

# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 4, n° 4 / juin 2005

## La région basque peut-elle déclarer une « libre association » avec l'Espagne?



*Le premier ministre espagnol Zapatero et le président basque Ibarretxe : une poignée de main ne signifie pas toujours « oui »*

### Aussi :

- Au Sri Lanka, les parties restent divisées
- Une nouvelle loi américaine limite les recours collectifs
- Qui peut aider les administrations locales en Inde?

Canada .....	5,00 \$ CA
Suisse .....	5,00 CHF
G.-B.....	4,00 £
Inde .....	76,50 Rs
Mexique .....	20,00 \$ MEX
Zone euro .....	5,00 €
États-Unis et ailleurs .....	4,50 \$ US

**Le Forum des fédérations est un organisme indépendant institué au Canada et soutenu par de nombreux pays et gouvernements.**

**Le Forum s'intéresse à la contribution que le fédéralisme apporte et peut apporter au maintien et à l'établissement de sociétés et de gouvernements démocratiques. Il poursuit cet objectif par :**

- **la création de réseaux internationaux qui favorisent la mise en commun des expériences sur la gouvernance fédérale,**
- **l'amélioration de l'apprentissage et de la compréhension mutuelles chez les praticiens du fédéralisme, et**
- **la diffusion de connaissances et de conseils techniques d'intérêt pour les fédérations existantes, et utiles aux pays qui cherchent à intégrer des caractéristiques fédérales à leur structure de gouvernement et à leur constitution.**

## Le Forum des fédérations

Le nom évoque un lieu de rencontre pour les pays fédéraux, un lieu où ils peuvent échanger des idées sur des questions d'intérêt commun. Et le Forum joue ce rôle. Mais il le fait en tant qu'organisme non gouvernemental international, ce qui lui donne la souplesse de travailler partout dans le monde, et ce d'une multitude de façons.

Le Forum travaille avec des partenaires au Dialogue mondial, un projet international pluriannuel dans le cadre duquel on produit une série sans pareille d'ouvrages sur le fédéralisme comparé. Le Dialogue mondial regroupe des universitaires, des chercheurs et des praticiens expérimentés. Son champ d'activités mondial s'étend des ateliers nationaux jusqu'aux conférences internationales.

Le Forum travaille aussi de manière intensive dans un groupe désigné de pays, en collaboration avec des organismes partenaires locaux. Ces pays sont l'Inde, le Nigeria, le Mexique et le Brésil. Le Forum possède un vaste réseau international de spécialistes et de praticiens. Dans ces programmes par pays, entre autres, le Forum applique cette expertise internationale aux défis auxquels fait face chaque pays.

Le Forum offre son expertise et ses services aux régions du monde où le fédéralisme pourrait faire partie d'une solution aux conflits entre groupes ethniques, religieux ou tribaux. On compte, parmi ces régions, le Sri Lanka, les Philippines et le Soudan.

Le Forum travaille avec les jeunes praticiens et chercheurs dans les pays fédéraux et ailleurs; il les aide à créer un réseau international pour échanger de l'information et des idées sur les régimes fédéraux, et, en collaboration avec d'autres agences et gouvernements, il leur offre des possibilités d'avancement dans l'apprentissage des pratiques fédérales et des pays fédéraux.

Le Forum produit un nombre important de publications et de produits multimédia de qualité, destinés à des praticiens occupés et au public en général. Le Forum n'empiète pas sur le travail scientifique et universitaire qui se fait; il vise à rendre l'expertise et les connaissances accessibles et utiles à un vaste public à l'échelle internationale.

Il n'est pas surprenant que ce soit le Canada qui ait donné le coup d'envoi à un organisme tel que le Forum. Le fédéralisme est depuis longtemps un sujet incontournable pour la société canadienne. Le Forum a été créé en partie pour ouvrir la porte au débat fédéral canadien et laisser entrer les idées émanant du monde entier.

La conférence inaugurale internationale du Forum à Mont-Tremblant, au Québec, en 1999, a permis d'atteindre cet objectif. Des centaines de spécialistes et de praticiens de toutes les régions du monde se sont réunis au Canada, apportant avec eux un large éventail de perspectives sur le fédéralisme. Il y avait des Russes, des Nigérians, des Américains, des Mexicains, des Argentins, des Suisses, des Belges, des Indiens, des Sud-Africains, et beaucoup, beaucoup d'autres. Ils n'avaient, pour la plupart, jamais participé à un dialogue de cette envergure sur la gouvernance fédérale.

La conférence de Mont-Tremblant a fait du Forum une institution active permanente, située à Ottawa. Elle a aussi conduit à la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002, qui a eu lieu à Saint-Gall, en Suisse, et à laquelle participaient des représentants d'un plus grand nombre de pays encore.

La conférence de Saint-Gall a permis, entre autres réalisations importantes, de faire avancer le processus d'engagement et de dialogue entrepris à Mont-Tremblant. La devise de la conférence était « Apprendre les uns des autres », et cet esprit continue de guider le travail du Forum.

Suite à la conférence de 2002, les autorités suisses se sont engagées à travailler plus étroitement et de façon continue avec le Forum. La nomination, en 2003, d'un Suisse, appuyé par le gouvernement suisse, au poste de vice-président des programmes mondiaux du Forum constitue un symbole important de cet engagement. Le Forum a maintenant entrepris de pousser plus avant son processus d'internationalisation, tout en continuant de fonctionner comme un ONG souple et pragmatique. Jusqu'à aujourd'hui, cinq pays fédéraux ont signé l'entente pour appuyer le Forum : l'Autriche, l'Australie, le Canada, le Nigeria et la Suisse.

Forum des fédérations  
325, rue Dalhousie, bureau 700, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada  
Tél. : (613) 244-3360      Téléc. : (613) 244-3372  
Courriel : [forum@forumfed.org](mailto:forum@forumfed.org)

**[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)**

Conseil d'administration du Forum des fédérations : Arnold Koller, président du C.A. (Suisse); Bob Rae (Canada); Rui de Britto Álvares Affonso (Brésil); David Cameron (Canada); Alex Ekwueme (Nigeria); Nicholas Hayson (Afrique du Sud); Clarence Thomas (Manny) Jules (Canada); Teresa de Madero (Mexique); Narasimhan Ram (Inde); Gil Rémillard (Canada); Henning Voscherau (Allemagne); Ronald Watts (Canada); Michael Zorbas, représentant jeunesse (Australie)



# Fédérations

## Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 4, n° 4 / juin 2005

### Sommaire

Le tsunami n'est pas parvenu à mettre un terme aux querelles et à la méfiance qui règnent au Sri Lanka.....	3
<i>par Rohan Edrisinha</i>	
<i>Pendant que les élites politiques se disputent, les plus vulnérables souffrent.</i>	
Delhi, les états et les conseils locaux se disputent le pouvoir en Inde .....	5
<i>par Ash Narain Roy</i>	
<i>Delhi devrait-elle donner une aide directe aux municipalités?</i>	
En couverture : La proposition basque d' « association libre » met à l'épreuve le fédéralisme espagnol .....	7
<i>par Violeta Ruiz Almendral</i>	
<i>Madrid ne donne pas son aval au plan du dirigeant basque.</i>	
Une loi américaine limite les occasions pour les citoyens de poursuivre en justice les grandes sociétés .....	11
<i>par Richard A. Brisbin, Jr.</i>	
<i>Les républicains font montre de souplesse face aux droits des états.</i>	
Au Nigeria : un groupe choisi parmi l'élite peut-il réformer le régime fédéral? .....	13
<i>par Kingsley Kubeyinje</i>	
<i>La « Conférence pour une réforme », du président Obasanjo, changera-t-elle vraiment quelque chose?</i>	
La nouvelle Constitution européenne se rapproche-t-elle du fédéralisme? .....	15
<i>par Uwe Leonhardy</i>	
<i>L'Union européenne est-elle proche de devenir un État fédéral?</i>	
La page du « praticien » : Un diplomate bosniaque se penche sur le concept d'une fédération qui couvrirait les lignes de faille de trois civilisations .....	17
<i>par Vjekoslav Domljan</i>	
<i>Lorsque l'origine ethnique définit la religion et la langue, il est difficile de créer une citoyenneté fédérale.</i>	
En Argentine : de la « fausse monnaie » à la responsabilité fiscale ...	19
<i>par Alejandro Arlia</i>	
<i>Le nouveau pacte vise à éliminer l'argent imprimé par les provinces.</i>	
Actualités en bref .....	21

## Mot de la rédaction

# Cinq pays plus un s'engagent dans une entente cadre avec le Forum

Au moment où nous mettons sous presse ce dernier numéro du quatrième volume de *Fédérations*, le Forum des fédérations connaît de grands changements.

À ses débuts, à la fin des années 90, cet organisme est une initiative canadienne qui cherche à attirer un intérêt international. Cet intérêt commence à se manifester en 1999, lors de la première Conférence internationale sur le fédéralisme, à Mont-Tremblant, au Québec.

À la suite de cet événement, le Forum s'établit en tant qu'organisme basé au Canada mais dont le champ d'activités et le conseil d'administration présentent une portée internationale.

Presque trois ans plus tard, à la suite de la deuxième conférence internationale, en Suisse, le Forum et les gouvernements canadien et suisse entreprennent un processus plus intense d'internationalisation. Cet exercice porte fruit puisque au cours de la dernière année cinq pays signent l'entente cadre avec le Forum. Les pays signataires – l'Australie, l'Autriche, le Canada, le Nigeria et la Suisse – conviennent d'apporter un soutien continu au Forum, de jouer un rôle dans sa gouvernance et de participer à ses activités. Un sixième pays, l'Inde, signera l'entente en juin. L'Inde accueillera aussi la prochaine conférence internationale en 2007 ou 2008.

Le Forum et ses pays partenaires continueront de travailler fort pour que d'autres pays se joignent sur une base formelle.

Actuellement, bon nombre de pays collaborent activement avec le Forum au niveau des projets et des programmes. On le constate à la portée mondiale du travail du Forum, signe que, partout dans le monde, on est très enclins à en apprendre davantage sur ce que bien des personnes appellent le « concept fédéral ».

Il est important de souligner qu'il s'agit d'un *concept* – pas d'un dogme! Les gens affirment parfois que le Forum « fait la promotion du fédéralisme ». Bien que cette nuance puisse paraître subtile, il faut préciser que ce n'est pas ce que fait le Forum.

En se livrant à des activités d'aide à la gouvernance, de dialogue et de réseautage, le Forum vise à rendre accessibles les connaissances et l'expertise, et à favoriser un échange ouvert d'idées et de pratiques exemplaires. Si l'étude et l'analyse du fédéralisme tel que pratiqué en convainquent certains que celui-ci ne convient pas à leur situation, qu'il en soit ainsi. Pour le Forum, cela n'est pas synonyme d'échec. Ce n'est pas le travail du Forum de convertir les gens au fédéralisme; le Forum cherche plutôt à les aider à faire leurs propres choix.

Cette revue a été créée pour réaliser une partie du mandat du Forum. Notre but n'est pas de voir le fédéralisme en rose, mais de décrire comment il fonctionne dans la vraie vie.

L'article en couverture traite du défi que continue de poser le Pays basque au gouvernement national espagnol. Quand M. Aznar, ancien

premier ministre d'Espagne, s'en est pris aux terroristes basques lors de l'attentat à la bombe perpétré dans le train de Madrid, il a été largement chapitré. C'est d'ailleurs l'un des facteurs qui devait mener à la victoire électorale surprise du dirigeant socialiste Zapatero. L'agitation basque devient maintenant une source d'irritation constante pour le nouveau premier ministre.

Nous proposons également deux articles sur les questions de gouvernance en Inde et au Sri Lanka de l'après-tsunami. En Inde, la question du degré auquel le gouvernement fédéral devrait traiter directement avec les administrations locales est primordiale. L'article sur le Sri Lanka se penche sur l'occasion manquée de trouver un certain esprit de compromis dans le sillage de la tragédie.

En tant que plus grande fédération (et pays) d'Afrique, le Nigeria a mérité beaucoup d'attention dans ces pages. L'article porte cette fois sur la Conférence pour la réforme, lancée par le président Obasanjo. C'est une initiative de réforme fondamentale qui a su attirer les critiques de la région musulmane au Nord, et ceux du delta du Niger, une région appauvrie quoique pétrolifère. Les fissures au sein de la société nigériane sont profondes. La tentative de sécession du « Biafra » dans l'Est et la guerre civile qui a suivi laissent des souvenirs vifs, même trois décennies plus tard. Et la longue succession de dictatures militaires irrite toujours le pays. La démocratie récemment restaurée a survécu à son premier test, soit une deuxième élection démocratique l'an dernier. On attend encore une réforme radicale du régime fédéral, qui abordera des questions comme la propriété des ressources naturelles et la capacité fiscale des états. La nouvelle initiative d'Obasanjo n'est qu'un pas dans cette direction.

Il y a plus encore dans ce numéro, y compris un article sur les États-Unis; il y est question des changements aux règles relatives aux recours collectifs, qui auront pour effet de porter davantage de procès devant les tribunaux fédéraux. La situation est ironique puisque cette mesure a été motivée par les républicains, normalement en faveur des droits des états.

Nous vous encourageons à vous servir de la bibliothèque virtuelle du Forum; elle contient plus de 800 documents utiles relatifs au fédéralisme, que l'on peut télécharger gratuitement. Vous n'avez qu'à vous rendre sur le site Internet du Forum : [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Si vous éprouvez des problèmes à utiliser cet outil, veuillez communiquer avec nous : [nerenberg@forumfed.org](mailto:nerenberg@forumfed.org).

Nous vous invitons aussi à nous faire part de vos commentaires et suggestions au sujet des articles que nous publions. Vous pouvez nous joindre à l'adresse courriel ci-dessus, ou aux coordonnées ci-dessous. ☺

**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 : Violaine Butty, de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse), avec la collaboration de Nicolas Schmitt; Isabelle Larrivée – « Actualités en bref »; Mahalya Havard, du Forum des fédérations – « Mot de la rédaction », traduction générale et coordination, révision des textes (avec la collaboration de Maxime Cappeliez)

Crédit photographique : couverture – Agencia EFE, Madrid; page 3 – Nonviolent Peaceforce, Sri Lanka; page 5 – The Hunger Project, Inde; page 8 – vidéo « Le défi de la diversité », Forum des fédérations; page 9 – village basque – Sandra Kaufman, prof., Collège Levin, Cleveland, Ohio, États-Unis; page 11 – Wired New York, [www.wirednewyork.com](http://www.wirednewyork.com); page 13 – Olusegun Obasanjo, président du Nigeria : [www.olusegun-obasanjo.com](http://www.olusegun-obasanjo.com); page 18 – pont en Bosnie : Urban Golob, Ljubljana, Slovénie : [www.ipak.org](http://www.ipak.org); page 19 – La Razon, Buenos Aires; page 21 – Assemblée des citoyens sur la réforme électorale, Victoria, Colombie-Britannique, Canada; page 23 – Gobierno del Distrito Federal, Mexico, D.F.

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.

Parait 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.*



# Le tsunami n'est pas parvenu à mettre un terme aux querelles et à la méfiance qui règnent au Sri Lanka

*Au Sri Lanka, les élites ont repris leurs disputes habituelles pendant que les plus vulnérables continuent de souffrir.*

PAR ROHAN EDRISINHA

**Quand** le tsunami frappa le Sri Lanka et ôta la vie de milliers de personnes, saccageant leurs foyers et leurs biens sans distinction de race ou de religion, nombreux sont ceux qui ont cru qu'il ressortirait du positif de cette tragédie.

Les gens espéraient que le gouvernement sri-lankais et le mouvement rebelle des Tigers de libération de l'Eelam tamoul (LTTE) oublieraien, du moins temporairement, leurs différends quant à la mise en œuvre de l'accord de cessez-le feu signé en 2002, et qu'ils coopéreraient au travail d'aide et de reconstruction. Et tout le monde espérait que, l'île étant aux prises avec les défis sans précédent que lui posait la catastrophe naturelle, le sens du devoir dans l'urgence et le sens de la responsabilité seraient plus forts que la lutte pour le pouvoir entre les communautés cinghalaise, tamoule et musulmane du Sri Lanka.

Malheureusement, après quelques brefs signes d'espoir, la politique du Sri Lanka est redevenue une affaire de mesquine concurrence personnelle, et durant les six derniers mois, elle a fait obstruction à toute initiative qui aurait permis de réagir efficacement et équitablement aux défis posés par le raz-de-marée.

Le tsunami causa les plus grands dommages dans les provinces de l'est et du sud du Sri Lanka. Les communautés de pêcheurs vivant le long des côtes ont particulièrement été touchées. La province de l'Est est probablement la plus multiethnique de l'île, les trois communautés principales y étant équitablement représentées. Elle fait aussi partie de la région revendiquée par le LTTE comme étant le lieu d'origine des Tamouls. La province du Sud est constituée avant tout de Cinghalais, mais c'est également le berceau de deux partis politiques qui ont formé une alliance de convenance afin de se garantir la majorité aux élections parlementaires d'avril 2004.

