Les deux présidents, Edmund Stoiber et Franz Müntefering, ont déployé tous leurs efforts pour se rapprocher et ils sont parvenus à un compromis.



Le Bundesrat, à Berlin

Le *Bundesrat* continuerait à participer à la législation fédérale, et conserverait un veto suspensif sur toutes les lois et un veto absolu sur les questions fiscales et les lois qui imposent des obligations financières aux *länder*. Mais ces derniers abandonneraient leur veto absolu sur les projets fédéraux dans lesquelles le contenu de la loi est défini au niveau fédéral, bien que les *länder* soient chargés de l'administration et de l'exécution. Les gouvernements des *länder* acquerraient le droit d'exemption dans de tels cas.

En ce qui concerne les impôts, les changements comprendraient l'octroi aux *länder* de la compétence sur les taxes de propriété et d'assurances, alors que le gouvernement fédéral s'approprierait l'impôt sur les automobiles. Les deux ordres de gouvernement devraient respecter la limite de trois pour cent du PNB imposée par le traité de Maastricht.

Du côté des compétences législatives, les modifications proposées rajouteraient quelques éléments à la liste des pouvoirs exclusifs du *Bund* : la production et l'utilisation de l'énergie nucléaire, la politique culturelle à l'étranger et la politique environnementale, avec une possibilité d'exemption pour les *länder* en matière d'environnement.

Simultanément, un certain nombre de domaines relevant des compétences concurrentes serait transféré à la compétence exclusive des *länder* : les services publics (structure, droits, obligations et salaires des fonctionnaires et autres employés du secteur public), le système pénal, certains aspects du droit commercial (par exemple les heures d'ouverture des bureaux et des commerces), ainsi que la question du logement social. Il en serait de même pour les questions relatives à la presse, aux médias et au cinéma.

### Les raisons de l'échec

Ce compromis aurait incontestablement modifié les relations entre le *Bund* et les *länder*. La réforme aurait notamment réduit le nombre des lois fédérales soumises au veto du *Bundesrat* de 60 pour cent à environ 40 pour cent, ce qui représentait en fait le but poursuivi par le gouvernement.

Certaines responsabilités mineures auraient été transférées aux *länder*. Mais les domaines les plus importants seraient toutefois restés entre les mains du fédéralisme intra-étatique. Et même dans le domaine de l'éducation, le gouvernement fédéral aurait conservé certaines compétences par le biais de la législation cadre et des tâches communes. Il aurait pu continuer à influencer les *länder*, en lançant par exemple des

programmes financés par des subventions conditionnelles et en définissant les normes s'appliquant à tous les *länder*.

Le 17 décembre, les gouvernements des *länder* ont fini par rejeter la réforme proposée. L'opposition la plus virulente est venue des gouvernements régionaux chrétiens-démocrates, qui ont fermement résisté aux efforts déployés par le gouvernement fédéral pour conserver une certaine influence en matière d'éducation. Mais leur résistance témoignait également des clivages qui divisent les *länder* de manière plus fondamentale dès qu'il s'agit de modifier les règles du jeu. Si l'on peut utiliser cette expression, la question de l'éducation a été la goutte qui a fait déborder le vase du compromis. Cette

## 2. Structure du système fédéral allemand

(extrait de *Fédérations*, vol. 3, n°3)

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

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

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

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

goutte est d'ailleurs devenue particulièrement polémique lorsque, quelques jours avant le délai fixé à la Commission pour remettre ses conclusions, Edelgard Bühlman, ministre fédérale de l'Éducation, a réaffirmé la nécessité de changements fondamentaux dans le système scolaire allemand du primaire et du secondaire, réparti sur trois niveaux, en l'adaptant à des normes nationales.

Mais bien d'autres raisons permettent d'expliquer cet échec. Les *länder* de l'Est se sont montrés fermement opposés à toute initiative remettant en cause le fédéralisme fiscal et la péréquation horizontale. Depuis 1998, les riches *länder* de l'Ouest ne cessent de réclamer des réformes dans ce domaine, et ceux de l'Est s'y opposent.

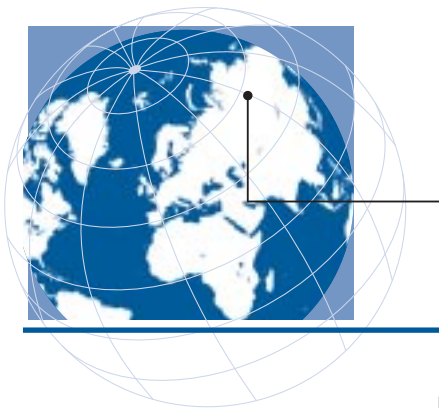
L'argument décisif des *länder* chrétiens-démocrates a été le suivant : tandis que ces réformes auraient vraiment permis au gouvernement fédéral d'agir de manière plus indépendante, les efforts en matière de décentralisation demeuraient quant à eux bien en deçà de leurs attentes. De la sorte, les *länder* ont préféré le *statu quo* à des réformes inacceptables. Celui-ci leur permet en effet de continuer à jouer un grand rôle sur la scène fédérale, et notamment d'influencer les lois importantes grâce au *Bundesrat*, sans s'exposer aux sanctions que l'électorat réserve aux mesures impopulaires.

De nombreux observateurs ont remarqué que la plus grande faiblesse de ces réformes tenait à leur manque d'ambition. Un ensemble de réformes plus adéquat chercherait à tenir compte de la diversité culturelle et des disparités sociales croissantes en Allemagne. Une manière d'y parvenir consisterait à institutionnaliser les mécanismes d'exemption. Ceux-ci créeraient un régime fédéral plus asymétrique – une hypothèse qui paraissait pourtant susciter la méfiance de tous les protagonistes. Quoi qu'il en soit, à l'échéance de décembre, les gouvernements des *länder* ont hésité à brader leur pouvoir de veto au *Bundesrat* en échange de compétences accrues en matière de fiscalité et d'importantes responsabilités législatives.

En Allemagne, ce processus de réforme représente un nouvel exemple rappelant que les concepts de « politiques méga constitutionnelles » ont peu de chance de succès, même s'ils sont accompagnés d'un consensus quant à la nécessité d'entreprendre des réformes constitutionnelles. Si l'on souhaite réaliser des changements structurels approfondis dans les fédérations, il peut se révéler plus approprié de réunir des commissions ou des conventions constitutionnelles composées non seulement des politiciens qui seront directement touchés par les conséquences de la réforme, mais aussi de spécialistes indépendants et de représentants de la société civile.

Si l'on songe aux défis majeurs qui attendent l'Allemagne, il est fort probable que les deux ordres de gouvernement vont rapidement relancer des négociations et, d'une manière ou d'une autre, parvenir à un accord. Les spécialistes allemands prédisent même qu'un nouvel accord sur la réforme sera très semblable à celui qui avait été proposé par les deux présidents de la Commission! Les politiciens de premier plan, tous partis confondus, comme Horst Köhler, président de la République fédérale, s'accordent à dire qu'il est urgent de parvenir à une solution, bien qu'il paraisse improbable que la Commission renaisse de ses cendres.

La fin de l'été 2005 marquera cependant aussi la fin de la période propice à un accord, ainsi que l'ont constaté tous les protagonistes de même que le vice-président Edmund Stoiber. À partir de cette date, les partis politiques se consacreront au lancement de la campagne pour les prochaines élections fédérales de l'été 2006. ☺



# En Russie, les gouverneurs ne sont plus élus

PAR VLADIMIR N. LYSENKO

**Une** nouvelle loi permettant au président Vladimir Poutine de nommer lui-même les 89 gouverneurs de Russie divise encore plus profondément l'opinion publique russe face au processus de centralisation dans le pays. Poutine a signé ce texte le 13 décembre après qu'il ait été approuvé par la Douma d'État. La loi abroge l'élection au suffrage direct des gouverneurs des régions dans la Fédération de Russie. Le président russe proposera désormais ses propres candidats à l'assemblée législative d'une région, et celle-ci pourra approuver ou rejeter cette candidature. Mais si l'assemblée rejette deux fois le candidat proposé par le président, elle sera dissoute et de nouvelles élections seront organisées.



Vladimir Poutine, président de la Russie

Poutine a proposé cette mesure en septembre après l'attaque contre l'école de Beslan. Le président a prétendu que la loi améliorerait le contrôle du pays et renforcerait la lutte contre le terrorisme.

