

# Fédérations

Le fédéralisme de par le monde, quoi de neuf

vol. 5, n° 2 / mars/avril 2006

## La charia, un poids pour le fédéralisme nigérian



*Tribunal de la charia à Sokoto, Nigeria, 2002*

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. . . 5,00 \$ US

### **Aussi :**

- Le nouveau gouvernement du Canada aux prises avec d'importantes revendications provinciales
- Davantage de compétences fédérales en Bosnie
- Réformes à l'horizon pour le système fédéral allemand



Une publication du Forum des fédérations  
[www.forumfed.org](http://www.forumfed.org)



# Fédérations

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

vol. 5, n° 2 / mars/avril 2006



**En couverture :** La charia peut-elle s'appliquer dans une fédération multiconfessionnelle ? Recours en appel devant un tribunal de la charia, à Sokoto au Nigeria, d'une sentence de condamnation à mort en mars 2002 de Safiyah Hussaini, une mère de confession musulmane accusée d'adultére. Le tribunal l'a finalement acquittée pour insuffisance de preuves.  
Photo : Reuters/George Esiri

### Sommaire

Le Nigeria face à un dilemme : la charia peut-elle s'appliquer dans une fédération multireligieuse ? .....	3
par Betty Abah	
La « grande coalition » rend les changements possibles : réformes fédérales imminentes en Allemagne .....	5
par Hartmut Kühne	
Un défi pour le chancelier Schüssel : ranimer la flamme de l'UE en Autriche.....	7
par Melanie A. Sully	
Le processus de paix au Sri Lanka : le calme reviendra-t-il ? .....	8
par Rohan Edrisinha	
Consortiums publics au Brésil : la nouvelle loi encourage la coopération au sein de la fédération.....	9
par Gilberto Marcos Antonio Rodrigues	
Bosnie-Herzégovine : la réforme de la Constitution est rejetée par deux voix.....	11
par Vjekoslav Domjan	
Le gouvernement indien négocie avec les rebelles nagas : la paix au Nagaland et ses défis .....	13
par Rupak Chattopadhyay	
Les démêlés de l'Espagne avec un projet de loi : quels pouvoirs pour la Catalogne ? .....	15
par John Barrass	
Fédéralisme au Soudan : au-delà de l'Accord de paix global .....	17
par Shawn Houlihan	
Au Canada, le nouveau gouvernement conservateur doit affronter des provinces récalcitrantes .....	19
par Jeffrey Simpson	
La couverture des soins pour les personnes pauvres ou âgées aux États-Unis — assurance-maladie : Washington coupe et les États rallongent .....	21
par John Milgrim	
La page du « praticien » : L'importance de la collaboration horizontale et verticale au sein de l'État fédéral suisse du point de vue des cantons .....	23
par Canisius Braun	
Analyse : la non-fédéralisation entre la province d'Aceh et l'Indonésie .....	25
par Damien Kingsbury	
Des bidonvilles aux lotissements modernes : les villes d'Afrique du Sud font face à une pénurie de logements .....	27
par Donwald Pressly	
Une délégation irakienne bénéficie d'informations de première main sur le fédéralisme au Canada et en Suisse .....	29
Actualités en bref .....	31
Sondage sur la revue <i>Fédérations</i> .....	32

# Mot de la rédaction

Ce numéro de *Fédérations* contient une grande variété d'articles passionnantes visant à vous mobiliser ainsi qu'à vous informer sur une variété de questions cruciales dans 13 nations, que ce soit des fédérations en bonne et due forme ou des nations ayant des caractéristiques fédérales. Cette version augmentée contient des articles qui traitent de plus de la moitié des 25 pays de type fédéral de par le monde.

Trois articles traitent de nations africaines. Un de ces articles est une analyse du Soudan et des raisons pour lesquels le fédéralisme ne fait pas d'avancées rapides dans cette nation en difficulté. L'article a été rédigé par Shawn Houlihan, directeur des programmes pour l'Afrique au Forum. Le texte sur les élections municipales en Afrique du Sud, quant à lui, étudie le financement ainsi que le rôle des villes dans l'ère post-apartheid. L'auteur de cet article est Donald Pressly, journaliste pour le *Mail and Guardian*, basé au Cap.