L'actuel premier ministre – et candidat présidentiel pour 2006 – a son camp de base politique dans un district que le Front



*Le programme d'aide au Tsunami rejoint-il ceux qui en ont le plus besoin?*

populaire de libération (JVP), parti nationaliste cinghalais et plus jeune partenaire de la coalition au pouvoir, revendique également comme étant son principal lieu de ralliement politique. Ces facteurs démographiques et politiques (dans le cas de la province de l'Est) et ces subtiles rivalités politiques (dans le cas de la province du Sud) contribuent à maintenir le pays sous tensions et l'empêchent de trouver des réponses efficaces aux défis de l'après-tsunami.

## ***Le clientélisme et les clivages idéologiques***

Le contexte politique général contribue également à semer la confusion. L'élection présidentielle au Sri Lanka est prévue en 2006. Les enjeux sont importants compte tenu des pouvoirs quasi autoritaires exercés par celui qui occupe le poste. Des sommes importantes issues de l'aide peuvent être utilisées par le gouvernement en place pour s'adonner au fléau de la politique sri-lankaise : le clientélisme. De l'argent, des prêts, des permis et d'autres faveurs sont généralement accordés aux amis et aux partisans.

L'opposition va s'opposer à tous les projets et programmes qui prévoient de telles largesses tandis que le gouvernement en exercice va inévitablement chercher à maximaliser son influence politique par le biais du clientélisme.

Les différences idéologiques et politiques au sein de la coalition au pouvoir se sont manifestées après le tsunami. Le parti principal de la coalition, l'Alliance du peuple, est centriste; il consent à travailler avec le secteur privé et les institutions financières internationales. Son partenaire de coalition est le JVP, qui a comme modèles économiques la Corée du Nord et Cuba; le JVP nourrit une profonde méfiance à l'égard du secteur privé et éprouve presque une haine pathologique envers la Banque mondiale et le FMI.

S'agissant du conflit ethnique, l'Alliance du peuple est déterminée à négocier la paix et à entamer des pourparlers avec le LTTE, alors que le JVP n'est même pas disposé à reconnaître l'existence d'un conflit ethnique, préférant le qualificatif de problème de terrorisme.

Ces différences considérables ne se sont pas manifestées lorsque les deux partis s'opposèrent à la politique du Parti national uni (UNP), « libéral » et favorable au milieu des affaires, qui était au pouvoir entre 2001 et 2004. Il était facile de s'entendre sur les critiques générales, dont beaucoup étaient fondées. La politique économique de l'UNP marginalisait les pauvres, les habitants en milieu rural et les agriculteurs, tout en favorisant les riches et les corrompus. De même, les négociations de l'UNP avec le LTTE étaient excessivement pragmatiques et pas assez axées sur des notions de principe, de droits de la personne et de pluralisme.

**Rohan Edrisinha** enseigne à la Faculté de droit de l'Université de Colombo, au Sri Lanka. Il est aussi l'un des fondateurs, directeur et chef du service juridique du Centre pour des politiques alternatives, un institut indépendant sur la politique publique, situé à Colombo. Il a contribué à la section sri lankaise du chapitre « Une solution fédérale pour le Sri Lanka et le Soudan? » du « Guide des pays fédéraux, 2005 », un ouvrage du Forum des fédérations publié par McGill-Queen's University Press.

Mais lorsque la présente coalition s'est retrouvée au gouvernement, les réalités économiques et politiques exigèrent des propositions concrètes et spécifiques. Des différends apparaissent entre les deux partis de la coalition, et la présidente Kumaratunga (de l'Alliance du peuple, parti plus grand et plus modéré) lutta pour maintenir une coalition unie et trouver une politique commune.

Le tsunami frappa le 26 décembre 2004, dans un contexte politique de profondes divisions : au sein du gouvernement, entre la coalition au pouvoir et le principal groupe d'opposition démocratique, et entre le gouvernement du Sri Lanka et les partis politiques du Sud, et le LTTE du Nord et de l'Est – deux régions que le LTTE revendique comme étant la patrie des Tamouls.

### **Les faibles portent le poids du cataclysme**

La première réaction de l'administration Kumaratunga correspondait parfaitement à la culture politique centralisatrice du Sri Lanka. Les partis de la coalition, qui s'étaient toujours opposés au système présidentiel autoritaire et qui s'étaient engagés à l'abolir, n'ont eu aucun scrupule à le renforcer davantage, en créant une série d'institutions directement sous le contrôle de la présidente, avec pratiquement aucun procédé permettant une surveillance parlementaire, la transparence et la responsabilité financière. Deux semaines après le tsunami, le gouvernement annonça l'élaboration d'un plan d'action, le « *Comprehensive Development and Infrastructure Rebuilding Action Plan* », et la création d'une institution pompeusement nommée « Autorité pour la reconstruction de l'État ».

Ces mesures soulevèrent l'inquiétude car les personnes les plus touchées par le tsunami ne seraient en apparence pas consultées et ne participeraient pas à l'élaboration des programmes de reconstruction ou ne seraient pas équitablement dédommagées pour les frais encourus pour se reloger.

Par exemple, la communauté la plus touchée, à l'Est et dans le Sud, était celle des pêcheurs. Les plans de reconstruction leur défendirent de retourner sur les plages et leur imposèrent des limites strictes quant à la construction d'habitations près du rivage. Toutefois, de pareilles restrictions n'ont pas été imposées aux pensions et aux hôtels, qui appartiennent à des gens d'affaires politiquement influents dans le pays. Par ailleurs, étant donné que les pêcheurs vivent depuis des années, à tort ou à raison, au bord de l'eau, les programmes de relogement auraient dû prévoir des structures propres aux nouveaux défis liés à l'activité de la pêche telles que le stockage, le transport, la sécurité des bateaux, l'équipement et le matériel.

### **Le débat sur le fédéralisme**

Les groupes de travail présidentiels créés pour coordonner les interventions de l'après-tsunami et l'Autorité pour la reconstruction de l'État ne s'entendent pas du tout sur la direction à prendre, à savoir si une réforme constitutionnelle majeure était la solution politique aux conflits ethniques persistants sur l'île.

Les partis de la coalition au pouvoir avaient promis d'abolir le système exécutif présidentiel, considéré comme impopulaire et centralisateur. La présidente et son parti jugèrent que la solution devait s'appuyer sur des principes du fédéralisme, et en 2000, ils permirent l'arrivée de nouvelles propositions constitutionnelles, à caractère quasi fédéral.

Le parti d'opposition, l'UNP, et son chef semblent reconnaître que toute solution véritable au problème ethnique doit proposer une alternative viable aux revendications

d'autodétermination tamoule du LTTE. Des libéraux des trois principales communautés et des groupes de la société civile font campagne depuis les vingt dernières années en faveur d'une solution allant dans le sens du fédéralisme, afin de concilier les intérêts opposés des intervenants dans le conflit.

La réaction initiale et les mesures institutionnelles proposées par le gouvernement allaient à l'encontre des initiatives qui favorisent le fédéralisme comme moyen de régler le conflit.

### **Et si le LTTE voulait profiter de la situation?**

Un autre élément perturbateur vient du fait que les Tigres de libération de l'Eelam tamoul, après un conflit militaire prolongé, ravirent le pouvoir au gouvernement sri-lankais dans une partie importante des provinces du nord et de l'est de l'île, et exercèrent *de facto* leur autorité sur celles-ci. Le LTTE y aménagea ses propres institutions, incluant la police, les tribunaux et divers types de services administratifs. Alors que la campagne en faveur d'une solution fédérale au conflit se poursuivait, il y eut un bon nombre de sceptiques qui crurent que le seul objectif du LTTE, même durant les négociations, était de rendre légitime (« *de jure* ») le pouvoir qu'il exerçait *de facto* sur certaines régions du Nord et de l'Est. En d'autres termes, son but était de créer un État-nation indépendant dans le nord et l'est de l'île.

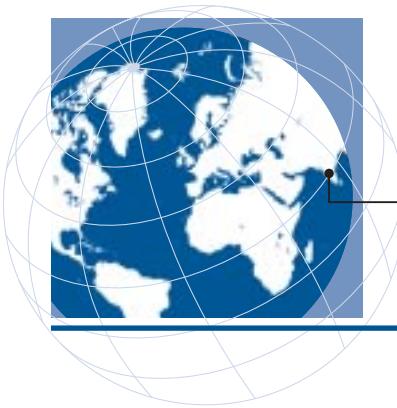
La théorie des sceptiques semblait se confirmer en octobre 2003 lorsque le bruit courut que le LTTE essayait de se distancer de l'accord conclu à Oslo en décembre 2002 en vue de la paix civile. Le LTTE, qui avait jusqu'alors revendiqué les quatre principes de Thimpu – le statut de nation, une patrie pour les Tamouls, le droit à l'autodétermination de la nation tamoule et l'égalité pleine et entière –, consentit à clarifier l'ambiguité derrière ces principes en acceptant d'étudier une solution fédérale basée sur l'autodétermination interne au sein d'un Sri Lanka uni.

De nombreuses personnes considérèrent cet accord comme un progrès décisif, mais les négociations achoppèrent dès qu'il fut question de discuter d'une feuille de route pour la mise en œuvre de l'accord et d'une entente sur les droits de la personne. D'autres facteurs ont certainement contribué à l'échec de ces pourparlers en mars 2003. Cependant, la réticence du LTTE d'appliquer l'accord formulé à Oslo et l'absence de toute référence à celui-ci dans le projet de mesures d'octobre 2003 en vue d'un gouvernement autonome intérimaire renforcent l'argument des sceptiques qui croyaient que des partisans de la ligne dure du LTTE cherchaient toujours à constituer un État-nation indépendant.

Les querelles sur les visites et les itinéraires des dignitaires étrangers, les endroits à visiter et les personnes à rencontrer, bien que fâcheuses, doivent être comprises dans le contexte de profonde méfiance qui existe entre le LTTE et le gouvernement du Sri Lanka. Ce dernier ne croit pas en l'engagement du LTTE de trouver une solution pour garder le pays uni; il craint que le LTTE n'exploite ces visites dans les régions touchées par le tsunami afin de publiciser sa campagne en faveur d'une reconnaissance et une légitimité internationales. De son côté, le LTTE qualifie l'attitude du gouvernement de centralisée et « majoritaire ».

À voir comment vont les choses actuellement, les défis amenés par le tsunami n'ont fait qu'aggraver une situation déjà si complexe et difficile. Il faut néanmoins que la campagne pour une solution politique juste, fondée sur le fédéralisme et l'autodétermination interne, la démocratie, les droits de la personne et le pluralisme, se poursuive.

Le Sri Lanka n'a pas d'autres options s'il souhaite une paix légitime et durable. ☺



# Delhi, les états et les conseils locaux se disputent le pouvoir en Inde

PAR ASH NARAIN ROY

À qui incombe la responsabilité principale d'avoir éludé les règles du fédéralisme durant la crise du tsunami en Inde : le gouvernement fédéral à Delhi ou les états? Il est difficile de répondre, car chacun désigne l'autre du doigt.

Jayalalitha Jayaram, première ministre du Tamil Nadu, a reproché au ministre fédéral des Finances d'avoir cherché à « évincer totalement les états du processus de reconstruction » dans les régions de l'Inde touchées par le tsunami. Entre-temps, quelque cent présidents des plus petites administrations locales – appelées *panchayats* – provenant des 23 districts ravagés par le raz-de-marée ont dû supplier les gouvernements des états pour qu'ils prennent leurs responsabilités et s'impliquent dans les mesures d'assistance qui étaient déjà en cours de réalisation. Ils s'intéressaient particulièrement aux programmes de reconversion professionnelle et aux prêts alloués aux petites entreprises.

Les présidents des *panchayats* ont présenté leurs doléances lors d'une conférence organisée à Chennai le 29 janvier par l'Institut des sciences sociales, basé à Delhi. Tous les présidents de *panchayats* des régions les plus gravement touchées par le tsunami en Inde – à savoir le Tamil Nadu, le Kerala, l'Andhra Pradesh et les îles de Nicobar et Andaman – y ont assisté.

## S'opposer à Delhi pour faire carrière

Certains chefs de partis régionaux en Inde ont construit toute leur carrière en prononçant de longues diatribes contre Delhi (l'état du Tamil Nadu en recrute un bon nombre). Toutefois, lorsqu'il s'agit de déléguer le pouvoir aux *panchayats*, leur empressement est beaucoup moins grand. Les chefs provinciaux et les formations politiques, qui en principe se battent pour avoir suffisamment d'autonomie afin de se faire entendre au sein du régime fédéral, peuvent facilement changer de tactique. Leur leitmotiv pourrait être : « Faites ce que nous disons mais pas ce que nous faisons. »

Dire que la tragédie du tsunami a accentué l'antagonisme « en dents de scie » qui existe entre le gouvernement fédéral et les entités infranationales relève d'une amère ironie du sort.

Le 29 janvier, le ministre des Finances Chidambaram fit une déclaration à la presse sur le programme de reconstruction, programme durement critiqué par Jayalalitha dans la mesure où il diminue l'autorité gouvernementale des états. Le même jour, les présidents des *panchayats* se sont réunis à Chennai et ont reproché aux agences nationales et aux gouvernements des états de tenir à l'écart les représentants des administrations locales. Et cette initiative reçut la bénédiction d'un autre ministre fédéral, Mani Shankar Aiyar, qui participa à l'intégralité des débats.

Jayalalitha se trouvait en terrain conquis. Elle écrivit au premier ministre pour lui demander d'intervenir

Ash Narain Roy travaille à la Faculté de l'Institut des sciences sociales à New Delhi.



Les membres d'un panchayat local en Inde : l'aide fédérale doit-elle se rendre directement au niveau local?

immédiatement afin de changer les règles de mise en œuvre du « *Rajiv Gandhi Rehabilitation Package for Tsunami-affected Areas* ». Selon le ministre fédéral des Finances, les mesures de reconstruction telles que les programmes de reconversion professionnelle et les prêts alloués aux petites entreprises ne devaient être exécutées que par les banques du secteur public. Jayalalitha, outrée, rétorqua : « Ce sont les gouvernements des états qui ont entrepris les recherches, les sauvetages, les évacuations, les crémations, les enterrements et l'organisation des camps de secours dans la première phase, sans attendre l'aide financière du gouvernement fédéral. »

Le principal parti d'opposition au Parti du Congrès, le Bharatiya Janata ou BJP, pressentit les retombées politiques d'un tel événement. Il exigea lui aussi le retrait immédiat du nom de Rajiv Gandhi du programme d'aide aux victimes du tsunami. Il accusa le gouvernement fédéral de travailler « contre l'esprit de la Constitution et contre l'esprit fédéral ». Finalement, le gouvernement du Tamil Nadu eut gain de cause lorsque le ministre fédéral des Finances annonça que l'aide financière serait également mise en œuvre par les gouvernements des états concernés.

## Le gouvernement fédéral sur la défensive

L'Inde a prouvé au monde entier qu'elle pouvait être un modèle prometteur de gouvernance décentralisée, et ses expériences de décentralisation démocratique ont été saluées au niveau international.

Mais maintenant, ironie du sort, cette politique électorale fait que l'autonomie octroyée aux institutions des administrations locales commence à provoquer de nombreux remous entre le gouvernement fédéral et les états. Ceux-ci doivent veiller à ce que la réglementation locale soit établie par les conseils de village ou *panchayats*; c'était pourtant une loi fédérale, promulguée en 1992, qui institutionnalisait ces derniers, leur reconnaissait la qualité de « gouvernement autonome » et les considérait comme le troisième niveau du gouvernement fédéral en Inde. Celui-ci est en droit d'être mécontent de la lenteur de l'avancement de la décentralisation démocratique dans certains états et ces derniers ont toutes les raisons de craindre que le régime fédéral ne s'immeisce dans leurs affaires.

Durant la conférence des premiers ministres régionaux sur le développement rural dans les *panchayats* en juin 2004, le

premier ministre Manmohan Singh émit la proposition que le gouvernement fédéral assure le financement global des districts afin de lutter contre la pauvreté rurale. Toutefois plusieurs gouvernements des états, parmi lesquels le Tamil Nadu, le Bihar et le Bengale-Occidental, montèrent aux barricades; ils s'opposèrent fermement à l'idée que les *panchayats* soient directement financés par Delhi.

Ici à nouveau, le gouvernement du Tamil Nadu fut le premier à remettre à l'ordre le gouvernement fédéral en lui conseillant de ne pas supprimer des prérogatives conférées aux états par la Constitution fédérale. Tandis que le Bengale-Occidental trouvait cette proposition « inacceptable », l'Andhra Pradesh demanda au gouvernement central « une allocation substantielle de ressources financières, à être employée à la discrétion de l'état, afin de répondre à un besoin spécifique dans une région donnée ». Le gouvernement fédéral s'est vu contraint de battre en retraite précipitamment et il a donné aux états la garantie de ne rien entreprendre qui soit de nature à remettre en cause les accords existants.

L'Inde traverse actuellement une phase qui pourrait être qualifiée de « fédéralisme concurrentiel ». Avec l'arrivée au pouvoir de l'Alliance progressiste unie, dirigée par le Congrès, cette approche concurrentielle semble devenue le nouveau passe-temps des législateurs et des chefs provinciaux. L'Inde apparaît soudain comme le pays des « mille révoltes ».

En juillet 2004, l'Assemblée de l'état du Pendjab décida à l'unanimité de rompre les accords sur le partage de l'eau conclus avec les états voisins de Haryana et du Rajasthan, et s'engagea à garder ses réserves d'eau pour ses seuls résidents. Cette décision plongea le Parti du Congrès à Delhi dans le plus grand embarras, car le premier ministre du Pendjab, Amarinder Singh, s'opposa à ses propres chefs de parti, dont Sonia Gandhi et le premier ministre Manmohan Singh, et il refusa de retirer cette résolution controversée. Celle-ci représente une réelle menace pour la nature fédérale de l'Inde. Le gouvernement de Manmohan Singh n'a guère eu d'autre choix que de porter le cas devant la Cour suprême.