L'opinion de l'élite politique russe est partagée. La majorité des gouverneurs et des présidents des républiques soutiennent l'initiative de Poutine. Au sud de l'Oural, Murtaza Rakhimov, président du Bachkortostan, a ainsi affirmé : « Nous soutenons fermement et inconditionnellement les mesures prises par le président russe dans le but de préserver la sécurité de notre pays et de ses citoyens et de favoriser une meilleure administration de l'État à tous les niveaux » (*Nezavisimaya Gazeta*, 8 octobre 2004). De son côté, le représentant de l'opposition, Aleksander Ivanchenko, ancien président de la Commission électorale centrale de Russie, s'oppose à cette loi : « La nomination des dirigeants régionaux est une violation de la Constitution, qui instaure en Russie à la fois un régime républicain et démocratique et une organisation fédérale des pouvoirs de l'État » (*Nezavisimaya Gazeta*, 30 octobre 2004).

## Les 89 unités constituantes de la Russie

La Constitution de la Fédération de Russie de 1993 définit le pays comme un État fédéral composé de 89 unités constituantes, appelées en russe « sujets de la Fédération » :

- 21 républiques nationales
- 55 *oblasts* et *kraïs*
- 10 *okrougs* autonomes
- 2 villes d'importance fédérale (Moscou et Saint-Petersbourg)
- 1 région autonome juive

Vladimir N. Lysenko est vice-président du Parti républicain de Russie. Il a été membre du Soviet d'État russe puis de la Douma russe (1990-2003) où il a occupé, de 1996 à 2003, la fonction de président de la Commission des affaires de la Fédération et de la politique régionale.

## La centralisation, ou le renforcement de la « verticale du pouvoir »

Dès son arrivée au pouvoir en l'an 2000, Vladimir Poutine a marqué son premier mandat par une centralisation du pouvoir exécutif au sein de la Fédération, expansion que les Russes ont baptisée « la verticale du pouvoir ». En mai 2000, il a divisé la Russie en sept districts fédéraux dirigés par les plénipotentiaires du président, la plupart d'entre eux étant des généraux. De plus, chaque région de la Fédération a été dotée d'un inspecteur fédéral nommé pour contrôler les gouverneurs élus. En novembre 2004, Poutine a déposé devant la Douma un projet de loi visant à faire passer de 10 000 à 50 000 le nombre minimal des membres d'un parti politique qui prétendrait y obtenir des sièges. Le parti devrait aussi disposer d'au moins 500 membres dans 45 des 89 parlements régionaux.

## L'opinion publique est partagée

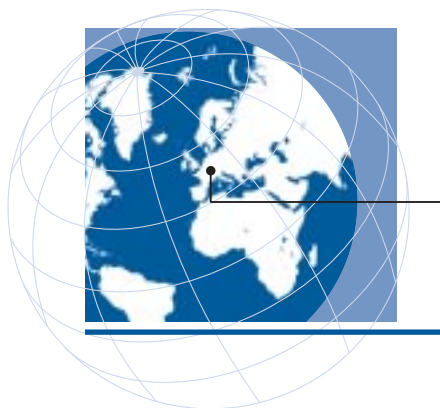
Les assemblées législatives des régions ont transmis à la Douma d'État plus de 70 prises de position touchant à ce texte. Une seule, celle de l'*oblast* de Mourmansk, s'élevait contre le projet de Poutine. Les autres parlements régionaux ont soutenu l'idée, mais toutes les régions se sont néanmoins fermement opposées à la dissolution des assemblées législatives régionales au cas où celles-ci refuseraient de plébisciter un candidat proposé par le président.

L'opposition la plus virulente est venue de l'opinion publique russe et de l'étranger. Selon un sondage réalisé par VZIAM (le plus ancien centre de recherche indépendant sur l'opinion publique, dirigé par le sociologue Yuri Levada), 52 pour cent des Russes interrogés se sont prononcés en faveur de l'élection des gouverneurs, contre 28 pour cent en faveur de leur désignation. Le 10 décembre, Giovanni di Stasi, président du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux du Conseil de l'Europe, a exprimé les craintes de ce dernier : l'instauration d'une procédure facilitant la dissolution des parlements régionaux risque de fragiliser la structure fédérale de la Russie. Le président américain George W. Bush, bon nombre de dirigeants européens et l'opinion publique de la plupart des pays européens ont également critiqué cette loi.

## Une atteinte au droit?

Un groupe d'éminents juristes russes et de défenseurs des droits de la personne a porté l'affaire devant la Cour constitutionnelle de la Fédération de Russie. Ces juristes et autres spécialistes en la matière espèrent bien que celle-ci déclarera inconstitutionnelle la proposition de Poutine. Pourtant, en dépit de l'opposition qui s'exprime tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des frontières, le président Poutine semble inébranlable. Il envisage même de présenter une procédure similaire pour la désignation des maires des grandes villes, qui seraient nommés à leur tour par les gouverneurs choisis par Poutine. (6)





# Les cantons suisses et la Confédération : qui fait quoi et qui paie?

PAR *PASCAL BULLIARD*

**Les** citoyens suisses ont accepté de transférer des fonds aux cantons les plus pauvres et aux cantons montagnards pour assurer les services publics; ils ont aussi accepté de désenchevêtrer les tâches des cantons et de la Confédération. Lors du vote référendaire du 28 novembre 2004, plus de 64 pour cent des votants et 23 des 26 cantons ont opté pour la réforme. Seuls les petits cantons de Nidwald, Schwyz et Zoug ont refusé.

Afin d'améliorer le programme de péréquation financière entre les cantons, le Parlement suisse avait adopté un ensemble de mesures, présentées aux citoyens suisses dans le cadre d'un référendum obligatoire. Ces mesures impliquent 27 amendements à la Constitution qui exigeront la modification de nombreuses lois. Le projet de péréquation financière, qui avait auparavant été accepté par les deux chambres du Parlement suisse, a même remporté le soutien de Zurich et de Genève, deux cantons qui ne bénéficieront pas de la nouvelle loi. La réforme vise le désenchevêtrement des tâches de deux niveaux de gouvernement. Cela représente un développement important du fédéralisme suisse et montre que ce dernier est non seulement vivant, mais capable de s'adapter à de nouveaux défis.

La réforme intervient sur quatre points :

1. Elle **désenchevêtre les tâches** de deux niveaux de gouvernement (Confédération et cantons).
2. Elle **suit le principe de subsidiarité** (un service public doit être fourni par le niveau de gouvernement qui l'assurera le mieux).
3. Elle **élimine les faux stimulants** contenus dans le système de transferts.
4. Elle **réduit les différences** entre les cantons financièrement forts et ceux à capacité financière restreinte.

Le système actuel de péréquation financière est perçu comme favorisant la centralisation, créant des redondances et rendant la prise de décision longue. C'est un instrument complexe et

*Pascal Bulliard était chargé de recherche à l'Institut du Fédéralisme de Fribourg (Suisse) lorsqu'il a écrit cet article. Il travaille maintenant à la Formation à la conduite stratégique de la Chancellerie fédérale à Berne. Les opinions exprimées dans cet article sont propres à l'auteur.*

## 1. Désenchevêtrement des tâches entre la Confédération et les cantons

Confédération	Cantons	Confédération et cantons
Assurance-vieillesse	Subventions pour la construction et l'exploitation de « homes » pour personnes invalides	Prestations complémentaires (Conf. 62,5 %)
		Bourses d'études universitaires
Prestations individuelles de l'assurance-invalidité	Formation spéciale des jeunes handicapés	Transports en agglomération
Soutien des organisations nationales d'aide aux personnes âgées et aux handicapés	Soutien des organisations cantonales et communales d'aide aux personnes âgées et aux handicapés	Transports régionaux (Conf. 50 %)
Routes nationales	Aides à la formation jusqu'au degré secondaire II	Réduction des primes de l'assurance-maladie (Conf. 25 %)
Défense nationale	Séparation des courants du trafic et passages à niveau en dehors des agglomérations	Routes principales
Financement des services de vulgarisation agricole	Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel (objets d'importance locale et régionale)	Mensuration officielle
Promotion de l'élevage	Subventions des centres de formation du personnel du secteur social	Conservation des monuments historiques et protection du patrimoine culturel (objets d'importance nationale)
	Sport (sport scolaire facultatif et moyens didactiques)	Lutte contre le bruit le long des routes cantonales et communales
	Aérodromes	Améliorations structurelles dans l'agriculture
	Amélioration des conditions de logement dans les régions de montagne	Protection de la nature et du paysage
	Vulgarisation agricole cantonale	Protection contre les crues
		Protection des eaux
		Entretien des forêts
		Surveillance de la chasse
		Surveillance de la pêche
		Exécution des peines et des mesures

Source : Département fédéral des finances, 2004

difficilement gérable. Quelque 30 lois règlent les flux financiers de 15 milliards de francs suisses entre la Confédération et les cantons.