Notre article-vedette traite de la charia au Nigeria et a été rédigé par une journaliste basée au Lagos qui écrit pour le *Tell*, un magazine hebdomadaire chef de file au pays. La journaliste Betty Abah se trouve présentement à Denver où elle travaille pour le *Rocky Mountain News* dans le cadre de la bourse de recherche journalistique *Alfred Friendly* pour une période de six mois. Note pour les amateurs de films : l'acteur américain George Clooney a récemment joué le rôle de (Alfred) Fred Friendly, réalisateur pour la chaîne CBS dans *Good Night and Good Luck*, un film sur les nouvelles télévisées aux États-Unis dans les années 1950.

Ce numéro propose également trois articles sur l'Asie. Un de ces articles, rédigé par Rupak Chattopadhyay, gestionnaire des programmes pour l'Asie et le Pacifique au Forum, traite du conflit de longue date dans l'État indien du Nagaland. Le second article, rédigé par Rohan Edrisinha du *Centre for Policy Alternatives* basé à Colombo, fait le point sur la situation au Sri Lanka, où les perspectives de paix semblent de nouveau compromises. Le troisième article sur l'Asie, rédigé par Damien Kingsbury, professeur d'études politiques à l'Université Deakin en Australie, examine le pacte imminent entre l'Indonésie et Aceh et se demande s'il ne s'agit pas en fait de fédéralisme sous un autre nom.

Quant à l'Europe, les articles proposés portent sur l'Autriche, l'Allemagne et la Suisse, des démocraties matures qui peaufinent l'efficacité de leurs structures fédérales. Ces articles ont été écrits par Melanie Sully, professeure à l'Institut diplomatique à Vienne ; Hartmut Kühne, correspondant politique pour le *Rheinisch Merkur* à Berlin ; et Canisius Braun de la Conférence des gouvernements cantonaux à Berne. Au programme également, un



Un groupe de personnalités irakiennes en visite au Forum. Article à la page 29.

article sur la Bosnie 10 ans après les accords de Dayton rédigé par Vjekoslav Domljan, ancien ambassadeur de la Bosnie. Enfin, le journaliste John Barrass de *Radio Free Barcelona* en Espagne s'interroge sur les compétences additionnelles que la communauté de plus en plus autonome de Catalogne pourrait demander à l'Espagne.

En ce qui concerne les Amériques, un aperçu de la mosaïque de régimes d'assurance-maladie avec lesquels les Américains semblent condamnés à composer nous est

donné par le journaliste John Milgrim du *Ottawa News Service* basé à Albany, New York. Une analyse approfondie du nouveau gouvernement conservateur récemment porté au pouvoir au Canada nous est également offerte par Jeffrey Simpson, un chroniqueur politique de longue date pour le *Globe and Mail*, un journal basé à Toronto. Enfin, le brésilien Gilberto Rodrigues, professeur à l'Université catholique de São Paulo, décrit pour nous le fonctionnement d'une nouvelle loi sur les consortiums publics qui permet de partager la prestation de services publics entre divers paliers de gouvernement. Cette initiative a été déclarée comme un mécanisme important pour l'amélioration des relations intergouvernementales au Brésil.

Un article sur l'Irak est aussi inclus. Cet article a été rédigé par le soussigné qui a accompagné un groupe d'importants Irakiens lors de la partie canadienne de leur tournée d'étude intensive au Canada et en Suisse. Ces Irakiens et Irakiennes sont venus approfondir leurs connaissances des complexités du fédéralisme au sein de deux États fédéraux stables et établis depuis longtemps.

Vous constaterez que ce numéro comprend 32 pages au lieu des 24 habituelles. Ainsi, nous avons ajouté huit pages par numéro, mais nous ne vous offrirons plus que trois numéros par an au lieu de quatre. Les lecteurs pourront ainsi bénéficier de quelques articles supplémentaires tout au long de l'année, tandis que le Forum économisera sur les frais d'envoi et de distribution.