Comme si elle voulait emboîter le pas au Pendjab, l'Assemblée de l'Uttar Pradesh vota une résolution demandant la réintégration de deux anciens districts – Udhana Singh Nagar et Hardwar – actuellement incorporés à l'état d'Uttaranchal. Il y a sept ans, lorsque ce dernier fut détaché de l'Uttar Pradesh, toutes sortes d'arguments basés sur la topographie, joints à des motifs ethniques ou historiques, furent avancés par le gouvernement de l'Uttar Pradesh afin de ne pas laisser ces régions rejoindre le nouvel état. En revendiquant à nouveau ces districts, le gouvernement de cet état a soulevé un problème qui pourrait se révéler lourd de conséquences.

## ***Delhi ne dissout plus les gouvernements des états***

À l'image des campagnes contre Delhi menées l'an passé à Manipur, dans le nord-est de l'Inde, le gouvernement de l'état menaça de faire passer une résolution changeant son statut en « zone de conflit », ce qui aurait rendue inopérante la Loi sur les forces armées (pouvoirs d'exception). Les actions entreprises par les gouvernements du Pendjab et de Manipur ont peut-être apaisé la population locale, mais leurs méthodes ont créé un précédent discutable. Il y a quelques années, le gouvernement fédéral aurait dissout le gouvernement de l'état qui osait le défier; à l'heure actuelle, il cherche plutôt à l'amadouer afin de ne pas déclencher de crise constitutionnelle. Cela constitue un changement fondamental.

C'est l'arrivée au pouvoir en 1996 du premier gouvernement n'appartenant pas au Parti du Congrès, le Front uni, dirigé par le BJP, qui a marqué le commencement de ce que le Programme minimal commun de la coalition appelait « un

autre modèle de gouvernance basé sur le fédéralisme, la décentralisation, la transparence, l'égalité et la justice sociale [...] ». Il s'est fermement engagé à renforcer le fédéralisme, précisant à ce sujet : « Nous promettons de représenter la volonté du peuple indien d'intensifier les forces politiques du fédéralisme, ce qui, dans le contexte indien, signifie un gouvernement national fort, des états forts et des structures locales viables. »

À partir de 1996, le fédéralisme s'est imposé grâce à la force croissante des partis régionaux, et d'autres plus petits partis, et à leur influence sur tous les gouvernements fédéraux qui se sont succédé.

Le perception du fédéralisme par le Parti du Congrès, de même que le rôle des partis régionaux et de la coalition, ont subi une profonde métamorphose. Autrefois, le Parti du Congrès considérait les partis régionaux comme des chauvins et des forces de désintégration. Les demandes d'autonomie revendiquées par les partis Dravida Munnetra Kazhagam (DMK), au Tamil Nadu, et Shiromani Akali, au Pendjab, ont été décriées avec force par le Parti du Congrès comme émanant de mouvements « sécessionnistes ».

C'est le Parti du Congrès qui a fait apparaître les états forts comme la bête noire et la cause d'un gouvernement national faible, et vice versa. Comme l'explique bien le politologue Rajini Kothari, « cette 'diabolisation' était basée sur la théorie de la nature des relations de pouvoirs entre les états et le gouvernement; leurs relations n'étaient pas que 'bidon', elles étaient carrément frauduleuses. Car le Congrès refusait d'affronter le thème central de toute institution démocratique : la répartition des pouvoirs. »

## ***Gains des forces régionales***

Le Congrès ne considère aujourd'hui plus du tout la coalition et le fédéralisme de la même manière. À l'heure actuelle, le DMK, parti régionaliste, est très bien représenté au sein du Cabinet de Manmohan Singh. Le Parti du Congrès a dû en tirer la leçon, à son corps défendant. Une analyse des voix recueillies par les différents partis lors des élections générales de 2004 montre que les partis régionaux gagnent du terrain aux dépens des partis nationaux.

Les suffrages cumulés des deux partis, le BJP et le Congrès, sont passés respectivement de 23,7 pour cent et 28,3 pour cent aux élections de la *Lok Sabha* (Chambre basse du Parlement indien), en 1999, à 22,2 pour cent et 26,7 pour cent en 2004. Le cumul des voix de ces deux partis est descendu jusqu'à moins de 49 pour cent, alors qu'ils comptabilisaient encore 52 pour cent des voix en 1999 et 51,4 pour cent des voix en 1998. Les castes les plus défavorisées, les castes intermédiaires, les paysans... et les partis régionaux sont devenus les nouveaux intervenants.

Jusqu'à un certain point, l'Inde a déjà atteint un stade de gouvernance polycentrique avec Delhi, les états et les *panchayats*, qui bénéficient d'une certaine autonomie et de responsabilités particulières. L'idée reçue selon laquelle des états forts impliquent nécessairement un centre mou a été abandonnée. Au contraire, il paraît souhaitable de corriger le déséquilibre régional et l'érosion du pouvoir des états qui se sont manifestés au fil des ans.

La libéralisation économique a été marquée par le déclin des investissements publics, par l'affaiblissement progressif de la Commission de planification et par l'émergence d'états devenus des éléments essentiels pour la croissance économique. La conséquence en a été une transformation du régime fédéral. Delhi est encore très puissante, incontestablement, mais à l'heure actuelle elle est considérée plus comme un régulateur que comme un intervenant. ☠



# EN COUVERTURE

## La proposition basque d'« association libre » met à l'épreuve le fédéralisme espagnol

Malgré son aspect pittoresque et sa prospérité, le Pays basque est encore une région agitée.

PAR VIOLETA RUIZ ALMENDRAL

**Trois** ans après la mort de Franco, l'Espagne adopta la Constitution de 1978, et depuis 26 ans, la population espagnole, dont les Basques, l'appuient largement. Ne faut-il pas que, au moment où l'Espagne devenait un modèle mondialement respecté pour son fédéralisme « asymétrique », un nouveau défi lui soit lancé? Ce défi, c'est le plan Ibarretxe, un document qui remet en question l'avenir du fédéralisme espagnol.

Ce plan, qui reprend le nom du président (ou *Lehendakari*) basque Juan José Ibarretxe Markuartu, propose de renforcer l'autorité politique du Pays basque en lui conférant le statut d'« État librement associé à l'Espagne ». Le plan a été formellement présenté comme une révision du « statut d'autonomie » (*Estatuto de Autonomía*) du Pays basque. En pratique, sa mise en œuvre entraînerait une réforme constitutionnelle majeure.

Conformément au modèle de gouvernement espagnol, chaque territoire a le droit d'assumer un large éventail de responsabilités, selon un processus de négociation prévu par la Constitution. Ainsi, le concept de « fédéralisme asymétrique » est clairement intégré à la Constitution de 1978.

Pourquoi alors le plan Ibarretxe cause-t-il un tel chaos politique?

Pour certains – des conservateurs pour le plupart – le plan va entraîner « l'anéantissement de l'unité de l'Espagne ». Toutefois le problème ne réside pas tant au niveau du *contenu* de ce projet que du *contexte* dans lequel il surgit, et des *procédés* auxquels a recours le gouvernement basque pour atteindre ses objectifs.

**La Constitution espagnole a été approuvée par 88 pour cent des votants dans un référendum organisé en décembre 1978.**



Le Pays basque n'est qu'une des 17 communautés autonomes qui constituent l'Espagne.

### En mémoire de Guernica

Les revendications du Pays basque en vue d'une plus grande autonomie ne sont pas nouvelles. Depuis plus de 200 ans, cette région entretient une relation quelque peu tendue avec le gouvernement espagnol.

Comme d'autres régions d'Espagne – la Catalogne, l'Andalousie et la Galicie – le Pays basque s'attendait à ce que sa « situation » soit résolue et son autonomie octroyée sous le nouveau régime démocratique inauguré en 1978. Les constitutants relevèrent le défi en prévoyant pour certaines régions les bases légales nécessaires à l'obtention d'un plus grand degré d'autonomie. Pour le Pays basque, cela représentait la reconnaissance de son statut d'autonomie en 1979, connu sous le nom de *Statut de Guernica*, ville fameuse du Pays basque qui fut bombardée par la *Luftwaffe* sous Franco et immortalisée dans une célèbre peinture de Picasso.

Depuis lors, le Parti nationaliste basque (*Partido Nacionalista Vasco*) domine cette région et il n'a jamais vraiment cessé de revendiquer une plus large autorité politique pour le Pays basque, tout en restant dans les limites du « consensus constitutionnel » prévu à l'origine.

Dix-sept mois se sont écoulés entre les premiers débats constitutionnels qui se sont tenus en août 1977 et l'adoption par référendum en décembre 1978 d'une Constitution

**Violeta Ruiz Almendral** est professeure de droit fiscal et de droit financier à l'Université Carlos III de Madrid. Elle est l'auteure de nombreux travaux sur le fédéralisme fiscal espagnol. Elle a rédigé, pour la revue *Fédérations*, les articles « Impôts, transferts et dépenses en Espagne : régions et centre à la recherche d'un juste équilibre » en février 2002 et « Des pouvoirs accrus pour les municipalités en Espagne? » en novembre 2002.

plébiscitée par 88 pour cent des votants. Ce consensus est maintenant remis en question – ou encore est-il irrémédiablement compromis, comme le croient certains – et les nationalistes basques et un parti allié ont décidé d'agir seuls en proclamant une autonomie accrue. Est-ce la conséquence de huit ans de politique centriste menée par le précédent premier ministre espagnol, José María Aznar, ou plutôt une manière pour les nationalistes basques de profiter de leur popularité au Pays basque pour rester au gouvernement de cette région? Personne ne peut le dire.

### **La face cachée**

Ce que peu de gens osent dire en Espagne, c'est qu'il existe une face cachée – un côté sombre – au contexte dans lequel le plan Ibarretxe a évolué et qui a empoisonné tout le processus. Il s'agit bien du terrorisme. L'ETA, un groupe terroriste basque créé dans les années 60 pour combattre la dictature de Franco, intensifia ses activités précisément lorsque la démocratie fut solidement installée. Depuis lors, il a tué plus de 900 personnes, blessé plus de 5 000 autres et maintenu une bonne partie de la population sous la menace d'une mort éventuelle.

À l'heure actuelle, aucun politicien, non-nationaliste, du Pays basque, qu'il soit d'origine basque ou espagnole, ne

peut quitter sa maison sans être escorté d'un garde du corps. D'autres personnes encore subissent le même sort, quelle que soit leur origine : les membres des médias, le milieu judiciaire, les professeurs d'université, ainsi qu'une longue liste de Basques qui soit ne sont pas favorables à l'indépendance soit ne partagent pas exactement les mêmes points de vue que ceux de l'ETA. Et pourtant, les partisans politiques et les électeurs de l'ETA ne représentent que 10 pour cent de l'électorat basque.

Les menaces pèsent également sur les personnes sans appartenance politique qui refusent de payer la soi-disant « taxe révolutionnaire » perçue par les groupes terroristes par le biais d'un réseau très solide et efficace qui diffuse des lettres de menaces et échange des informations. Toutes les données officielles confirment cette situation, tout comme l'existence d'une sorte de diaspora basque. Plus de 300 000 Basques ont quitté le pays durant ces dernières années; c'est un nombre élevé si on le compare aux 2,1 millions de personnes qui habitent actuellement la région.

Pour contraster avec la situation politique, le Pays basque est non seulement doté de beaux paysages paisibles mais c'est également l'une des régions les plus riches de l'Espagne, avec un taux de chômage particulièrement bas, avoisinant les 7 pour cent. Le PIB par habitant est de 24 934 €, soit légèrement inférieur à celui de Madrid (estimé à 27 153 €), mais supérieur à la moyenne espagnole (20 020 €) et à celle de l'UE (21 172 €). Cette région a également un taux de croissance annuel de 2,9 pour cent. En d'autres termes, ce n'est pas la situation économique qui déchire la population basque ou qui la force à partir, mais plutôt une très forte division sociale.

**Les nationalistes basques prétendent que le plan Ibarretxe mettra un point d'orgue au terrorisme et à ses conséquences.**



*Au Pays basque, le sens de l'identité nationale demeure fort.*

Le Parti nationaliste basque a clairement reconnu et exprimé ses inquiétudes face à cette situation. Les nationalistes basques prétendent que le plan Ibarretxe mettra un point d'orgue au terrorisme et à ses conséquences.

Aussi bonnes que puissent être les intentions des nationalistes basques, toutes les preuves vont toutefois dans le sens contraire.

L'ETA existe toujours et il continue de frapper. Le 9 février dernier, une bombe explosa dans le principal centre des congrès de Madrid, blessant 40 personnes. L'apparente inactivité de l'ETA au cours des derniers mois pourrait très bien être motivée davantage par la volonté de ne pas s'attirer la colère des Espagnols, qui ont été scandalisés par les importantes attaques terroristes commises l'année passée, que par un changement subit de tactique. Telle était la position de la plupart des experts réunis dans le cadre du sommet du Club de Madrid sur le terrorisme qui a eu lieu un an après le massacre.

### **Le contenu du plan**

Le plan Ibarretxe propose d'accroître l'autorité politique de la région basque presque au point de lui conférer le statut de pays à l'intérieur même d'un pays.

Une clause stipule la reconnaissance de la nationalité basque, en mettant l'accent sur l'utilisation de la langue basque, actuellement connue et parlée par moins de 20 pour cent des citoyens basques. Le projet ouvre également la voie à une possible sécession, par le biais d'un référendum. Par ailleurs, il est prévu d'instituer une Cour suprême pour le Pays basque et d'octroyer au gouvernement basque la compétence exclusive dans certains domaines qu'il partage actuellement avec le gouvernement espagnol, tels que l'éducation, l'immigration et le système électoral. Enfin, le plan revendique le droit d'entretenir des relations diplomatiques directes avec l'Union européenne, dont le droit d'y être également représenté. Ces dernières requêtes impliqueraient probablement une modification de la Constitution européenne.

La pierre d'achoppement et l'une des raisons pour lesquelles ces mesures ont été rejetées par le Parlement espagnol sont qu'elles exigeraient une profonde réforme constitutionnelle, qu'il faudrait soumettre au vote de la population de tout le pays, et non seulement du peuple basque.

En outre, le plan est également critiqué sur un point qu'il n'envisage pas de réformer, à savoir le système d'imposition du



*Les origines politiques remontent à plusieurs siècles : Getaria, un village basque sur la côte atlantique.*

Pays basque. Celui-là n'a pratiquement pas été modifié depuis sa promulgation en 1981. De nombreux experts prétendent que le système conduit à un sur-financement de la région.

### ***Le rejet puis l'élection basque***

Le plan a été approuvé par le Parlement basque à la majorité absolue le 30 décembre 2004. Cette majorité a été marquée par l'empreinte des votes du *Herri Batasuna*, un parti qui a été déclaré illégal pour avoir été l'aile politique du terrorisme. Les membres du *Herri Batasuna* ont voté en faveur du plan parce que le Parlement basque avait refusé de les expulser après la proclamation de leur interdiction.

Par la suite, le plan a été fortement débattu au Parlement espagnol et rejeté en masse par 313 voix contre 29 le 1<sup>er</sup> février dernier pour motif qu'il s'agissait clairement d'une réforme constitutionnelle.

À la suite de ce refus, une campagne passionnée et houleuse fut entreprise pour déclencher des élections dans le Pays basque le 17 avril 2005. Étant donné que le parti *Herri Batasuna* n'était pas autorisé à y participer, un nouveau groupement politique fut créé, le *Aukera Guztiak* (dont le nom signifie « toutes les options »), réunissant en fait à peu près les mêmes acteurs que ceux du parti interdit. Ce parti fut à son tour proscribt par la Cour constitutionnelle, qui se déclara prête à lever l'interdiction si le parti rejetait le terrorisme. Le groupe refusa. Les nationalistes basques gagnèrent néanmoins les

élections bien que le parti ne réussit pas à atteindre la majorité absolue. Quoi qu'il en soit, le parti réunit une majorité suffisante avec l'aide du Parti communiste du Pays basque, nationaliste (*Partido Comunista de las Tierras Vascas*). Il s'ensuit que le plan Ibarretxe est toujours d'actualité.

Les discours politiques sont de plus en plus animés, M. Ibarretxe accusant le premier ministre espagnol Zapatero d'être « tout aussi » autoritaire que son prédécesseur Aznar, qui a officié entre 1996 et 2004.

Pendant ce temps, les conservateurs se plaignent que Zapatero est trop jeune et trop mou et qu'il n'a pas ce qu'il faut pour conduire les débats et mettre définitivement un terme au plan Ibarretxe. En fait, contrairement à l'attitude très centriste et très peu ouverte au « dialogue convivial » du gouvernement précédent, les socialistes adoptent une stratégie différente; ils ont permis que le plan Ibarretxe soit débattu au Parlement espagnol, en donnant la possibilité au *Lehendakari* basque de présenter les tenants et aboutissants de son projet.