Dans la Suisse d'aujourd'hui, de grandes différences existent entre les cantons en terme de taille, de PNB et de population – allant de Zurich avec ses 1,2 million d'habitants (un sixième de toute la population résidant en Suisse) à Appenzell Rhodes-Intérieures avec ses 15 000 personnes.

## La péréquation financière existe depuis 1959

Le système de péréquation financière entre les cantons n'a été établi qu'en 1959, lorsque le gouvernement fédéral reçut le mandat constitutionnel de le mettre en place. La loi concernant la péréquation financière a pour but de fournir aux cantons les moyens pour mener à bien leurs fonctions dans un État fédéral et offrir à leur population les services de base.



La Confédération suisse paie des subventions fédérales aux cantons. La distribution de ces subventions est basée sur ce que la loi appelle la « capacité financière » des cantons. La formule pour calculer ces subventions tient compte des impôts prélevés par chaque canton, qui se voit attribuer un index. Un canton dont l'index est d'au moins 120 est considéré comme ayant une capacité financière élevée et ne recevra donc aucune subvention autre que les subventions fixées. Les cantons ayant un index de 60 ou moins recevront les subventions à un taux maximal. Pour les cantons entre deux, un taux flottant sera appliqué. La capacité financière des cantons n'est pas seulement utilisée pour le calcul des subventions, mais aussi pour celui de la répartition des revenus et pour déterminer les contributions cantonales à la sécurité sociale.

La somme totale des transferts financiers excède les 7,5 milliards de francs suisses par an. Un système parfait aurait 100 pour cent de réussite, soit une péréquation complète. Dans le système actuel, la somme de péréquation atteint à peine les 15-16 pour cent, desquels moins de la moitié provient de subventions fédérales. Deux tiers de ces programmes correspondent à moins de 40 pour cent de la péréquation. Cette inefficacité s'explique en partie par le système byzantin de prise de décision et de financement qui existe entre la Confédération et les cantons. Après des années de compromis politique, la péréquation financière s'est développée en un imbroglio de mesures non coordonnées.

### La péréquation ne couvre pas tout

On en veut pour preuve que la nouvelle péréquation financière confirme bien une caractéristique première du fédéralisme suisse : il n'y a ni obligation légale, ni engagement politique d'assurer partout une égalité parfaite dans la prestation de services publics. La péréquation financière a pour but d'assurer non pas le même niveau de services publics partout, mais seulement un niveau de base. La solidarité, aussi loin qu'elle porte, est basée sur la négociation et le consensus, et prend vie principalement au niveau de la municipalité.

Le système actuel de péréquation fiscale tient compte d'une série de conditions géographiques adverses (cantons isolés avec des hautes montagnes, par exemple). Le système prend aussi en charge des dépenses spéciales liées aux infrastructures d'intérêt national comme les autoroutes ou les casernes militaires, dont la responsabilité fiscale incombe aux cantons. Mais, au cours des années, les problèmes sociaux sont devenus plus importants.

### Deux critères : géographie et conditions sociales

Pour toutes ces raisons, le projet de réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches prévoit deux types de paiements compensatoires : une compensation pour la géographie et une compensation pour les conditions sociales. La première donne plus aux cantons de montagne. On tient compte de trois éléments : les régions au-dessus de 1 080 mètres (pondération : 33,3 %), la population vivant au-dessus de 800 mètres (pond. : 33,3 %), et la structure des habitations, celles avec moins de 200 habitants ou celles avec une faible densité de population (pond. : 16,7 % chacune). Le deuxième type de compensation est spécifique aux cantons qui ont des coûts élevés par habitant pour l'aide sociale et les infrastructures résultant de problèmes spécifiques aux centres urbains. On distingue deux types de coûts : les coûts socio-économiques, comme la pauvreté, l'âge élevé de la population, l'intégration des migrants, les dépendants, les sans-emploi (pond. : 66,6 %), et les coûts spécifiques additionnels dus aux problèmes des centres urbains (pond. : 33,3 %).

## 2. Collaboration intercantonale

Institutions d'intégration des personnes invalides
Médecine de pointe et cliniques spécialisées
Universités cantonales
Hautes écoles spécialisées
Transports en agglomération
Exécution des peines et mesures
Institutions culturelles d'importance suprarégionale
Gestion des déchets
Épuration des eaux usées

Source : Département fédéral des finances, 2004

On peut estimer les flux financiers ainsi :

La Confédération paiera 1,4 milliard de francs suisses et les cantons financièrement forts 1 milliard de francs suisses au profit des cantons dont les revenus ne permettent pas d'assurer certains services. Ces 2,4 milliards de francs suisses iront aux cantons financièrement faibles. Parallèlement à ce système, la Confédération seule payera 600 millions de francs suisses au titre de compensation. La moitié de ce montant ira aux cantons de montagne et l'autre aux cantons urbains. Sous ce nouveau système, 3 milliards de francs suisses seront ainsi dépensés, à comparer avec les 7,5 actuels! De plus, le nouveau système représentera une meilleure péréquation que le système actuel, dont on connaît l'inefficacité.

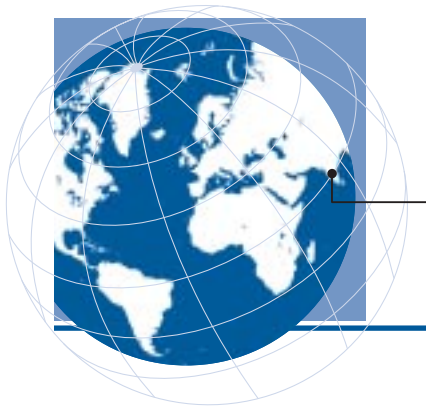
La réforme signifie également un désenchevêtrement des tâches de la Confédération et des cantons. Mais, à cause de quelques résistances des cantons, le résultat de la réforme n'est pas aussi révolutionnaire qu'on aurait pu l'espérer (voir tableau n° 1).

Le projet appelle aussi les cantons à collaborer dans neuf domaines (voir tableau n° 2). Les conséquences de cette invitation sont difficiles à prévoir. Que se passera-t-il si un canton ne coopère pas? Quelle sera la « sanction », s'il y en a une? De longs débats en perspective!

La réforme réduit les disparités entre les cantons en :

- 1) **utilisant les deniers publics de manière plus efficace** (la démocratie directe garantit la responsabilité directe des gouvernants face aux citoyens),
- 2) **atténuant les disparités entre cantons** en terme de capacité financière,
- 3) **trouvant des solutions adaptées aux particularités cantonales et régionales**,
- 4) **déplaçant les décisions politiques vers les citoyens** (le principe de subsidiarité),
- 5) **appliquant une équivalence fiscale**. Ceux qui décident doivent assumer les conséquences financières de leurs décisions : les cantons disposeront de plus larges compétences en matière de biens et services publics.

Maintenant, ce projet a été accepté. Il concerne 27 modifications de la Constitution suisse. Un travail important reste à faire pour adapter les lois fédérales et cantonales. De plus, un nouvel accord portant sur les principes et les procédures doit être établi pour ce qui concerne la collaboration intercantonale. Le nouveau système entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008. Son succès ne sera connu que bien après cette date. (6)



# En Inde, les droits du peuple bodo font des progrès

PAR *HARIHAR BHATTACHARYYA*

**Avant** l'indépendance déjà, la violence ethnique régnait à l'état endémique dans le nord-est de l'Inde, mais la création d'un conseil territorial pour un groupe spécifique, les Bodos, apporte l'espoir d'un règlement politique des tensions entre l'Inde et d'autres séparatistes militants.

La région attend une accalmie. Début octobre 2004, la violence séparatiste a recommencé, tuant 37 personnes dans l'état de l'Assam et 28 dans l'état voisin, le Nagaland. Il semble que le Front national démocratique du Bodoland, un groupe sécessionniste réclamant un État souverain pour le peuple bodo, soit impliqué dans l'attentat en Assam.