Nous vous interrogeons également à propos de la revue, de ce que vous en appréciez et des améliorations à y apporter. Nous vous demandons de prendre quelques minutes pour répondre aux questions du sondage qui se trouve à la fin de la revue ou de remplir le questionnaire en vous rendant à l'adresse suivante : [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org). Faites-nous parvenir vos réponses par la poste ou par télécopieur au (613) 244-3372. Si vous recevez également le sondage par courriel, vous pouvez répondre en utilisant l'hyperlien indiqué sur le questionnaire. ☺

Rod Macdonell

**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 : Rod Macdonell ; Rédacteurs adjoints : Carl Stieren, Rose-Anne McSween ; Ajointe à l'administration et à la rédaction : Rita Champagne

**Traduction** (sauf la page du « praticien ») : Nicolas Schmitt, de l'Institut du Fédéralisme de l'Université de Fribourg (Suisse), et Rose-Anne McSween, du Forum des fédérations, avec la collaboration de Mahalya Havard et de Béatrice Pallard.

**Credit photographique** : couverture - Tribunal de la charia, Nigeria (Reuters/George Esir) ; page 3 - Olusegun Obasanjo (CP/Abaca Press) ; page 5 - Franz Müntefering, Angela Merkel (CP/Markus Schreiber) ; page 6 - Edmund Stoiber, Angela Merkel (CP/Michael Sohn) ; page 7 - Wolfgang Schüssel (Gouvernement de l'Autriche) ; page 8 - G.L. Pereis, Anton Balasingham (Reuters/Sukree Sukplang) ; page 9 - Luis Ignacio Lula, Dilma Rousseff (CP/Eraldo Peres) ; page 11 - Constitution des jeunes (CP/Amel Emric) ; page 13 - Membres de l'assemblée législative du Nagaland (Rajya Sabha, gouvernement de l'Inde) ; page 15 - Joan Saura, José Luis Rodríguez Zapatero, Joan Herrera (CP/Bernat Armangue) ; page 19 - Jean Charest, Stephen Harper (CP/Jacques Boissinot) ; page 21 - Hillary Clinton (CP/Haraz N. Ghanbari) ; page 22 - George W. Bush (CP/Susan Walsh) ; page 23 - Canisius Braun (Conférence des gouvernements cantonaux, Suisse) ; page 25 - Susilo Bambang Yudhoyono (Gouvernement d'Indonésie) ; page 28 - Thabo Mbeki (CP/Obed Zilwa) ; page 29 - Wijdan Salim, Nawel Hamidi, Alaa Abdullah Alsaadoon (Forum/Carl Stieren) ; page 31 - Milo Djukanovic (Parti démocratique socialiste du Monténégro)

**Fédérations paraît trois 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 Nigeria face à un dilemme*

# La charia peut-elle s'appliquer dans une fédération multireligieuse ?

PAR BETTY ABAH

**Mais** comment donc le gouvernement central d'une fédération devrait-il réagir si des autorités locales élues décidaient d'instaurer la charia et tentaient de la faire appliquer ?

C'est la question épique à laquelle le Nigeria se trouve confronté depuis six ans. L'affaire se révèle délicate, car le code pénal de la charia, adopté par 12 des 36 États nigérians, prévoit des peines réservées aux musulmans. Cela n'a pas empêché certains États d'interdire l'alcool à tout un chacun, mais les sanctions prévues par la charia ne s'appliquent qu'aux contrevenants musulmans.

En février, le gouvernement du Nigeria a édicté une directive laconique interdisant le groupe Hisbah à Kano, un État du Nord du pays à prépondérance musulmane. Ce groupe, fondé il y a plus d'un an, fonctionne comme une sorte de police de la charia responsable de l'application de la loi islamique dans l'État de Kano. Selon le ministre nigérien de l'Information, M. Frank Nweke, le groupe a été déclaré illégal, car « la création de l'Hisbah enfreint l'article 214, paragraphe 1, de la Constitution nigériane de 1999 ». Cet article interdit l'instauration de forces de police régionales. M. Nweke prétend que le gouverneur de Kano, M. Ibrahim Shekarau « a tenté d'obtenir du financement de pays étrangers (islamiques) pour la formation de 10 000 djihadistes dans les domaines du renseignement et de la pratique du djihad ».