### ***Qu'en est-il maintenant?***

Avec une coalition de nationalistes basques régnant sur le Parlement basque, la jeune Espagne démocratique doit faire face au plus grand défi qui se présente à elle depuis 1978 : comment résoudre la question régionale. M. Ibarretxe a déjà annoncé que son gouvernement n'avait pas l'intention de laisser tomber le plan parce que seuls les Basques ont le droit de décider de leur avenir. Les nationalistes basques sont fermement opposés à l'idée qu'un référendum soit organisé dans le reste du pays.

La question basque remplit à nouveau les colonnes de la presse écrite espagnole ces derniers temps. Il faut se rendre à l'évidence : personne n'est vraiment en mesure de dire ce qu'il va se passer si les nationalistes basques vont de l'avant avec leur plan. La Constitution espagnole contient une clause habilitant le gouvernement espagnol à retirer provisoirement l'autonomie politique à une communauté lorsque « l'intérêt général » est compromis. Il existe donc un moyen légal d'y remédier. Mais politiquement, cette option sonnerait le glas du consensus sur la décentralisation espagnole.

Autre solution possible : que le gouvernement espagnol envisage la question sous un autre angle. Au lieu d'exclure le plan pour des raisons constitutionnelles, le gouvernement espagnol pourrait promulguer une législation spéciale afin d'établir lui-même ses propres conditions. Il pourrait s'inspirer de la Loi sur la clarté, entrée en vigueur en 2000 au Canada, qui établit les bases sur lesquelles le gouvernement canadien peut négocier avec une province suite à un référendum sur la sécession. Cette loi exige une « question claire » et une « majorité claire » sans toutefois les définir, laissant cette tâche au Parlement fédéral advenant le cas où la situation se présenterait.

Mais cette approche pourrait ne pas convenir au « conflit basque », dont les origines politiques remontent à plusieurs siècles et qui ne peut oublier toutes ces années de répression. Une solution d'ordre politique semble être la plus judicieuse. Mais il faut constater avec tristesse que le contexte actuel, en raison du terrorisme imminent, ne permet pas d'offrir la tranquillité nécessaire à l'entreprise d'une réforme constitutionnelle majeure. ☺

***Le plan Ibarretxe propose d'accroître l'autorité politique de la région basque presque au point de lui conférer le statut de pays à l'intérieur même d'un pays.***

Commandez ces titres en ligne au :  
[www.magiclantern.ca](http://www.magiclantern.ca)

## Le défi de la diversité – L'expérience fédérale



Les DVD  
comprennent  
les versions  
française et anglaise.

LE DÉFI DE LA DIVERSITÉ décrit comment cinq pays gèrent leur diversité ethnique et linguistique par le biais de leur régime fédéral : l'Inde, la Suisse, la Belgique, l'Espagne et le Canada.

Il existe des différences importantes entre ces pays, et le film décrit une variété de formules fédérales, ou quasi-fédérales, très différentes pour répondre à la nécessité de gérer plusieurs groupes linguistiques, ethniques, religieux ou culturels au sein d'un pays.

2004 - 40 min. Niveau: 10<sup>e</sup> année - Adulte

Prix VHS et DVD :

Public - 79\$ Personnel - 24,99\$

## Parlons de fédéralisme



PARLONS DE FEDERALISME est un tour d'horizon des idées émanant de la Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002 à Saint-Gall, en Suisse, telles qu'exprimées par les participants. Il s'agit d'une compilation des idées sur ce que signifie le fédéralisme d'après ceux qui le pratiquent dans plus d'une douzaine de pays.

2003 - 21 min. Niveau: 11<sup>e</sup> année - Général

Prix VHS et DVD :

Public - 79\$ Personnel - 24,99\$

### Pour commander

En ligne : [www.magiclantern.ca](http://www.magiclantern.ca)

Courriel : [orders@magiclantern.ca](mailto:orders@magiclantern.ca)

Téléc. (sans frais) : 1-866-852-2755

### Définition des droits

#### Usage personnel

Les droits d'usage personnel ne permettent d'utiliser le programme qu'à des fins de projection privée et personnelle. Pour le présenter à un groupe et à un public admis à titre gracieux, il faut faire l'acquisition des droits de représentation publique.

#### Droits de représentation publique

Les droits de représentation publique permettent à l'acquéreur de présenter le programme à des groupes de téléspectateurs, pourvu qu'aucun droit ne soit exigé et que le programme ne soit pas diffusé.

### Magic Lantern Group

1075, rue North Service W., bureau 27

Oakville (Ontario) L6M 2G2

1-800-263-1717



Les prix sont indiqués en dollars canadiens (frais de port en sus).



# Une loi américaine limite les occasions pour les citoyens de poursuivre en justice les grandes sociétés

... et les républicains font montre de souplesse dans leur attachement aux droits des états.

PAR RICHARD A. BRISBIN, JR.

**L**a nouvelle loi de Washington relative aux recours collectifs marque-t-elle la fin des grands règlements entre consommateurs et sociétés productrices de tabac ou autres grands pollueurs?

C'est le reproche adressé par ses critiques au « *Class Action Fairness Act* » de 2005, une loi sur l'équité en matière de recours collectifs, adoptée en février dernier au Congrès américain, à la demande pressante du président George W. Bush. De leur côté, les partisans de cette loi croient qu'elle mettra fin aux poursuites futilles intentées par des avocats qui obtiennent un pourcentage prélevé sur le montant adjugé par le tribunal à leurs clients. Ceux qui s'y opposent pensent qu'elle limitera fortement les recours contre les industries qui polluent et qui vendent des produits pouvant causer des blessures ou la mort des consommateurs.

Cette loi limite le pouvoir de l'appareil judiciaire des états dans le contexte des actions collectives en justice. Ces actions sont intentées au nom d'un grand nombre de plaignants, sans relation entre eux, en vue de la réparation d'un préjudice commun. Dans ce genre de procédures, les plaignants invoquent souvent le fait qu'un produit commercial ou un service financier a occasionné des dommages à leurs usagers.

Le plus important dans le cas d'un recours collectif, c'est que toutes les personnes qui ont subi un préjudice suite à l'usage d'un produit ou d'un service, tel que défini dans la poursuite – et donc pas seulement ceux qui ont intenté le procès – ont droit à une part du dédommagement. Dans certaines procédures qui touchaient une proportion importante de la population, l'industrie s'est vue contrainte de payer d'énormes compensations.

Cette nouvelle loi « sur l'équité » a été largement soutenue par les associations et les sociétés du monde des affaires, et son adoption illustre le remaniement du système américain de fédéralisme judiciaire par l'administration Bush. Il y a eu un changement des frontières prévues par la Constitution entre l'appareil judiciaire fédéral et celui des états, et cette mutation profite aux intérêts du secteur privé.

**Richard A. Brisbin, Jr.** est professeur agrégé de sciences politiques et titulaire d'une bourse Benedum de l'Université de West Virginia. Il est notamment l'auteur de « *A Strike Like No Other Strike: Law and Resistance During the Pittston Coal Strike of 1989-1990* » (2002) et de « *Justice Antonin Scalia and the Conservative Revival* » (1997).



Malgré ses nouveaux palais de justice, la Cour fédérale pourra-t-elle faire place aux recours collectifs?

## Les recours collectifs comme politique sociale

C'est en 1938 que la Cour suprême des États-Unis a adopté pour la première fois des règles fédérales de procédure civile, qui ont permis à des plaignants lésés pour les mêmes motifs de s'unir en tant que catégorie de personnes et d'agir collectivement en justice.

Dans les années 50 et 60, les Afro-Américains utiliseront avec succès ce genre d'actions groupées pour lutter contre la politique gouvernementale qui les discriminait en raison de leur race.

En 1966, la Cour suprême révisa ces règles. Cette réforme permit au gouvernement de reconnaître, par le biais de procédures fédérales, des droits constitutionnels aux minorités raciales et religieuses, aux personnes souffrant de maladie mentale, ainsi qu'aux prestataires de services gouvernementaux.

Les avocats en ont aussitôt profité pour intenter une pléthore de recours collectifs devant les juges des états en alléguant toute une série de préjudices communs découlant des pratiques financières du milieu des affaires, des produits manufacturés (tels que l'amiante, le tabac, les armes à feu, les produits pharmaceutiques et les automobiles), mais aussi de la détérioration de l'environnement causée par le déversement de produits polluants sur les sols et dans les eaux. Les recours collectifs sont devenus une pratique courante, presque institutionnelle, aux États-Unis, une pratique qui régit les industries et crée une politique sociale.

## Porter des procès devant les tribunaux fédéraux

Cette loi sur l'équité modifie drastiquement la législation américaine. Elle remanie le fédéralisme judiciaire américain, les actions collectives privées et le pouvoir des sociétés.

La loi modifie le droit des plaignants de choisir devant quelle instance leur recours collectif sera présenté; c'est ce qu'on appelle la « *diversity jurisdiction* » dans le système judiciaire. La Constitution des États-Unis de 1787 instaura le système de la dualité des juridictions afin de couper court à toute controverse politique. Les tribunaux des états reçoivent la compétence de juger les crimes commis à l'intérieur de leurs frontières et de régler la plupart des conflits civils. Les tribunaux fédéraux furent chargés de juger les crimes et conflits civils lorsque le gouvernement fédéral y était partie, lorsque des terres fédérales étaient concernées ou que plusieurs états ou un pays étranger étaient impliqués.

Il y a deux siècles, le Congrès conféra aux tribunaux fédéraux – ainsi qu'aux tribunaux des états – la compétence de statuer sur les litiges impliquant des citoyens de différents états, affaires connues sous le nom de « *diversity of citizenship cases* », en adoptant, en 1789, une loi sur l'appareil judiciaire fédéral. Le but était d'éviter que les tribunaux des états privilégièrent la partie originaire de l'état où l'affaire était jugée.

De plus, la Cour suprême autorisa les défendeurs à transférer devant un tribunal fédéral ce genre d'actions, initialement intentées devant un tribunal d'état, en alléguant simplement que le cas relevait du droit fédéral constitutionnel ou statutaire, ou que le tribunal d'état avait fait preuve de « mauvaise foi » ou de discrimination à leur égard.

La loi sur l'équité accroît sensiblement le rôle des tribunaux fédéraux quant aux causes impliquant des citoyens de différents états. À quelques exceptions près, elle impose aux tribunaux fédéraux de déclarer recevable toute action collective dès lors que plus du tiers des membres du groupe sont issus de plus d'un état. Cette situation risque de se produire dans la plupart des affaires relatives à des préjudices causés par des produits manufacturés.

Cette loi permet également aux sociétés poursuivies dans le cadre d'un recours collectif de demander plus facilement que leur cause soit portée devant un tribunal fédéral. Le défendeur n'a pas besoin de démontrer la mauvaise foi du juge; il faut simplement que le recours collectif comprenne un groupe de citoyens représentant une diversité minimale d'états, que le groupe compte au moins 100 membres, et que le montant litigieux total atteigne cinq millions de dollars. Ce changement évite aux sociétés que des procès leurs soient intentés devant des tribunaux des états où le jury est issu de communautés pauvres, minoritaires ou à tendance libérale, et peut être moins enclin à défendre les intérêts des grandes sociétés.

Ces réformes renforcent l'autorité des juges fédéraux en matière d'élaboration de politiques lorsque les parties défavorisées ou les plaignants poursuivent un gouvernement d'état, une administration locale ou une société commerciale.

Comme si cela n'était pas suffisant, la loi modifie les règles relatives aux actions à parties multiples. Elle introduit une nouvelle forme d'« action de masse » dans la pratique du droit américain. Si 100 plaignants ou plus ne peuvent être considérés comme un groupe éligible au recours collectif, mais qu'ils disputent les mêmes questions de droit et de fait, leur cause tombe sous la rubrique d'« action de masse ». Dans ce cas, la loi stipule que chaque demandeur individuel revendiquant 75 000 \$ ou plus doit porter sa cause devant un tribunal fédéral, alors que ceux qui revendent moins de 75 000 \$ doivent s'en remettre aux tribunaux des états. Les défenseurs peuvent utiliser cette loi pour diviser ceux qui les poursuivent dans ce type de cas. Si les plaignants n'ont subi que de légers préjudices (p. ex. payer un trop-perçu pour un produit), il en coûtera souvent trop cher pour entamer des poursuites. Ainsi, tout en accroissant encore une fois l'autorité des tribunaux fédéraux, cette clause pourrait permettre aux sociétés de diminuer leurs frais judiciaires.

La loi modifie également comment les avocats des plaignants sont payés. Les avocats qui défendent des plaignants dans le cadre de recours collectifs reçoivent en principe un « honoraire conditionnel ». Mais la loi a modifié les modalités de ces honoraires conditionnels. Les avocats de la partie plaignante reçoivent un pourcentage – allant en général de 20 à 40 pour cent – du montant alloué à leurs clients en cas de succès; ils ne sont pas rémunérés s'ils perdent leur procès.

Cette loi peut également modifier le mode de réparation du préjudice. Outre l'indemnisation proprement dite pour les dommages occasionnés, les juges ou jurys des tribunaux des états aux États-Unis ont la possibilité d'accorder au plaignant des « dommages-intérêts punitifs », une sorte de sanction additionnelle infligée à l'inculpé pour le dissuader de recommencer son activité délictueuse à l'avenir, pratique supposée donc éviter toute récidive de la part du défendeur ou de tout autre auteur potentiel.

Les lois des états prévoient rarement de plafond pour les dommages-intérêts punitifs. Ceux-ci sont des octrois

discriminatoires, qui peuvent atteindre plusieurs centaines de millions de dollars. Ce type de dédommagement offre une incitation financière pour intenter un recours collectif lorsque le litige porte sur un produit de consommation dont le montant de la réparation serait relativement bas, par exemple un dispositif de contraception ou un enregistrement sur disque compact. Dans les causes entendues par les tribunaux fédéraux, en revanche, des règlements limitent les compensations punitives, et la Cour suprême a établi des lignes directrices afin de contrôler ce type d'allocations. C'est la raison pour laquelle la juridiction fédérale en matière de recours collectifs permet parfois aux sociétés faisant l'objet d'un procès d'éviter de devoir payer des dommages-intérêts punitifs élevés.

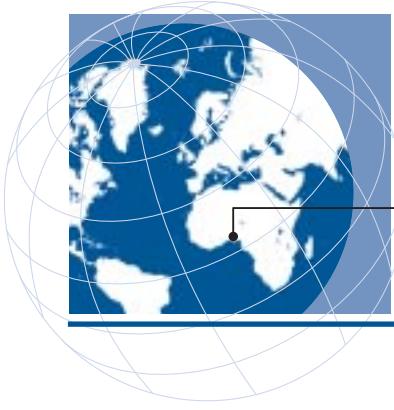
### **Le clivage politique**

Derrière ces réformes légales se profile une lutte politique acharnée. Le monde des affaires aux États-Unis, par le biais surtout du groupe d'intérêt qu'est la Chambre de commerce des États-Unis, a toujours considéré que les procédures de recours collectifs et les décisions judiciaires en faveur des consommateurs desservaient les intérêts des sociétés. Selon le monde des affaires, ces arrêts ont pour effet d'accroître les primes d'assurance, les dépenses liées à la gestion des risques, les restrictions sur l'exploitation des ressources naturelles et les frais judiciaires. Les lobbyistes du monde des affaires se plaignent que ces frais supplémentaires diminuent la capacité concurrentielle des firmes américaines dans l'économie mondiale et sacrifient des emplois.

Ils ont cherché à faire avancer leur cause en sponsorisant des candidats politiques, pour la plupart issus du Parti républicain, mais aussi en faisant pression pour limiter les recours collectifs et faire réviser les règles juridiques qui augmentent leurs primes d'assurance. De leur côté, les minorités, les consommateurs et les milieux écologiques, appuyés par leurs avocats, ont tenté de contrecarrer l'influence du monde des affaires au moyen de contributions et d'alliances auprès de législateurs du Parti démocrate, au niveau fédéral et dans les états. L'adoption, en 2005, de la Loi sur l'équité en matière de recours collectifs représente une victoire pour le milieu des affaires.

Ironie du sort, cette loi, soutenue par les républicains, tend au renforcement des devoirs et de l'autorité en faveur du pouvoir judiciaire fédéral. Or, depuis les années 30, le Parti républicain est un fervent défenseur des états et d'un gouvernement décentralisé; il s'est toujours opposé à ce que le gouvernement fédéral joue un plus grand rôle et a tenté d'obtenir que la réglementation fédérale accorde une large marge de manœuvre aux entreprises américaines. Ses porte-parole, dont Tom DeLay, leader de la majorité à la Chambre des représentants, pestent souvent contre l'« activisme » du pouvoir judiciaire fédéral. Et pourtant cette loi permet au monde des affaires de fédéraliser les procédures judiciaires et d'octroyer de nouvelles compétences aux juges fédéraux, magistrature qui, selon le président de la Cour suprême des États-Unis, William Rehnquist, un républicain conservateur, traverse déjà une « crise financière ».

L'enseignement qu'il faut tirer de cette loi, c'est que le fédéralisme est loin d'être un principe immuable de la gouvernance constitutionnelle américaine. Tout au contraire, il est souvent considéré comme un symbole permettant de justifier certains objectifs de politique partisane. Mais la centralisation des pouvoirs entre les mains du gouvernement fédéral représente une menace pour le fédéralisme, une situation dont s'inquiètent généralement le milieu des affaires et les républicains. Ces inquiétudes tendent à disparaître dès que les intérêts du milieu des affaires sont en jeu. C'est ce qui s'est passé avec la promulgation de cette loi qui a renforcé le pouvoir judiciaire fédéral au détriment des juges des états. ☠



# Au Nigeria : un groupe choisi parmi l'élite peut-il réformer le régime fédéral?

C'est un ordre du jour chargé qui attend la nouvelle « Conférence pour la réforme ».