Le nord-est de l'Inde, aux frontières du Népal, de la Chine, du Myanmar et du Bangladesh, est constitué de sept entités fédérales dominées la plupart d'entre elles par des tribus, et abrite de nombreux groupes séparatistes. La soudaine montée de violence en Assam a créé des problèmes pour la formation du Conseil territorial bodo, un conseil intérimaire pour l'autonomie gouvernementale des Bodos qui a été formé il y a plus d'un an.

Une version transitoire du Conseil a été instituée en 2003, en présence de M. L. K. Advani, vice-premier ministre indien. Quelque 2 600 militants bodos endurcis ont rendu les armes comme le demandait l'accord. Hagrama Basumatary a prêté serment en qualité de président des Tigres de libération du Bodoland, principale organisation bodo et fer de lance de la création du Conseil. L'autonomie des peuples autochtones de l'Inde garantie par la Constitution n'est pas un fait nouveau (voir *Fédérations*, vol. 3, n° 3, août 2003), mais ce Conseil est un cas à part. Jusque-là, l'autonomie a été concédée à des populations majoritaires sur leur territoire et aux tribus montagnardes. Dans ce cas cependant, avec 1,1 million d'habitants, les Bodos constituent seulement 11,5 pour cent de la population dans la région couverte par le Conseil. Mais les Bengalais, Assamais et d'autres encore ont des sièges réservés au Conseil.

## Les racines du mécontentement bodo

Historiquement, le mécontentement des Bodos trouve ses racines dans la négligence et la marginalisation qu'ils subissent au sein même d'un état qu'ils proclament être le leur depuis des siècles. Les Bodos constituent un groupe tribal important et ils sont les plus nombreux dans les plaines de l'Assam, représentant environ 2 millions des 22 millions d'habitants que comptait l'état en 1991. Les Bodos affirment qu'ils sont les premiers et authentiques colonisateurs de l'Assam, et que les Assamais proprement dits viennent d'ailleurs. Au moment de l'indépendance de l'Inde en 1947, les Bodos constituaient

49 pour cent de la population totale, mais les migrations et les colonisations successives de Bengalais, d'Assamais et d'autres communautés dans leur région les ont relégués au rang de minorité. Les migrations successives ont eu pour conséquence la spoliation de leurs terres au profit de colons non tribaux et une perte substantielle de leur force économique et de leur identité.



*Des femmes bodos en train de battre le riz*

## Résister à l'« assamisation »

Lorsqu'en 1960 l'assamais fut déclaré langue officielle unique de l'Assam, les Bodos, qui n'avaient pas d'écriture indigène de leur propre langue, saisirent cette occasion pour se venger. Ils rejetèrent l'assamais écrit qu'ils utilisaient pour transcrire leur langue au profit des caractères de la graphie romaine. En 1976, après un travail de persuasion de la part du gouvernement central, les Bodos renoncèrent à exiger l'adoption de la graphie romaine et choisirent l'écriture devanagari dans laquelle est écrit le hindi, la langue nationale de l'Inde.

Le rejet de la graphie assamaise a encore accentué le fossé entre les Assamais et les Bodos. Cela fit craindre également aux Assamais de se voir réduits à une minorité dans leur propre état. Les Bodos, pour leur part, redoutèrent que leur langue et leur identité ne se dissolvent dans une certaine « assamisation ».

Dans les années 70, le parti politique Asom Gana Parishad, actuellement au pouvoir dans l'état de l'Assam, lança une campagne dans l'état tout entier pour que les immigrants illégaux soient déportés. Puis, en 1986, l'Union des étudiants bodos présenta de nouvelles demandes :

- un état séparé au nord de la vallée du Brahmapoutre,
- un district autonome dans les régions tribales sur la rive sud du Brahmapoutre, et
- l'incorporation de la langue bodo dans la 8<sup>e</sup> annexe de la Constitution indienne, avec le statut de langue officielle.

## Une période de violence

Dans les années 80, les Tigres de libération du Bodoland, une organisation militante, s'engagea sur la voie de la violence. Avant les élections à l'assemblée assamaise de 1983, ils massacrèrent un grand nombre d'Assamais, provoquant une réplique. Depuis les années 90, la violence exercée par les Tigres s'est étendue au dynamitage de trains et de ponts, avec pour résultat la perte de vies humaines et de biens. Plusieurs milliers de personnes ont péri au cours des 18 années d'insurrection

**Harihar Bhattacharyya** (Ph.D., London School of Economics) est professeur de science politique à l'Université de Burdwan, au Bengale-Occidental, en Inde.



## Qui sont les Bodos?

Certains auteurs soutiennent que l'histoire de l'installation des Bodos en Assam remonte à 3000 avant J.-C., mais des contacts avec la race aryenne alors émergente avaient commencé au 7<sup>e</sup> siècle avant J.-C., début de l'influence hindouiste. La langue bodo, parlée par 1 221 881 personnes selon le recensement indien de 1991, fait partie de la famille des langues tibéto-birmanes. Leur économie traditionnelle est rurale, malgré la montée d'autres industries : l'Assam produit la moitié du thé indien, la moitié de son riz et une grande partie de son pétrole. Une riche tradition de chants, de danses et de littérature chez les Bodos a fait naître un réveil culturel dans les années 20. Avec l'installation grandissante d'Indiens d'autres régions, les tensions se sont exacerbées et des révoltes ont éclaté dans les années 80, entrecoupées de cessez-le-feu sporadiques. Le nom « bodo » est en fait incorrect, le nom d'origine étant « boro »; Brian Hodgson, ethnologue britannique colonial du 19<sup>e</sup> siècle, l'a mal orthographié, et depuis, on emploie le terme « bodo ».

bodo. Au cours de cette période, ce que voulaient surtout les Bodos en réclamant une patrie, c'était simplement une entité politique au sein de la fédération indienne. Mais le gouvernement n'a pas accédé à cette demande, dans la mesure où les Bodos ne constituent pas une majorité dans les régions où ils sont actuellement concentrés.

Jusqu'à présent, deux accords de paix ont été signés entre le gouvernement et les Bodos, en 1993 et 2003. Ces accords leur offrent une assez large autonomie au sein du fédéralisme indien.

### Le premier accord bodo

Le premier accord, ratifié en 1993, prévoyait l'élection démocratique du Conseil autonome du Bodoland, dans la vallée nord du Brahmapoutre, où au moins la moitié de la population est tribale. Sous la juridiction de l'état de l'Assam, ses compétences s'étendaient aux domaines suivants : l'industrie artisanale, l'élevage, les forêts, l'agriculture, les travaux publics, la sériciculture, la formation et l'éducation primaire et secondaire, les affaires culturelles, la coopération, les *panchayats* (conseils de village) et le développement rural, la santé et la protection de la famille, l'irrigation, l'assistance sociale, le commerce, ainsi que la planification urbaine. Un article du budget de l'état prévoyait le financement nécessaire. Le Conseil était tout particulièrement invité à préserver les pratiques sociales et religieuses des Bodos, de même que les lois coutumières, les procédures et l'autorité sur la propriété et le transfert des biens fonciers.

### L'échec du Conseil autonome du Bodoland

L'assemblée législative de l'Assam adopta la Loi sur le Conseil autonome du Bodoland de 1993. Mais, suite à la forte opposition de diverses organisations bodos, les élections permettant de le concrétiser n'eurent jamais lieu. La pomme de discorde était constituée par les 515 villages supplémentaires qu'un groupe de Bodos avait revendiqués et que le gouvernement de l'Assam avait refusé d'inclure dans l'accord, sous prétexte que les Bodos ne représentaient pas plus de deux pour cent de la population dans ces villages.

Un certain nombre d'organisations bodos militantes, dont celles de la Force de sécurité bodo (plus tard renommée Front national démocratique du Bodoland) et des Tigres de libération du Bodoland, s'opposèrent fermement à l'accord tout en s'assurant la mainmise de fait sur le Conseil nommé. Le nettoyage

ethnique entrepris en 1994 dure encore aujourd'hui. En 1996, les Bodos tuèrent près de 100 Santals, une autre tribu non bodo, dans les régions du Conseil, forçant quelque 100 000 Santals à se réfugier dans des camps dans le bas Assam. Les extrémistes cherchaient à s'approprier des terres qui avaient été retirées aux Bodos 40 ans auparavant.

### Le second accord bodo

Après 1993, le mouvement bodo gagna en violence, et les Tigres de libération du Bodoland en prirent le commandement. En 2003, un second accord fut signé par le gouvernement central, l'état de l'Assam et les Tigres, au nom des Bodos, établissant un Conseil territorial autonome bodo qui aurait plus ou moins les mêmes compétences que le précédent, mais avec davantage d'autonomie en vertu de la 6<sup>e</sup> annexe de la Constitution indienne.