PAR KINGSLEY KUBEYINJE

**A** peu près depuis le retour de la démocratie au Nigeria en 1999, de nombreuses personnes se plaignent, surtout dans le Sud, que le pays n'est pas « réellement » fédéral. Elles soutiennent que le gouvernement central est trop fort et qu'il domine les gouvernements locaux et ceux des états.

Le président Olusegun Obasanjo a réagi à ces critiques en organisant une « Conférence pour une réforme politique nationale ». Le président et les 36 gouverneurs des états ont trié sur le volet 410 délégués très en vue pour étudier de fond en comble le système politique du Nigeria pendant trois mois. À la fin de cette période, les délégués devront proposer des recommandations, qui pourraient changer fondamentalement la pratique du fédéralisme dans le pays.

Parmi ces délégués se trouvent des personnalités éminentes telles que le chef Emeka Anyaoku, secrétaire général sortant du Commonwealth, le général à la retraite Ike Nwachukwu, deux fois ministre des Affaires étrangères, le professeur Adebayo Adedeji, ancien secrétaire général de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique, ainsi que le professeur Jerry Gana, deux fois ministre et conseiller présidentiel actuel.

Cette conférence est le premier exercice du genre depuis que le pays s'est affranchi de la tutelle britannique en 1960. Le mécontentement dans le Sud est un facteur de motivation. Comme l'est aussi le mécontentement général concernant la mise en oeuvre d'un régime fédéral qui favorise actuellement un gouvernement fédéral politiquement et financièrement fort au détriment d'administrations locales et régionales faibles.

Les critiques de la présente structure, tels que le gouverneur Bola Tinubu de l'état de Lagos, dans le sud-ouest du Nigeria, ont souvent fait valoir que, même si le pays se déclare fédéral, il fonctionne en réalité comme un État unitaire, doté d'un gouvernement fédéral dominateur.

Tinubu et un certain nombre d'autres gouverneurs des états ont souvent poursuivi en justice le gouvernement fédéral pour avoir outrepassé les limites constitutionnelles. Tinubu et ses pairs ont demandé de façon constante qu'un « vrai fédéralisme » soit appliqué et que le « fédéralisme fiscal » soit introduit dans le partage des revenus perçus au niveau fédéral. Ils s'inquiètent du fait que le gouvernement fédéral s'approprie plus de 48 pour cent des revenus, laissant les autorités locales et étatiques

sans ressources suffisantes. Beaucoup estiment que le gouvernement fédéral ne devrait pas avoir plus de 30 pour cent.

## **Le pétrole, les droits indigènes et la réorganisation de la présidence**

La conférence, présidée par Niki Tobi, ancien membre de la Cour suprême, va s'atteler à différents thèmes contestés, y compris le contrôle des ressources, un ordre du jour parrainé par neuf états du Sud, dont la région produit les ressources pétrolières, qui apportent au moins 90 pour cent des recettes en devises étrangères du pays.

Un autre sujet à controverse est la question de l'« état d'origine », qui classe les Nigérians en les distinguant entre « indigènes » et « non-indigènes » et entre « colons » et « non-colons ».

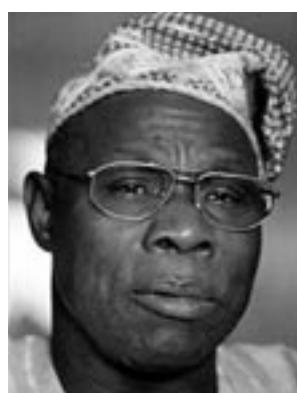
Au Nigeria, le fait qu'une personne soit née dans un état où y ait résidé pendant de nombreuses années, ne lui confère pas automatiquement le statut d'« indigène », pour reprendre le terme nigérian. Un Nigérian qui n'appartient pas à la catégorie « indigène » (soit légalement considéré comme indigène d'une région) peut systématiquement être privé de certains droits. Par exemple, un « non-indigène » ne peut pas, lors d'une élection, se porter candidat dans l'état où il réside; il doit le faire dans l'état d'origine de son père.

Les délégués devront également considérer ce qui serait la meilleure structure politique pour le pays. Tandis que certains Nigérians insistent sur le fait que l'actuelle structure du gouvernement – fédérale, étatique et locale – devrait être maintenue, d'autres veulent un retour à ce qu'ils appellent le

« régionalisme », lequel a été pratiqué durant les premières années de l'indépendance. Lorsque cette structure régionale était encore en vigueur, les quatre gouvernements régionaux d'alors étaient politiquement et financièrement forts; ils contrôlaient les ressources dans leurs secteurs respectifs, gagnaient l'argent eux-mêmes et ne payaient que des redevances au gouvernement fédéral.

La conférence aura également à décider si le Nigeria doit maintenir le régime présidentiel actuel, lequel est calqué sur le modèle des États-Unis et considéré de façon générale comme coûteux, ou si le pays devrait retourner au modèle parlementaire de type Westminster. Celui-ci a été pratiqué dans le pays au début des années 60.

Les délégués ont constitué 19 comités et se réunissent actuellement à huis clos. Leurs rapports seront discutés plus tard lors des séances plénières, où des recommandations seront établies en vue de la réforme.



*La Conférence pour la réforme, lancée par Obasanjo, aura-t-elle les effets populaires escomptés?*

Kingsley Kubeyinje est rédacteur à la News Agency of Nigeria (NAN), une agence de presse appartenant au gouvernement fédéral du Nigeria.

## **Quelques-uns y croient, mais beaucoup en doutent**

Alors que nombre d'acteurs politiques, comme Don Etiethet, chef de l'opposition principale et président du Parti du peuple nigérian (ANPP), croient qu'en fin de compte, la conférence va amener des solutions aux problèmes nationaux les plus tenaces, d'autres sont d'avis que rien de bien important ne ressortira de ces entretiens, pour lesquels le président a engagé 932 millions de naira (soit 7 millions de dollars américains).

Ceux qui pensent que la conférence finira tout simplement en « discussion de bistrot » attirent l'attention sur les « zones interdites » fixées par Obasanjo. À titre d'exemple, les délégués n'ont pas le droit d'envisager la possibilité qu'un groupe ethnique ou l'une des six zones politiques du pays (Sud-Est, Sud-Ouest, Sud-Sud, Nord-Est, Centre-Nord et Nord-Ouest) puisse se retirer de la fédération, que ce soit maintenant ou plus tard.

On interdit également aux délégués de discuter de religion, en dépit du fait que de nombreuses émeutes sanglantes qui se sont produites dans le pays provenaient des différences religieuses. Tandis qu'un bon nombre de Nigérians préfèrent que le pays soit considéré comme un État laïque, d'autres insistent sur le fait qu'il soit qualifié d'État « multireligieux ». D'autres encore croient qu'il serait mieux d'islamiser le pays, un argument renforcé par le fait que quelques gouverneurs du Nord ont mis en application la charia (loi islamique) dans leur état et s'attendent à ce que tous s'y conforment strictement.

Certains de ceux qui pensent que rien d'utile ne peut être réalisé par cette conférence organisée par le gouvernement projettent une autre manifestation, qu'ils appellent la « Conférence pro-nationale » (ou « Pronaco »). Derrière cet événement, qui rend le gouvernement quelque peu nerveux, se profilent des cerveaux tels que le professeur Wole Soyinka, prix Nobel, le chef Anthony Enahoro, qui présenta en 1956 une proposition en vue de l'indépendance du Nigeria, le chef Gani Fawehinmi, fougueux avocat de Lagos, et une foule d'autres activistes des droits de la personne. La conférence « Pronaco » est prévue en juin.

Quelques critiques considèrent également que puisque le gouvernement a lui-même nommé tous les délégués, ceux-ci suivront le mot d'ordre du gouvernement et en adopteront l'ordre du jour, citant un proverbe nigérian bien connu : « Seuls les ingrats mordent la main qui les nourrit. » Malgré les nombreux délégués qui ont essayé de vaincre cette peur, l'apparition récente d'un projet de constitution (lié aux délégués pro-gouvernementaux) a éveillé les soupçons, chez bien des Nigérians, que le gouvernement fédéral, parmi d'autres, a un programme caché, qui, comme le veut la rumeur, inclut la volonté du président Obasanjo de solliciter un troisième mandat. La Constitution actuelle prescrit un maximum de deux mandats de quatre ans, alors que le projet prévoit un mandat unique de six ans. Et quelques délégués, tels que Greg Mbadiwe, font déjà campagne pour la prolongation du mandat d'Obasanjo, dont le deuxième mandat prendra fin en mai 2007.

En outre, l'Assemblée nationale (nom officiel du Parlement fédéral) s'est tacitement distancée de la conférence – et par conséquent de ses décisions – en refusant d'approuver les 932 millions de naira que le président avait demandé pour la financer. En effet, 52 membres de l'Assemblée ont déféré le président devant le tribunal en déclarant que la conférence était inconstitutionnelle. Bien que ce groupe ait finalement retiré sa poursuite, nombreux sont ceux qui pensent que les parlementaires sont déterminés à démolir le rapport de cette conférence, quelle qu'en soit le contenu. De plus, les analystes et les observateurs politiques affirment que l'Assemblée

nationale a le pouvoir de ne pas donner son aval constitutionnel aux décisions prises lors de la conférence.

Face au refus de l'Assemblée nationale, le président a dû sonner à d'autres portes pour trouver les fonds nécessaires. Bien que le gouvernement doive encore révéler comment l'argent a été réuni, on suppose que le président l'a pris de l'énorme budget prévu pour la sécurité, sur lequel il n'a normalement pas besoin de rendre des comptes.

## **Le Nord et le Sud – pourront-ils un jour s'entendre?**

De manière plus significative, à moins que des démarches politiques habiles soient entreprises, beaucoup craignent que les recommandations de la conférence soient rejetées en bloc par une section du pays – la région nord du Nigeria à prédominance musulmane – laquelle n'a jamais soutenu le projet.

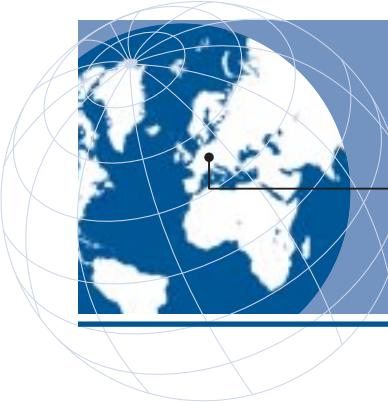
Le Nord est la région la plus peuplée du Nigeria, dominée par le plus grand groupe ethnique du pays, le Hausa, et l'élite de cette contrée est sceptique quant aux motivations de la conférence, craignant que celle-ci tente de diminuer la stature politique et l'influence de leur région.

En effet, les chefs du Nord ont formulé un certain nombre d'objections qui, si elles ne sont pas correctement traitées, pourraient compromettre les résultats de la conférence. Par exemple, un groupe de chefs importants du Nord, menés par Muhammad Maccido, puissant sultan de Sokoto, a constamment dénoncé la composition des délégués, en insistant sur le fait qu'elle avait été biaisée en faveur des chrétiens, qui sont majoritaires dans le Sud. Ils ont également avancé l'argument que le président de la conférence et son secrétaire sont tous deux chrétiens, bien que ce dernier soit du Nord. Le président Obasanjo a depuis lors cédé à la pression et désigné une personne du Sud, qui est également musulmane, comme co-secrétaire de la conférence.

Afin de faire admettre leurs objections, un certain nombre de groupes islamiques a menacé d'utiliser le Jihad contre le gouvernement fédéral si leurs arguments n'étaient pas rapidement et adéquatement pris en compte. Certains de ces groupes insistent pour qu'un autre musulman soit nommé comme coprésident de la conférence.

L'idée d'organiser un tel rassemblement, appelé alors « conférence nationale souveraine », est venue du Sud, en particulier du Sud-Ouest. Les Nigérians de cette région ont encore en mémoire l'amertume d'avoir appris l'annulation surprise de l'élection présidentielle du 12 juin 1993 que feu Moshood Abiola, un politicien de cette zone géopolitique et homme d'affaires milliardaire, était presque sûr de remporter. Cette annulation orchestrée par l'administration militaire de l'époque, dirigée par le général Ibrahim Babangida (originaire du Nord), a été interprétée comme une preuve manifeste que le Nord ne veut pas que des citoyens d'une autre région gouverne le Nigeria. Avant cette élection – laquelle avait été acclamée par les observateurs internationaux comme étant la plus juste et la plus libre de toute l'histoire de la nation –, six personnes issues du Nord avaient régné sur le Nigeria indépendant pendant une période cumulative de 28 ans et quatre mois depuis octobre 1960, alors que le pouvoir n'est resté que trois ans aux mains de deux personnes venant du Sud.

Désormais, avec un président du Sud-Ouest et des forces politiques puissantes dans le Nord, les Nigérians doivent encore faire face aux tensions ethniques et régionales, qui ont causé une guerre civile dans les années 60 et 70 ainsi qu'un certain nombre de coups d'État et de contre-coups d'État depuis lors. (6)



# La nouvelle Constitution européenne se rapproche-t-elle du fédéralisme?

*Le projet de la nouvelle Constitution européenne contient des dispositions sur le partage des pouvoirs qui rapprocheraient l'Union européenne d'une fédération.*

PAR UWE LEONARDY

**E**n juin 2005, la nouvelle Constitution européenne aura été soumise au référendum dans plusieurs pays de l'UE – notamment en France, dont l'ancien président, Valéry Giscard d'Estaing, en a rédigé la première ébauche. Personne ne peut dire si elle va passer ou non. Dans certains pays, il est déjà question de lui apporter quelques modifications avant même qu'elle ne soit ratifiée.

Mais cette Constitution donne-t-elle une structure fédérale à la nouvelle Europe?

Certains critiques refusent d'y voir un quelconque élément fédéral. Mais déjà avant que la Constitution ne soit élaborée, l'UE avait d'importantes caractéristiques fédérales :

- **Une législation directe** : les lois de l'UE ont toujours été directement applicables aux individus et aux personnes morales (et à toute entité ayant la « personnalité juridique ») sans que le pays membre n'ait besoin de revoter ces lois. Ainsi la réglementation de l'UE a la priorité sur les lois nationales (cela ressemble au rôle joué par le gouvernement national ou fédéral dans un pays fédéral).
- **La répartition des pouvoirs** : la répartition des pouvoirs législatifs entre les deux ordres de gouvernement – l'Union européenne et les États membres (y compris leurs régions) – constitue l'élément fédéral le plus manifeste des structures européennes et la particularité première d'un régime fédéral.

*La « clause de flexibilité » a-t-elle réellement la flexibilité comme objectif ou cache-t-elle derrière ce terme des dangers constitutionnels importants?*

Alors que ces caractéristiques existaient déjà depuis longtemps avant le projet de traité constitutionnel, celui-ci a continué à faire évoluer l'UE dans une direction fédérale.

- Le nom du traité est un programme politique en soi. Sa volonté « d'établir une Constitution pour l'Europe » montre bien que l'Union offre déjà certaines

**Uwe Leonardy** est l'ancien chef de la division relative aux questions constitutionnelles de la mission de la Basse-Saxe auprès du gouvernement fédéral allemand et ancien collaborateur scientifique supérieur au Centre d'études pour l'intégration européenne, à l'Université de Bonn. Il a rédigé l'article « L'Europe se dirige-t-elle vers une constitution fédérale? », paru dans *Fédérations*, vol. 1, n° 5.

## La subsidiarité dans l'Union européenne

Selon l'article 3b du traité de Maastricht sur l'Union européenne, la subsidiarité signifie que dans un système de gouvernance polycentrique, les décisions doivent être prises le plus près possible des citoyens. En d'autres termes, la subsidiarité est plus un principe politique de conduite qu'une condition légale contraignante. Elle signifie que son application requiert un accord négocié.

– Extrait du rapport de Thomas O. Hueglin sur les séances de travail 6 et 18 sur les thèmes de la décentralisation et de la bonne gouvernance, Conférence internationale sur le fédéralisme de 2002, Saint-Gall, Suisse

caractéristiques d'un pays. Le développement plus approfondi de cette configuration fait partie du programme politique d'un État fédéral, bien qu'il s'agisse en l'occurrence d'un fédéralisme unique en son genre.

- Les détails techniques et légaux de la Constitution constituent l'étape décisive vers une authentique structure fédérale de l'UE. La mise en œuvre de règles régissant le partage des pouvoirs législatifs entre l'Union et ses États membres est un signe clair de fédéralisme.

## Les pouvoirs exclusifs et partagés

Jusqu'à présent, les clauses des traités de la Communauté et de l'Union ne prévoyaient que très peu de pouvoirs exclusifs confiés au niveau européen. En pratique, l'autorité exercée par l'UE découlait directement des grands objectifs politiques qui lui étaient assignés. Avec les années, les pouvoirs de l'UE ont augmenté et plusieurs de ses pays membres ont reconnu son autorité dans leur constitution ou dans l'interprétation constitutionnelle de leurs règles.