On instaura un conseil de 46 membres, dont 40 devaient être élus et 6 désignés par le gouverneur de l'Assam. Au total 30 sièges furent réservés aux représentants des tribus, 5 à ceux qui ne provenaient pas des tribus et 5 à d'autres encore. Le Conseil avait pour but d'opérer dans les districts du Kokrajhar, d'Udalguri, et de Baska et Chirang (les trois derniers encore en projet), regroupant 3 082 villages. On devait incorporer des mesures pour assurer la protection des droits notamment fonciers des peuples non tribaux dans les régions du Conseil.

### À l'avenir

Bien que les Bodos représentent une petite minorité dans les régions du Conseil, ils détiennent 30 sièges sur 46, ce qui ne semble pas très démocratique à première vue. Mais les enjeux vont bien au-delà de la simple démocratie : le souci primordial dans les accords de paix demeure la protection du peuple aborigène contre les menaces à son identité.

Les Bodos disposent désormais de leur unité politique autonome. Le Conseil territorial bodo a été habilité en vertu d'une modification de la 6<sup>e</sup> annexe de la Constitution. En décembre 2003, le Parlement indien a entrepris de protéger la langue bodo en la plaçant sous la 8<sup>e</sup> annexe de la Constitution avec l'adoption de la 100<sup>e</sup> modification. Il s'agit d'une véritable réussite pour les Bodos. Les priorités du nouveau conseil intérimaire – la santé, l'éducation et l'infrastructure – se veulent une solution au sous-développement à long terme des régions bodos. Des élections pour la formation du Conseil devaient avoir lieu dans les six mois suivant mars 2003, et les Tigres de libération du Bodoland devaient se transformer en un parti politique autorisé à participer aux élections. (Les Tigres désarmèrent, et un conseil intérimaire fut formé en décembre 2003.)

Mais des oppositions demeurent de part et d'autre : elles émanent du Front national démocratique du Bodoland d'une part, et d'autre part, du Front des 18 partis non bodos Sanmilito Jangoshtiya Sangram Samity (le front uni des peuples divers). Les non-Bodos se plaignent que leur collectivité n'ait pas le droit de posséder des terres dans les régions du Conseil. L'offre récente du gouvernement central de négocier avec le Front national démocratique du Bodoland pourrait ne pas se révéler plus bénéfique que la solution institutionnelle qui a conduit au Conseil territorial bodo. Le gouvernement de l'état a approuvé la formation du Conseil en principe, et beaucoup d'intellectuels y voient la meilleure solution au problème bodo. Compte tenu que l'on projette d'établir dans le Nord-Est un couloir pour le commerce entre l'Inde et l'Asie du Sud-Est, la paix intérieure dans la région revêt une importance primordiale. 6



# Dispute sur la péréquation et le pétrole marin au Canada

*Discours enflammés et exercices de corde raide aboutissent à une entente entre le gouvernement fédéral et deux provinces atlantiques.*

PAR JENNIFER SMITH

**L'automne** dernier, le premier ministre canadien, Paul Martin, et les premiers ministres des provinces et des territoires se sont réunis pour discuter les grandes lignes du nouveau programme de péréquation proposé par le gouvernement fédéral. À la fin de cette réunion, le premier ministre Martin déclara que ses homologues provinciaux et territoriaux étaient généralement d'accord avec la proposition fédérale. Le même jour, toutefois, Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador, la province la plus pauvre et la plus à l'est du pays, a quitté la réunion de manière précipitée en accusant son vis-à-vis fédéral de manquer à sa promesse d'autoriser la province à conserver l'intégralité de ses recettes de pétrole et de gaz marins.

Le premier ministre Williams ordonna que les drapeaux canadiens soient retirés des immeubles provinciaux, et des propos enflammés furent échangés entre la capitale provinciale et les autorités fédérales. Puis, subitement, avant que le Parlement ne reprenne ses activités à la fin de janvier, une entente a été annoncée : les autorités fédérales avaient fait certaines concessions et conclu une nouvelle entente avec la province de Terre-Neuve-et-Labrador et avec sa voisine, la Nouvelle-Écosse.

Au Canada, un accord sur la péréquation est une affaire qui, manifestement, soulève les passions. Que s'est-il passé? Et quel rapport y a-t-il entre la péréquation et le pétrole et le gaz marins? (voir encadré « Le programme canadien de péréquation »)

## **Pas uniquement une question d'argent**

Les négociations sur la péréquation ayant précédé l'accord revêtent un intérêt particulier. Premièrement, l'offre soumise par le gouvernement fédéral aux provinces et aux trois territoires comportait des éléments novateurs. Deuxièmement, il y avait la question de la rente provenant du pétrole et du gaz marins. Troisièmement, il y avait le caractère minoritaire (et donc fragile) du gouvernement Martin.

Ce qu'il faut souligner, c'est que le gouvernement fédéral ne s'est pas contenté d'offrir simplement plus d'argent. Depuis quelques années, les recettes fiscales qu'il perçoit sont plus élevées que ses dépenses, de sorte qu'il peut se permettre d'être plus généreux. Pour avoir une idée des montants en cause, rappelons que les provinces étaient censées recevoir 9,66 milliards de \$ CA en 2004-2005. En vertu de l'offre présentée à l'automne, elles en auraient reçu 10 milliards et les territoires 1,9 milliard. En 2005-2006, provinces et territoires



*Danny Williams, premier ministre de Terre-Neuve-et-Labrador*

auraient reçu, respectivement, 10,9 milliards et 2 milliards de \$ CA. La nouvelle entente avec Terre-Neuve-et-Labrador garantit que cette province recevra à elle seule 2 milliards de \$ CA sur huit ans.

En outre, l'offre fédérale de l'automne comportait une promesse d'augmentation annuelle de 3,5 pour cent jusqu'en 2009-2010 et la création d'un groupe de travail indépendant ayant pour mandat d'étudier divers aspects du programme de péréquation et de soumettre des recommandations en vue de l'améliorer.

Les deuxième et troisième propositions méritent qu'on s'y attarde.

La promesse d'une augmentation de 3,5 pour cent ne concorde sans doute pas avec le principe de la péréquation, qui est de faire en sorte qu'aucune province ne se situe au-dessous d'une capacité fiscale normale déterminée en fonction de sources de recettes particulières. Il n'est pas impossible d'imaginer un scénario où chaque province est proche de la norme, ce qui se traduirait par une baisse des montants de péréquation.

## **Écartez la politique partisane...**

Le groupe de travail indépendant que le gouvernement fédéral a proposé de créer et qui aura pour tâche d'examiner la formule couramment utilisée pour mesurer la capacité fiscale est une donnée nouvelle. Le groupe examinera également d'autres méthodes susceptibles d'être employées pour mesurer la capacité fiscale, évaluera l'appui du public à l'égard du programme de péréquation, et indiquera s'il convient d'établir un comité permanent.

En outre, la situation financière des sociétés productrices de pétrole et de gaz est très satisfaisante et celle des gouvernements qui reçoivent des rentes de ces sociétés l'est aussi. Toutefois, personne ne peut prédire l'évolution des prix du gaz et du pétrole.

Enfin, suite à l'élection générale de juin 2004, le Parti libéral ne dispose plus d'une majorité de sièges au Parlement. Le premier ministre Martin se retrouve donc à la tête d'un gouvernement minoritaire qui est tributaire de l'appui des députés des autres partis représentés à la Chambre des communes. Les gouvernements provinciaux mécontents disposent donc de moyens de pression plus efficaces que si le gouvernement fédéral possédait une solide majorité.

## **Affaires en suspens**

Les ressources extracôtières ont un effet important sur les paiements de péréquation. À mesure que les rentes reçues par les provinces au titre de ces ressources augmentent, leur capacité fiscale augmente également. Elles se rapprochent de la mesure du rendement fiscal provincial moyen fondée sur cinq

*Jennifer Smith est professeure et directrice du Département de science politique de l'Université de Dalhousie, à Halifax, en Nouvelle-Écosse.*

provinces. Il s'ensuit qu'elles reçoivent des paiements de péréquation moins élevés. Par le truchement de la péréquation, le gouvernement fédéral recouvre actuellement environ 70 cents sur chaque dollar que les provinces touchent au titre des recettes provenant des ressources énergétiques extracôtières.