La répartition des pouvoirs est énumérée dans une liste qui définit quels sont les pouvoirs législatifs exclusifs et quels sont ceux qui doivent être partagés. À côté des pouvoirs partagés, l'Union dispose d'une compétence pour mener des « actions d'appui, de coordination ou de complément ». L'exercice des pouvoirs partagés – c'est-à-dire les priorités de l'UE – est régi par le principe de *subsidiarité*, l'une des caractéristiques principales des régimes fédéraux (voir encadrés).

La nouvelle « clause de flexibilité » – sujette à controverse et d'une grande portée – légitime l'Union à agir si « son action devait s'avérer nécessaire dans le cadre de la politique qui lui a été assignée [...] afin d'atteindre l'un des objectifs fixés dans la Constitution et si celle-ci n'a pas prévu expressément les

pouvoirs nécessaires » (*voir encadré ci-dessous*). Bien que la « clause de flexibilité » soit basée sur une disposition qui existait déjà (d'une portée plus faible toutefois), certains critiques considèrent qu'il s'agit d'un instrument dangereux.

La nouvelle partie de la Constitution soulève deux questions importantes :

- La répartition des responsabilités entre l'Union et les États membres prévue dans le traité constitutionnel est-elle suffisante? Et est-elle efficace?
- La « clause de flexibilité » a-t-elle réellement la flexibilité comme objectif ou cache-t-elle derrière ce terme des dangers constitutionnels importants?

### **Des défauts dans les règles**

Le test le plus pertinent quant au choix des pouvoirs partagés de la Constitution est de déterminer s'ils sont conformes aux priorités européennes. Toutefois, le choix des pouvoirs partagés de l'UE ne se base pas sur des critères concrets

## **La subsidiarité et la flexibilité dans la Constitution européenne**

### **Article I-11 – Principes fondamentaux, 3<sup>e</sup> paragraphe « Subsidiarité »**

En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union.

Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

### **Article I-18 – « Clause de flexibilité »**

1. Si une action de l'Union paraît nécessaire, dans le cadre des politiques définies à la partie III, pour atteindre l'un des objectifs visés par la Constitution, sans que celle-ci n'ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, sur proposition de la Commission européenne et après approbation du Parlement européen, adopte les mesures appropriées.
2. La Commission européenne, dans le cadre de la procédure de contrôle du principe de subsidiarité visée à l'article I-11, paragraphe 3, attire l'attention des parlements nationaux sur les propositions fondées sur le présent article.
3. Les mesures fondées sur le présent article ne peuvent pas comporter d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres dans les cas où la Constitution exclut une telle harmonisation.

Pour en savoir plus :

Site officiel de la Convention européenne :  
<http://european-convention.eu.int/>

Texte intégral de la Constitution :  
[http://europa.eu.int/constitution/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/constitution/index_fr.htm)

comme le maintien de l'unité légale ou économique tels qu'exigés par la Constitution. Au contraire, en définissant les pouvoirs partagés, la nouvelle Constitution retire simplement les pouvoirs exclusifs de la liste des pouvoirs de l'UE et ajoute les « actions d'appui, de coordination ou de complément ».

Afin de limiter le droit de l'UE d'exercer ces pouvoirs partagés, la Constitution a recours au principe de subsidiarité sans toutefois lier son application à aucun critère légalement défini. Il faut reconnaître que cette façon de procéder ne satisfait pas entièrement les revendications pour un partage plus clair et plus efficace des pouvoirs entre l'UE et les États membres.

La subsidiarité a toujours été un principe légal ambigu et sujette à la manipulation politique. Elle aboutit à une solution en cercle vicieux. Dans le domaine des pouvoirs partagés, où les États membres continuent à exercer leur autorité tant que les institutions de l'UE n'en font pas usage, la validité de ces pouvoirs et les conditions de leur exercice ne pourront être clairement établies que par des critères concrets.

Mais il existe un autre facteur qui joue un rôle dans la détermination du partage des pouvoirs. La Constitution contient 202 clauses qui régissent les activités légales de l'Union dans un grand nombre de catégories (les lois européennes, les lois cadres, les règlements et les décisions). Mais aucune de ces dispositions n'a un lien juridique avec les règles de la Constitution sur le partage des responsabilités. La Constitution n'indique pas lequel de ces actes juridiques découle des pouvoirs exclusifs de l'UE, ses pouvoirs partagés ou d'autres pouvoirs. Dans ce sens, les règles sur le partage des pouvoirs semblent plutôt être de la rhétorique que de véritables normes constitutionnelles.

La « clause de flexibilité » confère au Conseil le pouvoir de modifier le partage des pouvoirs prévu dans la Constitution, sans avoir à amender cette dernière. Ainsi son incidence va bien au-delà d'une simple adaptation aux règles constitutionnelles existantes. Si l'on considère la quantité d'efforts à fournir pour aboutir à la ratification de la Constitution par tous les pays membres, alors il paraît disproportionné et très discutable d'accorder à l'UE le pouvoir de modifier l'équilibre des pouvoirs prévu dans la Constitution.

### **Pas une cause de rejet de la Constitution**

Il y a effectivement des clauses dans la Constitution européenne qui devraient éveiller quelques inquiétudes. Mais on ne saurait en conclure que cela justifie le rejet de la Constitution, soit lors de la procédure nationale de ratification, soit lors des prochains référendums. Aucune constitution n'a jamais été parfaite dès le départ. Une constitution ne peut s'améliorer qu'à partir du moment où elle existe. Il faut par contre repérer ses défauts à temps.

Cela s'applique particulièrement dans la situation où l'UE doit prendre en considération la demande d'adhésion d'un nouveau pays. Si un jour la Turquie, l'Ukraine ou d'autres candidatures problématiques se présentent, l'UE devra faire preuve de créativité et être ouverte à de nouvelles idées. La création par un noyau de pays des « États-Unis d'Europe », doté d'un régime totalement fédéral, et le recours à ce nouvel État en tant que centre d'une Union européenne moins supranationale, pourrait être une de ces idées à retenir. Et il pourrait également s'agir d'une autre solution si le traité constitutionnel ne passait pas le cap des référendums. ☺



# la page du « praticien »

## Vjekoslav Domljan, de la Bosnie Un diplomate bosniaque se penche sur le concept d'une fédération qui couvrirait les lignes de faille de trois civilisations

**Vjekoslav Domljan**, Ph.D., ambassadeur de la Bosnie-Herzégovine au Canada, fut à la tête de l'équipe qui a préparé la première stratégie de développement pour le Conseil des ministres de la Bosnie-Herzégovine, intitulée « Entrepreneurial Society », sous les auspices de la Banque mondiale. Il a été le représentant de la Bosnie pour la succession de la propriété financière à l'époque de la Yougoslavie post-communiste.

« Si l'État est fort, il nous écrase;  
s'il est faible, nous périssons. »

- Paul Valéry

D'un point de vue historique, la Bosnie-Herzégovine a tout d'abord fait partie de l'Empire romain, puis elle a subi l'invasion des Goths, est tombée sous les dominations slave, hongroise et ottomane, avant d'être annexée à l'Empire austro-hongrois. Lorsque celui-ci s'écroula à la fin de la Première Guerre mondiale, le pays, connu sous le nom de « Bosnie », intégra le royaume de Yougoslavie. À l'issue de la Deuxième Guerre mondiale, il devint une république de la Yougoslavie communiste sous le régime du maréchal Tito. Celle-ci se désagrégua dix ans après la mort du maréchal, tout d'abord en raison de la sécession de la Slovénie, qui s'opéra de façon relativement paisible, et par la suite de la guerre d'indépendance de la Croatie, région voisine de la Bosnie côté nord. Puis la guerre déchira le pays entre 1992 et décembre 1995, date de la mise en œuvre des accords de paix de Dayton signés à Paris par toutes les parties au conflit.

La Bosnie subjuge le visiteur par son incomparable beauté : agrémentée de montagnes rocheuses, de vallées paisibles et de ruines datant de l'époque moyenâgeuse, elle possède également des hôtels modernes que les touristes redécouvrent à présent. Quelques mots sur une page Internet du site de l'Office du tourisme de Bosnie suffisent pour décrire les séquelles de la guerre dans la ville de Mostar : « Se relever de ses cendres après tant de saccages n'est pas chose aisée [...] la reconstruction physique de la ville n'est qu'une infime partie du processus; cicatriser les blessures de son âme prendra beaucoup plus de temps. »

Le vieux cèdre au tronc creux, hôte célèbre du parc Stanley de Vancouver, incarne la parfaite métaphore de ce que la Bosnie a subi au cours de cette guerre. L'arbre présente en son centre un vide si vaste que les touristes y pénètrent avec leur voiture pour se faire prendre en photo. Toutefois, par un curieux effet du hasard, il est toujours vivant et couronné de feuilles vertes. Cet arbre est à l'image de la Bosnie – un État qui vit certes, mais ô combien fragile.

### **Un jeu où il n'y a rien à gagner?**

Un atlas historique présente la Bosnie parcourue de fractures partant de la mer Baltique et de la mer Noire jusqu'à l'Adriatique. Ces fractures, qui marquent les limites géographiques de trois civilisations, convergent vers la Bosnie. De fortes tensions existent depuis longtemps le long de ces délimitations culturelles. La fracture Est-Ouest date du IX<sup>e</sup> siècle; celle qui sépare l'Europe du monde islamique remonte au XIV<sup>e</sup> siècle. Elles sont encore toutes deux la scène de fréquents accès de violence.

La Bosnie se situe à la convergence des civilisations de l'Europe de l'Ouest (de religions catholique et protestante), de l'Europe de l'Est (de confession orthodoxe) et du monde islamique (de croyance musulmane). Le pays s'est souvent transformé en poudrière, et de nouveaux conflits risquent à tout moment d'éclater.

Ivo Andrić, d'origine bosniaque et prix Nobel de littérature en 1961, décrit le drame de la Bosnie dans son roman *La Chronique de Travnik* :

*Comment serait-il possible [...] que ce pays connaisse le calme et l'ordre [...] alors que le peuple y est divisé comme nulle part ailleurs en Europe? [...] Chacun [des] groupes a le centre de sa vie spirituelle au loin, en pays étranger, à Rome, à Moscou, à Constantinople, à La Mecque [...] ou Dieu sait où encore, mais pas là où ces gens naissent et meurent. Chacune [des] communautés considère que son bien et son profit est conditionné par l'appauvrissement et le recul des [...] autres, et que celles-ci ne peuvent progresser qu'à ses dépens à elle. [...]. Chacune attend le salut de l'extérieur, chacune d'une direction opposée.*

Vern Neufeld Redekop, universitaire canadien, compare la nature de ce conflit, dont les racines sont si profondes, à un « jeu à somme nulle » : chaque joueur est convaincu qu'il ne peut gagner la partie qu'au détriment de l'autre. Tout comme dans d'autres contrées du monde, les querelles intestines de la Bosnie ont causé beaucoup de torts au pays en prétextant sa quête du compromis et de l'unité.

### **Des entités fortes, un centre faible**

En Bosnie, la religion d'une personne est presque toujours associée à son origine ethnique et à sa langue. Si ses ancêtres sont Croates, cette personne sera probablement catholique et parlera le croate. Si ses ascendants sont Serbes, elle a de fortes chances d'être catholique orthodoxe et de parler le serbe. Et si elle descend d'une famille bosniaque, elle sera souvent musulmane et parlera la langue bosniaque. Par contre, chaque

communauté comprend facilement les deux autres langues. Lire les trois langues est un peu plus difficile dans la mesure où les Bosniaques et les Croates utilisent l'alphabet romain et les Serbes le cyrillique.

La Bosnie est constituée de deux entités distinctes : la Fédération de Bosnie-Herzégovine (ou Fédération croato-bosniaque) et la Republika Srpska (ou République serbe). Cette structure bicéphale – au lieu d'une multitude de composantes comme dans la plupart des pays fédéraux – représente un défi supplémentaire pour la Bosnie. Ronald L. Watts, l'un des auteurs les plus respectés du monde du fédéralisme, a décrit les fédérations ou unions à deux unités comme celles qui accentuent la polarisation, conduisent à des impasses et génèrent en fin de compte l'instabilité.

Le balancier idéologique est récemment passé de l'extrême gauche à l'extrême droite en Bosnie. Le culte de l'intérêt particulier a remplacé celui du bien commun absolu, ou, plus précisément, la balkanisation ethno-nationale a supplanté l'internationalisme communiste.

Les accords institutionnels actuels ne traduisent pas avec précision les deux importantes aspirations des Bosniaques : l'unité nationale et l'identité ethnique.

Les forces centrifuges qui ont disloqué la Bosnie ont fait jeu égal avec les forces centripètes destinées à la recenter. D'un côté, les différences entre Bosniaques, Croates et Serbes se sont accentuées; mais de l'autre, les conflits internes ont été tempérés par l'adoption de règles sur le commerce inter régional et international, ainsi que par la création d'organes étatiques centraux chargés de coopérer avec les institutions internationales.

Les partis politiques reflètent la profonde fracture de cette société. Les partis dominants sont définis en fonction des différences ethniques, ce qui en fait des questions prioritaires. Aucun parti ne relève l'importance de construire l'unité et de trouver des solutions aux problèmes urgents d'ordre économique, juridique et social (le chômage de masse, la précarité de la primauté du droit, le faible capital social, etc.) – autant de questions que l'ancien parti communiste (aujourd'hui le Parti social-démocrate) a négligées.

C'est pour cette raison que les organes centraux de la Bosnie sont bien plus faibles que ceux qui existaient à l'époque du royaume de Yougoslavie de l'entre-deux-guerres, ou que ceux de l'ancienne Yougoslavie communiste. Ces deux gouvernements ont échoué en raison de problèmes ethno-nationaux non résolus.

En Bosnie, les nationalistes issus de chaque groupe ethnique se soucient surtout des institutions qu'ils peuvent maintenir sous leur propre contrôle et des territoires où leur propre ethnie est majoritaire. De la sorte, et bien que la population de la Bosnie ne soit pas plus nombreuse que celle de Montréal, chaque région ethnique dispose de sa propre armée et même de ses propres services secrets; mais il n'y a pas de service de police unique pour lutter contre la corruption locale, la criminalité régionale et le terrorisme international.

Au lendemain de la guerre de 1992-1995, le Bureau du Haut Représentant des Nations Unies en Bosnie a été mandaté pour trouver une solution à ces conflits inextricables. Étant donné que les frictions entre groupes ethniques polarisaient le pays, le Haut Représentant a essayé de créer des institutions politiques centrales, ou de les consolider, tout en renforçant le Conseil des ministres. Cependant, les initiatives qui contraignent le centre à maintenir l'unité de la Bosnie et à éviter la désintégration du pays ne sont jamais que de vaines tentatives, car elles imposent l'unité au lieu d'encourager son émergence depuis l'intérieur.

Le Haut Représentant a lui-même entrepris des actions en faveur d'une certaine unité en fondant au sein du

gouvernement central le Bureau des contributions indirectes, dont l'administration fiscale se trouve à Banja Luka, de manière à lui permettre de générer ses propres revenus. De telles démarches sont cependant des « pisaller » dans la mesure où elles n'émanent pas du gouvernement bosniaque lui-même.



Le pont de Mostar est reconstruit, mais combien de temps faudra-t-il pour reconstruire la vie des Bosniaques?

### La justice et l'emploi?

Après la guerre, la Bosnie ne disposait ni des structures nécessaires ni des conditions favorables au développement de ses institutions et de sa politique. Dans ce vide, les hauts représentants concurrent et imposèrent à tour de rôle des programmes politiques permettant d'éradiquer les principaux maux du pays, dont les plus pressants demeurent les carences de la justice et le chômage.

Il existe des obstacles d'ordre structurel au bon fonctionnement de la justice. La plupart des citoyens n'arrivent pas à payer les frais de la Haute Cour ou les honoraires des avocats. Les nouveaux « capitalistes flamboyants », enrichis par la privatisation de sociétés indépendantes ou publiques, ont certes les moyens d'avoir recours aux services juridiques, mais ils n'y voient pas d'intérêt car ils prospèrent mieux en dehors du système légal.

Si la primauté du droit n'existe pas en Bosnie, c'est à cause de la complexité du système institutionnel, de son incompréhension par les conseillers étrangers, et principalement, du manque de mise en œuvre de la justice par les autorités locales. Le Haut Représentant peut obliger les autorités publiques et les organes de réglementation à adopter une loi ou une procédure, mais il ne peut pas leur en imposer l'application. Les nationalistes de chaque groupe ethnique introduisent des systèmes parallèles au sein de leurs unités constitutives et modifient les règles officielles dans leur bras de fer avec le Haut Représentant.

Les connaissances permettant de dire si un système institutionnel spécifique fonctionnera mieux qu'un autre dans un pays donné sont encore fragmentaires. Faut-il mettre l'accent sur l'aspect ethnique, plus fort, ou au contraire sur le côté multiethnique, en dépit de sa plus grande fragilité? Changer les institutions sociales prend des décennies. Et comme disait le grand écrivain satirique russe Vladimir Voinovich : « Le système russe n'a pas survécu, mais les Russes sont restés. » Ce n'est que lorsque les Bosniaques auront changé leurs normes sociales – ce qui prendra du temps –, que de nouvelles institutions légales, économiques et politiques, à l'image de celles de l'Union européenne, pourront être acceptées par le peuple et incorporées dans la société bosniaque. ☺

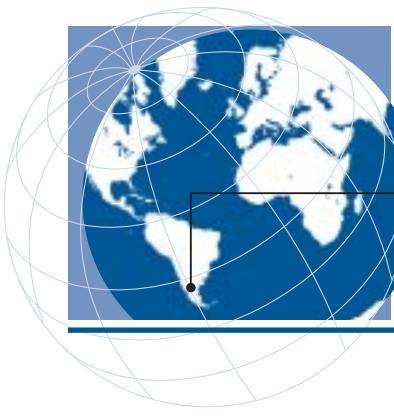
### POUR EN SAVOIR PLUS :

Andrić, Ivo, *La Chronique de Travnik*, traduit par Pascale Delpech (Paris : Belfond, 1997).

Hupchick, P. Dennis et Harold E. Cox, *The Palgrave Concise Historical Atlas of Eastern Europe* (New York : Palgrave, 2001).

Redekop, Vern Neufeld, *From Violence to Blessing: How an Understanding of Deep-rooted Conflict Can Open Paths of Reconciliation* (Ottawa : Novalis, 2002).

Watts, L. Ronald, *Comparaison des régimes fédéraux*, 2<sup>e</sup> éd. (Montréal : McGill-Queen's University Press, 2002).



# En Argentine : de la « fausse monnaie » à la responsabilité fiscale

PAR ALEJANDRO ARRIA



*La ville de Buenos Aires a émis sa propre monnaie, comme l'ont fait bon nombre de provinces.*

**E**n Argentine, la décennie passée a été marquée par des déficits récurrents, qui ont causé une augmentation de l'endettement à tous les niveaux de gouvernement. Le pays a progressivement plongé dans une profonde récession économique, qui a duré presque quatre ans, de 1998 à 2001.

La baisse continue de l'activité économique a entraîné une réduction énorme des impôts encaissés. Les gouvernements national et provinciaux ont ainsi dû recourir à d'autres sources de financement. Une série entière de « quasi-monnaies » fut émise; celles-ci prenaient la forme de notes de crédit destinées à être mises en circulation localement, dont la valeur de rachat variait considérablement d'une juridiction à l'autre. En conséquence, 11 quasi-monnaies circulèrent dans tout le pays, mais beaucoup subirent un fort taux de dépréciation (*voir tableau « Quasi-monnaies »*).

Il s'agissait d'une stratégie drastique. Mais les gouvernements l'ont jugée nécessaire afin de procurer des liquidités à l'économie fortement déprimée et de maintenir un minimum de dépenses publiques.

La période la plus difficile est arrivée à la fin de l'année 2001, déclenchant la plus grave crise de l'histoire de l'Argentine. La détérioration massive des secteurs économique, politique et social entraîna la désintégration de l'ordre institutionnel et ouvrit une brèche dans la plupart des contrats sociaux. Dans ce contexte catastrophique, les gouvernements national et provinciaux ont commencé à suspendre leurs paiements.

## Quasi-monnaies

(Octobre 2002 – en millions de pesos. Les montants représentent la valeur de chaque unité de quasi-monnaie pour chaque peso argentin, au taux d'octobre 2002. )

Juridiction	Montant émis	Valeur commerciale
Buenos Aires	2 793	0,95
Catamarca	40	1,00
Chaco	100	0,68 - 0,74
Córdoba	876	0,84 - 0,88
Corrientes	250	0,40
Entre Ríos	260	0,70
Formosa	100	0,66 - 0,76
La Rioja	27	1,00
Mendoza	120	0,90
Tucumán	173	0,85 - 0,90
Sous-total	4 739	
Gouvernement national	3 300	
Total	8 039	

## De l'ordre dans les finances

L'année 2002 marqua le rétablissement de l'ordre et fut le début d'une nouvelle ère. Le secteur public de l'Argentine amorça un processus majeur afin de réorganiser ses finances, et

Alejandro Arlia est président du Centre d'études fédérales (CEFED) à Buenos Aires.

au moyen de différents programmes élaborés en 2002 et 2003, le pays réalisa une réunification monétaire, le refinancement de la dette nationale, provinciale et municipale, ainsi que le retour vers un équilibre financier.

Les 24 juridictions infranationales commencèrent par mettre en œuvre des « programmes de financement ordonnés ». Grâce à ceux-ci, le gouvernement national octroie son aide financière aux 23 provinces et à la ville autonome de Buenos Aires pour qu'elles puissent faire face à leurs déficits financiers et à leurs remboursements du capital. Ces entités constituantes s'engagèrent à suivre une série d'objectifs fiscaux conçus pour leur permettre de retrouver un certain équilibre.

Quant aux comptes du gouvernement national, leur retour progressif à l'équilibre n'a pas été réglé par des lois ou programmes particuliers. Il n'a même pas été encadré par un nouvel accord avec le Fonds monétaire international (FMI).

Dans les deux cas, soit tant au niveau du gouvernement national qu'à celui des 24 juridictions infranationales, la recherche de l'équilibre fut déclenchée par une forte volonté politique quant à l'importance d'un retour à la santé fiscale, et par le rétablissement du rôle du gouvernement national en qualité d'autorité unique pour la politique monétaire et d'autorité principale pour la politique fiscale.

En conséquence, après plus de dix ans de déficits, le gouvernement national et les 24 juridictions réalisèrent l'équilibre financier durant l'exercice budgétaire de 2003, et sont parvenus à obtenir un excédent durant l'année 2004. Ceci fit ressortir l'importance d'établir des critères harmonisés et de coordonner les actions au sein des différents niveaux de gouvernement afin de consolider le redressement fiscal.

## Gestion saine et transparence

Le progrès de ces transformations permit l'élaboration de la Loi sur la responsabilité fiscale d'août 2004. Cette loi institutionnalise les règles fiscales convenues dans le cadre des « programmes de financement ordonné ».

La loi prévoit l'adoption de règles fiscales harmonisées qui assurent la gestion ordonnée de l'utilisation des ressources et qui favorisent la transparence dans l'administration publique.

Ceci facilite la surveillance, par les citoyens, des opérations publiques et la prévisibilité des prestations relatives à la politique fiscale.

Les dispositions les plus pertinentes de cette loi sont les suivantes :

- **Application de catégories budgétaires uniformes.** Celles-ci permettent la consolidation des comptes publics et la

comparaison des informations fiscales entre le pays et les provinces, et au sein de celles-ci.

- **Présentation annuelle par le gouvernement national du cadre fiscal planifié pour l'exercice budgétaire suivant**, de sorte que les administrations provinciales aient l'information nécessaire pour formuler leurs prévisions budgétaires.
- **Publication régulière et harmonisée de l'information fiscale**. Les deux ordres de gouvernement doivent publier leurs budgets, leurs opérations fiscales, l'information sur la dette publique et le degré d'activité du secteur public.
- **Règles sur le traitement des revenus et dépenses publics dans les différentes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre du budget**. En particulier, ces règles limitent l'augmentation des dépenses primaires à la croissance nominale du produit intérieur brut (PIB) et exigent un excédent primaire de la part des juridictions dont la dette dépasse de 15 pour cent leurs recettes courantes (montant net après les transferts aux municipalités).
- **Établissement de fonds anti-cycliques**. Tous les niveaux de gouvernement doivent créer des réserves afin de garantir la continuité de leurs opérations dans les moments critiques, sans tomber dans le déséquilibre fiscal.
- **Protection du crédit**. La loi favorise les mesures de coordination afin de s'assurer que les services de base soient maintenus. Elle règle l'accès des provinces aux nouveaux crédits et favorise des stratégies de redressement pour celles qui sont fortement endettées, en fixant comme limite l'allocation de 15 pour cent des recettes courantes (montant net après les transferts aux municipalités) à la réduction de la dette.
- **Création d'un « Conseil fédéral pour la responsabilité fiscale »**, qui fonctionne comme autorité chargée d'appliquer les dispositions de la Loi sur la responsabilité fiscale. Il se compose de ministres de l'Économie ou des Finances des gouvernements national et provinciaux et de la ville autonome de Buenos Aires.

Le gouvernement national a invité les provinces et la ville autonome de Buenos Aires à se conformer de leur plein gré à cette loi. En même temps, les provinces ont élargi la portée de l'application de cette réglementation par le biais de la participation – également volontaire – de leurs municipalités respectives.

Actuellement, 17 provinces sur 24 ont souscrit à cette loi : Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Chubut, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Rioja, Mendoza, Misiones, Río Negro, San Juan, Santa Cruz, Santa Fe, Santiago del Estero et Tucumán.

### **Des questions restent en suspens**

Bien que la nécessité de consolider le rétablissement des finances publiques aux différents ordres de gouvernement soit indiscutable, la loi contient quelques éléments sujets à controverse.

L'un d'eux concerne la corrélation directe entre le PIB et les dépenses primaires courantes. Le lien entre l'augmentation potentielle de celles-ci et la croissance du PIB implique la nécessité d'éviter des déviations de fonds qui pourraient mener à une nouvelle crise fiscale, provoquée par l'augmentation de coûts irréductibles à certains moments défavorables du cycle économique. La priorité accordée à la discipline fiscale ne peut cependant être dissociée des circonstances socio-économiques du pays ni des règles économiques fondamentales généralement reconnues.

Quand la loi fut approuvée en août 2004, quelques secteurs s'inquiétèrent de la faible importance des dépenses publiques par rapport au PIB pour les années budgétaires de 2002 et 2003. Il était juste d'avancer l'argument que le gel des dépenses à ce niveau ne permettrait pas de répondre à la demande croissante de la société en avantages publics, principalement ceux liés aux services sociaux et à l'aide aux milieux les plus défavorisés. Mais la croissance économique de 2004 et, par conséquent, l'augmentation des recettes fiscales ont permis au secteur public d'augmenter ses dépenses pour atteindre 38 pour cent du PIB. Même si ce taux est bas par rapport aux normes internationales (50 pour cent), il représente un début d'augmentation sur les années précédentes.

La question des fonds anti-cycliques était également controversée. Même si tout le monde était d'accord sur leur nécessité, certains relevèrent l'oubli de critères uniformes et le manque d'objectifs quantitatifs afin de respecter ces critères. Cette « omission » par les rédacteurs de la loi reposait sur l'idée qu'il ne serait pas possible d'obliger les administrations provinciales à garder en réserve un pourcentage de leurs ressources en vue de situations futures difficiles, compte tenu des énormes pressions qu'elles subissent actuellement quant à leur niveau de dépenses.

La crise de 2001 a eu des effets profonds sur la « culture fiscale » des autorités aux différents niveaux de gouvernement. L'actuel excédent fiscal est la preuve de ce changement de culture. Nous pouvons être assurés que chaque administration saura de quel montant elle aura besoin dans ses réserves anti-cycliques.

### **L'art du possible**

Les arrangements pris pour la dette provinciale furent satisfaisants. Respecter la marge de 15 pour cent entre les services et les revenus nets courants n'est pas toujours possible. En 2005, au moins huit juridictions ne seront pas en mesure d'atteindre cet objectif. Dans tous les cas, le cadre réglementaire prévoit la possibilité pour le gouvernement national et les provinces de chercher d'autres moyens d'atteindre cet objectif.

Dans ce sens, on peut voir l'année 2005 comme une très bonne occasion pour certaines juridictions qui, en raison de différentes circonstances, n'ont pas réalisé le même redressement financier que le reste des provinces, d'assurer la protection de leur crédit. En d'autres termes, compte tenu des conditions économiques favorables et de la résolution des problèmes structuraux de l'endettement provincial et national, l'exercice budgétaire de 2005 permettra de subvenir aux besoins les plus urgents du peuple.

En ce qui concerne le Conseil fédéral pour la responsabilité fiscale, de nombreuses démarches ont été entreprises durant les premiers mois de l'année. En janvier 2005, tous ses membres se sont réunis pour la première fois, et ils se rencontrent désormais tous les mois pour établir les règles opérationnelles de leur organe. Ces prochains jours, l'exécutif national approuvera le décret de réglementation du conseil, lui permettant de fonctionner normalement dès le mois de mai.

En résumé, la Loi sur la responsabilité fiscale a permis de fixer un certain nombre de règles fiscales (contrôle des dépenses publiques, maintien de l'équilibre budgétaire, limitation de l'endettement, unification monétaire) et de prendre des mesures à l'égard des enjeux financiers aux différents ordres de gouvernement. Grâce à la réussite du redressement fiscal entrepris durant la période 2002-2004, les Argentins se souviendront de l'année écoulée comme de celle qui a permis de progresser vers une administration publique saine et des finances stables. (6)



# Actualités en bref

## **Au Canada, la représentation proportionnelle subit une mince défaite lors d'un référendum provincial**

Il s'en est fallu de peu pour que les électeurs de la Colombie-Britannique (sur la côte pacifique du Canada) changent de système électoral. Le référendum, tenu le 17 mai 2005, allait transformer l'actuel scrutin uninominal majoritaire à un tour contre un type de représentation proportionnelle connu sous le nom de vote unique transférable (VUT).

La proposition, ébauchée par une assemblée de citoyens constituée d'un membre de chaque circonscription électorale de la province, a obtenu 57,4 pour cent des voix lors du dépouillement initial du scrutin, tout juste en deçà des 60 pour cent requis pour que la proposition devienne une loi. Ironiquement, le résultat initial du référendum montre qu'il répond largement à l'autre critère, qui est d'atteindre l'appui de la majorité dans 48 des 79 circonscriptions électorales de la province (le référendum a été approuvé à la majorité simple dans 77 circonscriptions). Les résultats étaient suffisamment serrés pour déclencher un recomptage, qui a débuté le 30 mai. Pour les résultats définitifs, consultez le site Internet de la Commission électorale de la Colombie-Britannique au [www.elections.bc.ca](http://www.elections.bc.ca).

Le système de vote unique transférable permet aux électeurs de classer leurs candidats sur le bulletin de vote et de créer des circonscriptions électorales plurinominales. Leur deuxième choix est aussi comptabilisé par un système complexe de redistribution des voix des candidats ayant été éliminés dans un certain nombre de dépouilements des voix. L'Assemblée des citoyens (*Citizens' Assembly*) prend en considération d'autres options, incluant celle de conserver le système actuel, ou d'adopter le scrutin proportionnel mixte, un système en vigueur en Allemagne, en Nouvelle-Zélande, en Écosse et au Pays de Galles. Dans ce système, la moitié des membres est élue dans des circonscriptions uninominales, et l'autre moitié, à partir de listes de parti. Ainsi, chaque électeur a deux votes : un



*Tirage au sort des membres de l'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique, un membre pour chaque circonscription électorale*

pour le représentant local, et un pour la liste du parti de son choix. Le nombre de sièges accordé à chaque parti selon le scrutin de liste est alors ajusté de manière à rapprocher le pourcentage de sièges au pourcentage de voix de chaque parti à l'échelle de la province.

L'Assemblée des citoyens de la Colombie-Britannique a toutefois rejeté le système électoral proportionnel mixte en grande partie parce que ses membres ne voulaient pas que les partis politiques aient voix au chapitre quant au candidat qui siégerait à l'assemblée législative.

Dans trois autres provinces canadiennes, des propositions pour des formes de représentation proportionnelle sont à l'étude. Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, on a proposé une forme de scrutin proportionnel mixte. Et au Québec, il y a une proposition pour des circonscriptions plurinominales.

L'Île-du-Prince-Édouard (province atlantique du Canada) a nommé une commission pour renseigner les électeurs sur les différents systèmes électoraux, ébaucher une question référendaire et fixer une date pour le référendum qui leur demandera de choisir entre l'actuel scrutin uninominal majoritaire et un scrutin proportionnel mixte. La commission tiendra une rencontre publique à l'automne 2005 et recommandera alors une date pour la tenue du référendum, qui est grandement attendu avant les prochaines élections provinciales en 2008.

Dans la province du Nouveau-Brunswick, de l'autre côté du détroit de Northumberland, qui sépare cette province de l'Île-du-Prince-Édouard, une commission a recommandé un scrutin proportionnel mixte, où 36 membres seraient élus au scrutin direct et 20 membres choisis à partir de listes de parti. La commission a recommandé un référendum sur cette proposition dans un délai permettant au nouveau système, s'il est choisi, d'être mis en place d'ici l'élection provinciale de 2011.

Au Québec, on a proposé un scrutin proportionnel mixte qui comprendrait 77 membres élus dans les circonscriptions uninominales et 50 membres élus à partir de listes de parti dans les circonscriptions plurinominales. Sur cet aspect de la proposition, il y a un consensus général au sein des partisans de la représentation proportionnelle. Des divergences apparaissent toutefois quant au mode d'élection des 50 membres à partir des listes de parti. Le Secrétariat à la réforme des institutions démocratiques du Québec recommande que ces 50 membres soient élus dans 24 à 27 circonscriptions. Les opposants à ce système soutiennent que le nombre important de circonscriptions fait tendre les élections vers un système bipartite.

## **Les provinces du Pakistan revendentiquent un plus grand partage des revenus**

Les gouvernements fédéral et provinciaux du Pakistan ont négocié jusqu'au dernier moment, le 20 mai, les allocations aux provinces avant que le budget pakistanais ne soit approuvé.

Le 19 mai, Shaukat Aziz, premier ministre du Pakistan, a annoncé qu'il s'employait à atteindre une entente consensuelle avec les provinces avant l'approbation du budget.

L'enjeu reposait sur la part provinciale du montant octroyé par la Commission nationale des finances. Le gouvernement proposait que 47 pour cent des ressources de la Commission aillent aux provinces, mais les gouvernements provinciaux demandaient 50 pour cent.