Du point de vue des deux provinces en question, cette situation est très insatisfaisante. Elles soutiennent que les recettes provenant des gisements pétroliers et gaziers marins constituent un gain exceptionnel. Elles veulent bénéficier de l'intégralité des rentes liées aux ressources naturelles, et ce *sans que ces rentes ne réduisent leur part actuelle des paiements de péréquation*. Elles veulent avoir la possibilité de sauter d'un bond au rang des provinces « nanties ».

De plus, au cours de la campagne électorale de juin dernier, le premier ministre Martin, constatant qu'il ne faisait pas bonne figure dans les sondages, s'arrêta à St. John's (la capitale de Terre-Neuve-et-Labrador) et promit au premier ministre Williams – du moins c'est ce qu'affirme celui-ci – que la province pourrait conserver l'intégralité des rentes afférentes au pétrole et au gaz marins. Il s'engagea à faire en sorte que le gouvernement fédéral ne réduise pas les paiements de péréquation à la province lorsque augmenteront ses rentes de pétrole et de gaz. Inutile de dire que, depuis lors, le gouvernement fédéral n'a cessé d'être dans l'embarras.

### **Un plafond et une limite de huit ans**

Mises à part les promesses électorales, du point de vue du gouvernement fédéral, la position des deux provinces atlantiques n'était pas compatible avec l'objectif du programme de péréquation. Ces provinces reçoivent des paiements de péréquation depuis l'entrée en vigueur du programme il y a plusieurs décennies. Le fait que les rentes provenant des ressources extracôtières les rapprochent de la moyenne des cinq provinces revêt un caractère indéniablement positif, et ce même s'il s'ensuit une baisse des paiements de péréquation. Le gouvernement fédéral a aussi invoqué un autre argument. Selon des jugements rendus par les tribunaux il y a plusieurs années, il est propriétaire des ressources extracôtières sous les fonds marins. En tant que représentant du peuple canadien, il a donc un rôle à jouer dans la gestion de ces ressources.

Au cours de la période post-électorale, le gouvernement fédéral a entrepris de modifier la promesse électorale, du moins telle qu'elle était comprise par le premier ministre Williams, en l'assujettissant à certaines conditions. La première concernait un plafond sur le montant de recettes provenant des ressources extracôtières que les provinces pouvaient recevoir avant l'activation de la clause de récupération dans le cadre du programme de péréquation. Une autre condition prévoyait l'inclusion des paiements de péréquation dans la détermination de la capacité fiscale (la capacité de prélever des recettes par le biais des impôts ou par d'autres moyens), celle-ci étant une variable déterminante dans le calcul des paiements de péréquation. Une troisième condition prévoyait l'assujettissement de l'entente à une durée de huit ans, le gouvernement fédéral se réservant sans doute le droit de la modifier par la suite.

Aucune des deux provinces ne voulait accepter ces conditions et les négociations se sont poursuivies jusqu'aux derniers jours de décembre. Au cours de ces négociations, le gouvernement fédéral a assoupli sa position à deux titres. Il a consenti à supprimer le plafond et à autoriser les provinces à conserver l'intégralité des recettes énergétiques. Il a aussi consenti à renouveler automatiquement l'entente pour une durée de huit

### **Le programme canadien de péréquation**

Le mot « péréquation » désigne un programme de transferts intergouvernementaux inconditionnels ayant pour objet de permettre aux provinces et aux territoires d'assurer des services comparables dans des domaines comme les soins de santé, l'aide sociale et l'éducation à des taux d'imposition comparables.

En vertu de la Constitution canadienne, c'est aux provinces qu'incombe la responsabilité de ces services et elles ont les pouvoirs fiscaux requis pour en assurer la prestation. Toutefois, l'économie de certaines provinces est relativement très développée, alors que celle des autres l'est peu ou moyennement. Sans la péréquation, la qualité de ces services varierait beaucoup d'une province à l'autre.

Institué en 1957, le mécanisme de péréquation mesure les écarts entre les capacités fiscales des provinces en comparant les recettes qu'elles tirent de diverses sources. Un rendement fiscal « normal » est déterminé, et les provinces dont le rendement est inférieur à la normale reçoivent des transferts du gouvernement fédéral qui comblent l'écart entre les deux. Celles dont le rendement est supérieur ne reçoivent aucun paiement.

Il importe de souligner que le système mesure la capacité fiscale mais non pas les écarts entre les coûts ou les besoins de services, comme le font les régimes de péréquation d'autres pays, l'Australie ou l'Afrique du Sud par exemple. En outre, les paiements de péréquation que le gouvernement fédéral verse aux provinces sont financés par le Trésor fédéral, c'est-à-dire grâce aux impôts acquittés par les Canadiens de tous les coins du pays, y compris ceux qui résident dans les provinces bénéficiaires.

En 1982, un énoncé sur la péréquation a été inséré dans la Constitution. Il s'agit d'une étape importante dans l'histoire du fédéralisme canadien.

ans si, lors de son expiration, les deux provinces demeurent admissibles à des paiements de péréquation.

Fin janvier, les trois gouvernements ont annoncé avoir conclu une entente garantissant à la Nouvelle-Écosse au moins 830 millions de \$ CA sur une période de huit ans, et à Terre-Neuve-et-Labrador un minimum de 2,6 milliards sur la même période.

En vertu de cette entente, les deux provinces conserveront l'intégralité des redevances provenant des ressources de pétrole et de gaz (suppression du plafond) et continueront de recevoir des paiements de péréquation jusqu'à ce qu'elles atteignent la norme des cinq provinces (en termes de capacité fiscale). Si elles n'atteignent pas cette norme en 2012, l'entente sera reconduite pour une autre période de huit ans. Si elles atteignent la norme au cours de cette période et cessent donc d'être admissibles à des paiements de péréquation, elles auront droit à des paiements de transition pendant deux ans.

Certes, l'entente est plus généreuse que ne l'avait anticipé le gouvernement fédéral. Il n'en reste pas moins qu'elle résulte en une situation « gagnant-gagnant ». Pour ce qui est du gouvernement fédéral, il a fait en sorte que le principe de péréquation soit assujéti au compromis de deux ans relatif aux paiements de transition. De plus, l'entente est assujéti à une date limite au-delà de laquelle le partage des redevances entre les deux gouvernements sera renégocié. Enfin, rien dans l'entente ne met en question le fait que le gouvernement fédéral est propriétaire des ressources.

Il s'agit d'un conflit classique entre le centre et les régions au sein d'un régime fédéral. Et il a été résolu grâce à de dures négociations entre les principales parties concernées. ☺





# Actualités en bref

## **Le sommet de l'Union africaine s'est tenu à Abuja, au Nigeria**

Le quatrième sommet des 53 pays membres de l'Union africaine s'est tenu les 30 et 31 janvier à Abuja, au Nigeria. L'hôte du colloque était le président du Nigeria, Olusegun Obasanjo, actuel président de l'Union africaine. Les chefs d'État, parmi lesquels le président sud-africain Thabo Mbeki et le président de l'Égypte Hosni Mubarak, se sont joints à Kofi Annan, secrétaire général des Nations Unies, pour des discussions. En tête de liste des sujets discutés se trouvaient les conflits africains en Côte d'Ivoire, dans la République démocratique du Congo, dans la région du Darfour au Soudan, ainsi que l'impact de maladies comme le sida, la malaria et la poliomyélite. Des plans pour augmenter la représentation africaine au Conseil de sécurité de l'ONU et pour apporter des changements à cet organisme furent aussi discutés.

## **Le Parlement de l'Union européenne approuve la Constitution**

Au milieu des drapeaux, les membres du Parlement européen ont approuvé à Strasbourg, le 12 janvier, leur Constitution par 500 voix contre 137 et 40 abstentions. Le document doit maintenant être ratifié par les 25 pays membres, ce qui, selon toute vraisemblance, ne se fera pas avant la fin de 2006. Le chef du Parti social-démocrate autrichien, Martin Schulz, a fait l'éloge des valeurs de la nouvelle Constitution, qui enchâsse des « valeurs universelles et indivisibles, valides pour tous les Européens ». Le rapporteur Inigo Mendez de Vigo y voit l'annonce d'une « nouvelle ère sur ce continent ». Les parlementaires se sont exhortés les uns les autres à convaincre leurs électeurs de soutenir la Constitution.

Mais, en dépit du soutien du Parlement, une campagne du « Non » a été organisée pour que soit rejetée la Constitution.

## **Les Basques d'Espagne demandent un droit de sécession**

Le Parlement de la région autonome basque espagnole a voté en faveur de l'établissement d'une « libre association » avec l'Espagne. Le 30 décembre 2004, à 39 voix contre 35, la proposition a été approuvée par le Parlement, après que trois membres du parti Sozialista Abertzaleak (jugé proche du groupe rebelle séparatiste ETA) eurent changé d'avis et s'y soient ralliés. Ce parti soutenait jusque-là que la proposition n'allait pas assez loin. Le plan a été surnommé « plan Ibarretxe », d'après Juan Jose Ibarretxe, un dirigeant basque. Mais même si le Parlement basque a approuvé le plan, un appui du Parlement d'Espagne est improbable. Le Parti socialiste du premier ministre Jose Luis

Rodriguez Zapatero s'oppose à la mesure, ainsi que le Parti populaire, qui forme l'opposition.

Le 1<sup>er</sup> février, le plan a été discuté au Parlement espagnol, où il fut rejeté par 313 voix contre 29. Le jour suivant, Ibarretxe a annoncé que des élections générales auraient lieu dans la région basque le 17 avril, un mois plus tôt que prévu; il espère ainsi montrer que les Basques soutiennent ce plan. Si le Parti nationaliste basque obtient une majorité absolue à la suite des élections, Ibarretxe a indiqué qu'il soumettrait le plan à un référendum.

Outre la modification du lien avec Madrid, la mesure établirait un système basque de tribunaux et une représentation basque dans les organismes internationaux, y compris l'Union européenne. En tant que communauté autonome d'Espagne, la région basque contrôle déjà ses propres finances, la police, les soins de santé, les écoles et d'autres services publics.

## **Denzil Douglas réélu à Saint-Kitts-et-Nevis**

Le 25 octobre 2004, le Parti travailliste de Saint-Kitts-et-Nevis a formé de nouveau le gouvernement à Saint-Kitts-et-Nevis, ayant obtenu un peu plus de 50 pour cent des suffrages exprimés et 12 des 17 sièges de l'assemblée législative. Denzil Douglas, chef du Parti travailliste, a été nommé premier ministre. Un parti d'opposition, le Mouvement des citoyens, a obtenu 3 sièges avec 8 pour cent des voix, et le Mouvement d'action populaire un siège avec 32 pour cent des voix. Le Parti réformiste de Nevis a gagné le siège qui restait avec 7 pour cent des voix. La participation électorale a été de 59 pour cent. Il existe encore une possibilité de référendum sur la sécession de l'île de Nevis.



*Denzil Douglas, premier ministre de Saint-Kitts-et-Nevis*

## **Le gouvernement sri-lankais enquête concernant l'aide disparue**

Le gouvernement sri-lankais a entrepris une enquête concernant l'aide qui était destinée aux victimes du tsunami sur la côte est du pays et qui s'est perdue. Tandis que les registres du gouvernement montraient que des quantités suffisantes de nourriture avaient été expédiées vers la ville de Batticaloa, sur la côte est, il y a eu, le 31 janvier, une manifestation à Tricomalee, près de Batticaloa, où des centaines de personnes

ont indiqué que le gouvernement ne leur avait donné aucune nourriture et qu'ils n'avaient reçu aucune aide pour la reconstruction. Ailleurs, des gens se sont plaints qu'en janvier, quatre camions contenant du riz, des lentilles et du sucre, en partance vers des régions habitées par des Tamouls, au nord du Sri Lanka, ont été forcés par des citoyens cinghalais de faire demi-tour; la nourriture a par la suite été distribuée dans des régions cinghalaises. Des rapports signalent notamment que l'aide et le secours donnés aux régions du Sri Lanka contrôlées par les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) ont servi à aider les soldats de cette organisation. S'il y eut, immédiatement après le tsunami, coopération entre les gens du LTTE et le personnel du gouvernement du Sri Lanka dans le but de porter secours aux sinistrés de l'Est et du Nord, les tentatives ultérieures pour combiner les efforts de secours et de relèvement ont été vaines. Quelque 3 000 personnes ont été tuées par le tsunami le long de la côte de Batticaloa. Le désastre a aussi fait 62 000 sans-abri dans cette région.

### **Dispute autour d'une firme de gestion des eaux à Buenos Aires**

Les résidents de la province de Buenos Aires doivent-ils subir une hausse de tarif de 60 pour cent pour financer les améliorations de leur système d'approvisionnement en eau? Comme la firme qui fournit l'eau est une société sous contrôle français, Nestor Kirchner, président de l'Argentine, s'est rendu à Paris en janvier pour y rencontrer le président français Jacques Chirac. Le gouvernement argentin a rejeté la hausse de 60 pour cent et a demandé à la société Auguas Argentinas, contrôlée par la firme française Suez, d'investir 136 millions de \$ US dans ces améliorations. Le ministre argentin de la planification, Julio de Vido, qui était aussi à Paris pour ces entretiens, a indiqué que le gouvernement argentin pourrait contribuer à ces améliorations, mais pas « bénévolement ».

### **Le Forum social mondial 2005 se termine à Porto Alegre, au Brésil**

Le 31 janvier, le cinquième Forum social mondial a pris fin dans la ville brésilienne de Porto Alegre, située dans le sud du pays. L'événement a attiré 155 000 participants venant de 135 pays. Il y eut 6 880 conférenciers et 2 500 activités. L'ouverture du Forum a pris la forme d'un témoignage de la diversité du monde. Contrairement aux pratiques passées, la préparation de l'ordre du jour a été confiée à un groupe de 16 « personnalités », qui ont demandé aux 120 000 participants (ou plus) de l'approuver. On voulait ainsi éviter de travailler dans un grand espace ouvert, sans structure déterminée. C'était aussi la première fois que le Forum social mondial réunissait des groupes de la société civile pour rencontrer les représentants de la Banque mondiale et du Fond monétaire international. « C'est important d'être ici pour écouter, comprendre la critique et la rapporter », a déclaré Simonetta Nardin, de la direction des affaires extérieures du FMI.

### **La nouvelle Constitution autrichienne reportée?**

La convention constitutionnelle d'Autriche a produit une première ébauche. En décembre 2004, le projet d'une constitution révisée fut proposé par Franz Fiedler, un membre de la convention. Il comportait une référence au « droit au logement » et contenait les termes suivants : « Le mariage et la famille bénéficient de la protection juridique, économique et sociale de l'État. » Le projet n'incluait aucune référence à Dieu. Les socialistes autrichiens ont jugé cette ébauche de constitution « inacceptable ». Le parti socialiste veut, entre autres, une

réduction de l'âge du droit de vote à 16 ans. Un référendum à l'automne 2005 sur un nouveau projet de constitution semble maintenant improbable. (6)

## **Les homosexuels et la loi dans les États fédéraux**

**Afrique du Sud** : La Déclaration des droits sud-africains incorporée dans la Constitution de 1996 protège les homosexuels de toute discrimination. En 1998, la Cour suprême a supprimé la loi sur la sodomie.

**Allemagne** : Les lois contre l'homosexualité ont été abrogées en 1968, en Allemagne de l'Est, et en 1969, en Allemagne de l'Ouest. En 2001, le Bundestag a adopté une loi pour permettre l'union civile des couples de même sexe. Cette loi fut élargie en octobre 2004 pour autoriser l'adoption des enfants de l'autre partenaire et permettre un soutien mutuel.

**Belgique** : Légalisation du mariage homosexuel en février 2003, le second pays dans le monde à le faire.

**Brésil** : Il n'y a aucune loi contre l'homosexualité; un certain nombre d'états et de villes ont des lois interdisant la discrimination contre les homosexuels. En décembre 2004, le Brésil a modifié sa politique en matière d'immigration pour que soient reconnues les relations entre les couples binationaux de même sexe.

**Canada** : Les lois contre les pratiques homosexuelles ont été abrogées en 1969. Pierre Trudeau, alors premier ministre, avait déclaré : « Il n'y a pas de place pour l'État dans les chambres à coucher de la nation. » Le mariage homosexuel est légal dans 7 provinces sur 10 et, en février 2005, un projet de loi étendant le mariage aux couples de même sexe a été présenté en première lecture au Parlement fédéral.

**Espagne** : En décembre 2004, le gouvernement socialiste a présenté une loi visant à légaliser le mariage homosexuel. Le Parlement prévoit en débattre en février.