De plus, plusieurs provinces ont allégué qu'elles avaient été lésées dans la manière dont les ressources de la Commission leur avaient été allouées. Le Baloutchistan a déclaré qu'il n'avait pas reçu une part équitable des revenus du pétrole, et la Province de la Frontière du Nord-Ouest a déclaré qu'elle n'avait pas reçu une part équitable des profits générés par l'énergie hydroélectrique.

Selon le Fonds monétaire international, les provinces du Pakistan n'avaient levé ou perçu, en l'an 2000, que 21 pour cent de leurs budgets, le reste étant venu de leur part des ressources de la Commission et d'autres octrois fédéraux.

## **L'Afrique du Sud vise l'éducation obligatoire et gratuite**

Le gouvernement d'Afrique du Sud va s'efforcer de fournir une éducation gratuite et obligatoire, a annoncé Naledi Pandor, ministre de l'Éducation, au cours d'une cérémonie commémorant le 50<sup>e</sup> anniversaire de la Charte des libertés, le 6 mai.

La Charte, adoptée en 1955, avait réuni les opposants au gouvernement minoritaire blanc de l'époque. Le Congrès national africain (ANC), le Congrès indien sud-africain, le Congrès des gens de couleur d'Afrique du Sud, le Congrès des démocrates d'Afrique du Sud et le Congrès du syndicat sud-africain s'étaient rassemblés dans un front commun non racial connu sous le nom du Congrès de l'Alliance.

Mais la Charte en tant que liste de revendications s'est transformée lorsque l'apartheid fut aboli et qu'une nouvelle constitution non raciale fut écrite. Il s'agit maintenant d'une liste de promesses que les Sud-Africains font tenir à leur gouvernement.

« Il existe beaucoup d'objectifs qui exigent encore une attention rigoureuse. Nous n'avons toujours pas d'éducation gratuite et obligatoire », a déclaré Naledi Pandor.

« De ce point de vue, nous n'avons pas fait en sorte de vivre en accord avec l'esprit et l'intention de la Charte des libertés, mais c'est une problématique que nous soulevons. »

La ministre a cependant affirmé que le pays avait accompli des pas de géant au plan de la transformation de l'instruction.

« Les statistiques d'accès à l'éducation à tous les niveaux indiquent un accroissement des possibilités d'éducation pour tous les Sud-Africains », a-t-elle ajouté.

En 2003, on comptait 11 638 356 apprenants au primaire, au secondaire, ainsi que dans les écoles intermédiaires et élargies, selon un rapport du bureau des statistiques de l'Afrique du

Sud. Selon l'UNESCO, l'Afrique du Sud a dépassé, en 2000, un taux d'inscription de 90 pour cent dans les écoles primaires.

## **L'Allemagne dit oui à la Constitution de l'UE, les électeurs français disent non**

Le Bundestag (Chambre basse du Parlement allemand) a approuvé la Constitution de l'Union européenne par plus de 95 pour cent; 568 représentants étaient en faveur et seulement 23 s'y opposaient, parmi lesquels 20 sont démocrates-chrétiens.



*Le référendum français sur la Constitution de l'UE échauffe les esprits.*

Ce quasi-consensus en Allemagne contraste de manière frappante avec la situation en France, où le non l'a emporté lors du référendum le 29 mai. Un grand nombre d'électeurs de la gauche s'opposaient à la nouvelle Constitution parce qu'ils la trouvaient trop favorable au milieu des affaires, tandis que les électeurs d'extrême droite craignaient l'adhésion de la Turquie à l'UE. La scène suivante illustre bien la différence entre les deux pays : des dizaines d'étudiants de Berlin portant les drapeaux bleus et jaunes de l'UE sollicitaient les citoyens français à Paris à voter oui au cours des dernières semaines de la campagne.

## **L'opposition au président remporte les élections aux Comores**

Les partis nationaux des trois îles autonomes de l'Union des Comores ont raflé 9 des 12 sièges au sein de l'assemblée législative, comme il a été annoncé le 28 avril. Les résultats ont été un choc pour le président Azali Assoumani, qui s'était emparé du pouvoir lors d'un coup d'État en 1999. En 2002,

Assoumani a remporté l'élection présidentielle avec 75 pour cent du suffrage.

Les élections parlementaires ont été rendues possibles grâce à la mise en place du pacte de paix et de réconciliation conduit par l'Afrique du Sud. L'accord visait à mettre un terme au conflit entre le président Assoumani et les présidents des trois îles autonomes, Grande Comore, Anjouan et Mohéli.

### **La Bulgarie et la Roumanie prêtes à entrer dans l'UE**

L'Union européenne a approuvé l'intégration de la Bulgarie et de la Roumanie pour l'année 2007. Le Parlement européen a aussi annoncé que les deux pays candidats devront entreprendre des réformes avant leur intégration. Les représentants officiels de l'UE demandent aux deux pays de prendre des mesures pour réduire la corruption et le crime organisé.

### **Les deux partis revendiquent la victoire dans l'élection éthiopienne**

Le bureau électoral éthiopien a commencé à enquêter auprès des partis rivaux qui revendentiquent la victoire, au sujet des présumées irrégularités dans l'élection présidentielle du 15 mai.

« Certains partis politiques ont déposé des plaintes contre le processus électoral. Le bureau a procédé aux premières audiences des plaintes », a affirmé Tesfaye Mengesha, chef adjoint du Bureau électoral national de l'Éthiopie.

Le Front démocratique et révolutionnaire du peuple éthiopien (FDRPE), parti au pouvoir, affirmait qu'il était « sur le sentier de la victoire », selon Berekat Simon, ministre de l'Information. Mais l'opposition, la Coalition pour l'unité et la démocratie, réclamait aussi la victoire.

### **L'Autriche ratifie la Constitution de l'UE**

Le Parlement autrichien a ratifié la Constitution de l'Union européenne par un vote de 181 à 1, le 11 mai 2005. La députée Barbara Rosenkranz, du Parti de la liberté, opposé à l'UE, a voté contre la ratification. Un seul député était absent lors du vote.

Le vote favorable a facilement dépassé la majorité des deux tiers requise. Lors du débat précédent le vote, au cours duquel quelque 30 députés ont pris la parole, le chancelier Wolfgang Schüssel a déclaré que la Constitution représentait une solution bien équilibrée pour une Union européenne élargie. « Elle contribue à une Europe plus forte », a-t-il insisté. Son collègue, Wilhelm Molterer, du Parti du peuple, au pouvoir, a affirmé aux législateurs que la Constitution donnait à l'Autriche « plus de possibilités d'influencer » l'UE. « Il n'y a pas de différence entre les petits et les grands dans cette Constitution ». Le 25 mai, la ratification de la Constitution était à l'ordre du jour du *Bundesrat* (Chambre haute du Parlement autrichien).

### **Danger de combats si les pourparlers de paix de Nagaland échouent**

Après quatre mois de pourparlers avec Delhi, le chef d'un groupe insurgé du Nagaland, dans le nord-est de l'Inde,

prévient qu'il pourrait y avoir de nouvelles violences à moins que la discussion ne parvienne à ses fins.

L'avertissement est venu de Thuingaleng Muivah, chef du Conseil national socialiste du Nagaland, après que le premier ministre Manmohan Singh ne prévienne qu'il faudrait plus de temps pour trouver une solution à la révolte du peuple Naga dans le Nord-Est.

Environ 20 000 personnes ont perdu la vie dans cette rébellion lancée il y a cinq décennies au Nagaland, région dominée par les Chrétiens.

### **Le maire de Mexico se présente à la présidence**



*Menace d'emprisonnement levée pour le maire de Mexico, López Obrador*

Le populaire maire de Mexico, Andrés Manuel López Obrador, se présentera finalement à la présidence du Mexique. Obrador, du Parti de la révolution démocratique (PRD), de gauche, était menacé d'emprisonnement et n'aurait donc pas pu se présenter à la présidence; il a obtenu un sursis au début de mai. Il risquait une peine d'emprisonnement parce que quelqu'un, dans l'administration de sa ville, n'avait pas tenu compte d'une ordonnance du tribunal d'arrêter la construction d'une route d'accès vers un hôpital, sur un terrain qui avait été acquis par le prédécesseur de

López Obrador mais dont la propriété était encore disputée. Mais après une rencontre avec le président Fox, du Parti d'action nationale (PAN), de droite, la menace d'emprisonnement a été levée pour Obrador.

### **Le gouvernement fédéral de la Belgique approuve la Constitution de l'UE**

Le 18 mai, le Parlement belge a approuvé la Constitution de l'Union européenne par un vote de 118 pour et de 18 contre, et une abstention. Le Sénat belge avait déjà donné son approbation. L'approbation complète de la Belgique dépend maintenant du vote des corps législatifs des cinq régions. 6

### **ERRATUM**

#### *Les droits des homosexuels aux États-Unis*

Une erreur s'est glissée dans la biographie de l'auteur de l'article « Les droits des homosexuels seront-ils décidés état par état aux États-Unis? », publié à la page 8 de *Fédérations*, vol. 4, no 3. Nous aurions dû lire : « Jeremy D. Mayer est maître de conférence à l'École de politique publique de l'Université George Mason en Virginie, aux États-Unis. »

# *Abonnez-vous à* **Fédérations**

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

**4 numéros – Canada : 20 \$ CA / pays de l'UE : 20 € / États-Unis et ailleurs : 20 \$ US**

Nom : \_\_\_\_\_ Titre : \_\_\_\_\_

Organisme : \_\_\_\_\_

Adresse : \_\_\_\_\_

Ville, Province/État : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ Pays : \_\_\_\_\_

Téléphone : \_\_\_\_\_ Télécopieur : \_\_\_\_\_

Courriel : \_\_\_\_\_ Internet : \_\_\_\_\_

---

## *Suggérez-nous de nouveaux lecteurs de* **Fédérations** *abonnement d'essai gratuit*

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

Adresse : \_\_\_\_\_

Ville, Province/État : \_\_\_\_\_

Code postal : \_\_\_\_\_ Pays : \_\_\_\_\_

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

---

### **MODE DE PAIEMENT :**

chèque ou mandat ci-joint       envoyez-moi la facture

carte de crédit :  Visa OU  Mastercard

Numéro de carte \_\_\_\_\_ Expiration : \_\_\_\_\_

Date (mm/aaaa) \_\_\_\_\_ Signature : \_\_\_\_\_

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)



## **L'art de la négociation – Une simulation de règlement des conflits dans les pays fédérés**

par Jonathan Rose, Alexis Conrad et John McLean



Comment les dirigeants d'une fédération prennent-ils d'importantes décisions? Quels intérêts doivent primer : ceux des états fédérés ou ceux du gouvernement fédéral? Les étudiants se familiarisent avec les relations intergouvernementales grâce à cette simulation imaginée dans la contrée fictive du Holden. Les participants jouent les rôles de premier ministre, de gouverneurs et de ministres lors d'une conférence intergouvernementale.

145 p. Livre broché. Comprend le Guide d'animation.

22,95 \$ CA / 16,95 \$ US / 12,99 € plus frais d'expédition

Commandez auprès de :

Broadview Press  
280 Perry St., Unit 5  
C.P. 1243  
Peterborough (Ontario)  
K9J 7H5 Canada

Téléphone : (705) 743-8990  
Télécopieur : (705) 743-8353  
customerservice@broadviewpress.com

Publié également en anglais et en espagnol.

## **Relations intergouvernementales dans les pays fédérés**

*Relations intergouvernementales dans les pays fédérés* porte sur la coordination intergouvernementale dans huit pays fédérés. Publié également en anglais, en espagnol et en portugais.

Commandez directement auprès du Forum en remplissant le formulaire qui se trouve au :  
<http://www.forumfed.org/publications/intergovernmental-fr.asp?lang=fr>

**POSTEZ AU :** **Forum des fédérations**  
325, rue Dalhousie, bureau 700  
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada



**Par télécopieur :** Pour paiement par carte de crédit, télécopiez votre commande au (613) 244-3372.

Canada 14,95 \$ CA; à l'étranger 10,95 \$ US ou 10,50 €  
plus frais d'expédition : Canada 2,10 \$ CA; États-Unis 3,00 \$ US; ailleurs 10,00 \$ CA

## **Relations fiscales dans les pays fédéraux**

Quatre articles sur les relations fiscales dans divers pays fédéraux. Introduction par Paul Boothe.  
Avril 2003. 69 pages. ISBN 0-9730767-4-7

Envoyez-moi *Relations fiscales dans les pays fédéraux*

- à mon adresse au Canada 7,95 \$ CA\*  
 à mon adresse hors du Canada 10,95 \$ US\*, 10,50 €\*  
 chèque ou mandat-poste ci-joint  
 Carte Visa no \_\_\_\_\_ Date d'exp. : \_\_\_\_\_  
 en français  en anglais  en espagnol  en portugais

Nom \_\_\_\_\_

Adresse \_\_\_\_\_

Indiquez votre code postal.

Pays \_\_\_\_\_

**POSTEZ AU : Forum des fédérations, 325, rue Dalhousie, bureau 700, Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada**

**Par télécopieur :** Pour paiement par carte de crédit, télécopiez votre commande au (613) 244-3372.



\* plus frais d'expédition :  
Canada 2,00 \$ CA  
États-Unis 2,00 \$ US  
Ailleurs 5,00 \$ CA

## Guide des pays fédéraux, 2005

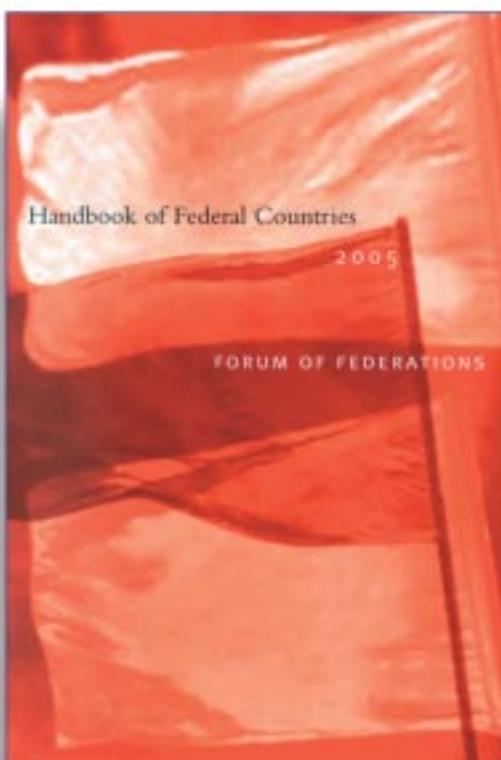
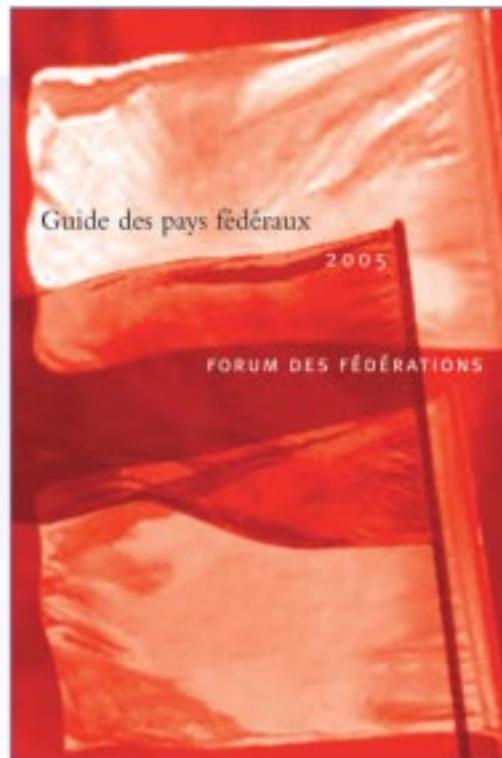
SOUS LA DIRECTION DE ANN L. GRIFFITHS,  
COORDONNÉ PAR KARL NERENBERG

C'est l'ouvrage de référence indispensable sur l'évolution, la dynamique politique, les institutions et les constitutions de tous les pays fédéraux du monde. Il s'agit d'une nouvelle édition, comprenant des données actuelles sur 25 pays dont le Nigeria, l'Inde, la Belgique, l'Allemagne, les États-Unis, le Canada, le Brésil, le Mexique, l'Espagne et l'Afrique du Sud. L'ouvrage s'ouvre sur une préface inédite de Bob Rae, président du Forum des fédérations.

0-7735-2896-2 65,00 \$ relié toile 6 x 9

512 pages 30 cartes

Publié pour le *Forum des fédérations*



## Handbook of Federal Countries, 2005

EDITED BY ANN L. GRIFFITHS,  
COORDINATED BY KARL NERENBERG

This is the indispensable reference book on the developments, political dynamics, institutions, and constitutions of all the federal countries of the world. This is a newly revised edition, with up-to-date information on 25 countries including Nigeria, India, Belgium, Germany, USA, Canada, Brazil, Mexico, Spain and South Africa. There is also a new foreword by Forum of Federations President Bob Rae.

0-7735-2888-1 \$65.00 cloth 6 x 9 488pp

30 Maps

Published for the *Forum of Federations*

# McGILL-QUEEN'S UNIVERSITY PRESS

[www.mqup.ca](http://www.mqup.ca)

Retourner toute correspondance ne pouvant être livrée au Canada au  
Forum des fédérations

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

Postes Canada – Poste-publications Convention n° 40745010