**États-Unis d'Amérique** : En 2003, la Cour suprême des États-Unis a jugé que les lois contre la sodomie, toujours en vigueur dans 14 états sur 50, étaient inconstitutionnelles. Le Massachusetts a légalisé le mariage homosexuel en 2004, et une loi offrant la possibilité aux partenaires de même sexe de conclure une union civile a été adoptée au Vermont en 2000.

**Inde** : L'article 377 du code pénal indien proscrie toujours les pratiques homosexuelles.

**Nigeria** : Le chapitre 42, article 214, du code pénal nigérien, prescrit que les personnes coupables d'actes homosexuels sont passibles de 14 ans de prison. En vertu de la charia, qui régit certains états du nord, la peine peut aller jusqu'à la mort par lapidation.

**Pakistan** : L'article 377 du code pénal pakistanais fait de l'homosexualité une activité illégale. Elle est passible d'une peine d'emprisonnement (de deux ans jusqu'à la réclusion à perpétuité) et d'un châtimement corporel de 100 coups de fouet. En vertu de la loi islamique (qui prévaut au Pakistan depuis 1990), la peine peut être la mort par lapidation.

**Suisse** : Il n'y a aucune loi contre l'homosexualité; la Constitution interdit implicitement toute discrimination fondée sur l'orientation sexuelle. En 2002, le canton de Zurich a organisé un référendum pour permettre l'union civile dans le cas des couples homosexuels. En décembre 2003, l'assemblée législative fédérale a adopté, en première lecture, un projet de loi autorisant les homosexuels à conclure des unions civiles. Un processus référendaire a été lancé par ceux qui s'y opposent.



# Courrier des lecteurs

## La désintégration de la Yougoslavie

5 janvier 2005

À la rédaction

Objet : *Fédérations*, vol. 4, n° 1, *Yougoslavie : les raisons d'un échec*

J'ai lu avec intérêt l'article de Dejan Guzina au sujet de la désintégration de la Yougoslavie dans l'édition de mars 2004 de *Fédérations* (« Yougoslavie : les raisons d'un échec ») et je souscris aux propos de l'auteur. Ce qu'il dit est entièrement vrai, mais il manque peut-être quelques informations, ce qui m'incite à apporter certaines mises au point. Les causes de la désintégration de la Yougoslavie peuvent se partager en deux grandes catégories : les motifs historiques et les événements récents. L'article de Guzina est centré sur ces derniers (spécialement sur la politique yougoslave après les années 70 et sur leurs conséquences). Tout ce qu'il dit au sujet de ces événements est important et véridique, mais cela ne fournit pas une explication entièrement satisfaisante. [...]

En fait, les Slovènes et les Croates voulaient vivre dans des républiques souveraines, mais ils désiraient préserver une Yougoslavie qui serait devenue un cadre de coopération économique et politique. Les Serbes, de leur côté, voulaient maintenir l'unité de la Yougoslavie en tant qu'État; ils n'étaient pas prêts à accepter la souveraineté des républiques et la « confédéralisation » du pays, à moins d'une modification des frontières qui aurait permis de maintenir l'unité de la nation serbe à l'intérieur d'un seul État. Cela est bien illustré par les débats constitutionnels de 1990 et 1991, durant lesquels, comme le signale Guzina, trois solutions furent présentées : une fédération, solution qui avait la préférence des Serbes et du Monténégro; une confédération, solution privilégiée par les Slovènes et les Croates; et le compromis d'une (con)fédération asymétrique. Cette dernière solution a été soutenue par les Bosniaques et les Macédoniens autant que par le plan Carrington, le premier projet d'un traité de paix issu de la communauté internationale. La raison pour laquelle un accord n'a pu être conclu ne vient pas du fait qu'un compromis était impossible (puisque toutes les parties étaient intéressées à maintenir une espèce de communauté yougoslave), mais de l'absence de toute volonté politique de la part des protagonistes au pouvoir, principalement les dirigeants serbes. La Serbie a jugé que l'équilibre des forces lui était favorable. C'est pourquoi, au lieu d'essayer d'atteindre un compromis mutuellement acceptable, elle a eu recours à des diktats unilatéraux, adoptant ainsi une politique de la force pour régler le conflit.

La désintégration de la Yougoslavie n'était pas inévitable. Et, par conséquent, le fait qu'elle eut lieu par suite d'une guerre ayant entraîné un démembrement sanglant se soldant par la perte de 250 000 vies humaines ne l'était pas non plus. Il est vrai que, compte tenu du mélange territorial des nations slaves méridionales, les principes du droit des nations et celui des états (les républiques) à s'autodéterminer étaient contradictoires. Mais ce fait seul n'aurait pas mené à la guerre : quelque sérieuse source de conflit qu'ait pu être cette contradiction, c'est le jugement que les nationalistes serbes portèrent sur la situation et le machiavélisme de Milosevic qui rendirent cette affaire réellement dangereuse. Les nationalistes serbes jouissaient d'une supériorité militaire et ont cru pouvoir atteindre leurs objectifs ultimes rapidement, par la force; c'est pourquoi ils étaient prêts à déclencher une guerre « préventive ». Cela s'accordait avec les intérêts personnels du président serbe : Milosevic a consciemment aggravé les conflits afin de légitimer son pouvoir par la « défense des intérêts de la nation ». [...]

Quant à la « petite Yougoslavie » de Milosevic (la République fédérale de Yougoslavie proclamée en 1992), il ne s'agit pas, en fait, d'un héritage du « yougoslavisme » historique, puisqu'elle a été fondée sur la raison d'État à la base de la Grande-Serbie. Son but était d'unifier l'ensemble des Serbes dans un État unique. [...] Les défaites militaires, la gouvernance de l'ONU au Kosovo et la réviviscence des aspirations indépendantistes du Monténégro (malgré la chute de Milosevic, survenue entre-temps) ont décidé du sort de cet État.

József Juhász

Professeur associé, Département d'histoire de l'Europe de l'Est  
Université Eötvös Loránd, Budapest, Hongrie

**NDRL** : La version intégrale de cette lettre se trouve sur [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Cliquer sur « Bibliothèque sur le fédéralisme » et choisir dans la liste « Yougoslavie ».

## Le système électoral suisse

31 août 2004

À la rédaction

Objet : *Fédérations*, vol. 4, n° 2, *Élections aux États-Unis : les états feront-ils mieux que la dernière fois?*

Nous sommes une société établie à Bâle, en Suisse, et nous avons rédigé un rapport exposant les meilleures procédures électorales suisses, lesquelles ont la réputation d'être à la fois précises et fiables. Il s'agit d'un rapport bref et rigoureux, qui présente des exemples, des directives, des tableaux et des calculs de coût. D'un style facile à lire, le texte explique l'ensemble des procédures d'une élection, y compris la conception graphique du bulletin de vote, le dépouillement des votes, les calculs de coût et la transmission complète des résultats du scrutin. Le *Swiss Voting System Report* propose des faits, des chiffres, des exemples et des moyens pratiques. Il contient aussi de l'information sur la façon de rendre les procédures électorales américaines jusqu'à 20 fois plus économiques.

Nous avons aussi mis au point un modèle pour des élections honnêtes, fiables, compréhensibles et plus démocratiques. Si un bureau de vote se conforme à nos normes, il est autorisé à utiliser le symbole du *Swiss Voting System Freedom of Voting®*. Partout où ce symbole est présent, les électeurs peuvent être assurés que leur vote sera correctement compté et traité, et qu'il se reflétera dans le résultat final du scrutin. Les électeurs le sauront : « Cette fois, mon vote compte. » Ces normes peuvent être téléchargées à partir de notre site Internet.

Nous n'essayons pas de modifier le régime électoral américain, mais nous tentons plutôt d'être un soutien, d'apporter des suggestions et de proposer des idées non seulement pour aider l'Amérique, mais pour encourager les électeurs en leur montrant que leur vote ne sera pas ignoré. Nous essayons de soutenir la démocratie partout dans le monde entier en offrant ces rapports.

Cordialement,

Beat Fehr

Président-directeur général, *Swiss Voting System*  
Bâle, Suisse





# Abonnez-vous

Nom : \_\_\_\_\_ Ville : \_\_\_\_\_

Pays : \_\_\_\_\_ Courriel : \_\_\_\_\_

Affiliation professionnelle : \_\_\_\_\_

## Suggérez-nous de nouveaux lecteurs de *Fédérations*

**Retournez par télécopieur au Forum des fédérations : (613) 244-3372  
ou écrivez à [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org)**

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  
[nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org) • [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)