M. Shekarau a nié cette allégation et engagé une poursuite contre le gouvernement visant à faire lever l'interdiction. Le cas est toujours pendu. Entre-temps, le Hisbah demeure interdit dans l'État de Kano. Il s'agit de l'unique contentieux juridique entre un État du Nord à prédominance musulmane et le gouvernement nigérien au sujet de la question controversée du code pénal islamique. Cette interdiction est la seule mesure prise par le gouvernement fédéral depuis le déclenchement de la polémique en janvier 2000, lorsque l'état septentrional de Zamfara a officiellement instauré la charia.

La charia pose des problèmes complexes au Nigeria, une fédération multiculturelle de 140 millions d'habitants qui est aussi le pays le plus peuplé d'Afrique subsaharienne. L'histoire du Nigeria a été marquée par de violentes confrontations entre chrétiens et musulmans, chaque communauté représentant à peu près la moitié de la population.

C'est le 27 octobre 1999 que le code pénal de la charia a été instauré pour la première fois dans un État nigérien. M. Ahmed Sani, gouverneur du Zamfara, a alors promulgué la loi islamique au cours d'une fastueuse cérémonie qui a attiré des personnalités de plusieurs pays islamiques, dont le

**Betty Abah** est une journaliste nigériane et une rédactrice d'articles de fond pour Tell Magazine, l'hebdomadaire le plus lu du pays. Elle travaille présentement aux États-Unis et se consacre aux questions liées à la santé grâce à la bourse de recherche Alfred Friendly Press de six mois qu'elle a récemment reçue.

président de la Libye, M. Mouammar Kadhafi. Le gouverneur a justifié l'imposition de la charia en expliquant qu'elle entraînerait un comportement plus moral au Zamfara : « Il n'y aura plus de vols ni de corruption, et le bien-être spirituel et psychologique de la population en sera amélioré ».

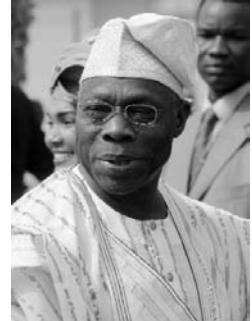
La charia se base sur le Coran et le Hadith (un récit de la vie de Mahomet et des comportements qu'il a approuvés). Il existe presque cinquante États à majorité musulmane dans le monde, dont cinq sont des fédérations : la Malaisie, l'Indonésie, le Pakistan, les Émirats Arabes Unis et les Comores. En outre, deux pays à majorité musulmane sont présentement en transition vers le fédéralisme : le Soudan et l'Irak. Mais la charia dans toute sa rigueur n'est appliquée que dans certains de ces pays. Les chapitres les plus controversés de la loi islamique touchent les peines doctrinales (hadd), qui comprennent les relations sexuelles illégales (hors mariage), la consommation d'alcool, le vol et le brigandage. Les infractions hadd peuvent entraîner des peines aussi lourdes que la flagellation, l'ablation d'une main ou la lapidation.

Dans le but d'éviter une prétendue immoralité dans l'État de Kano, une loi interdisant à des personnes de sexes opposés de voyager dans le même véhicule a été adoptée, mais son application a fait l'objet d'une âpre résistance de la part de la population. Dans cet État, il est également interdit aux conducteurs de motocyclettes taxis, le moyen de transport le plus populaire du Nigeria, de transporter des passagères. De plus, les couples prenant une chambre dans un hôtel doivent présenter une preuve de leur mariage et prêter serment sur le Coran.

## ***La charia et la fédération du Nigeria***

La Constitution du Nigeria est sans équivoque sur la question de la religion d'État. Son article 10 stipule que : « le gouvernement de la Fédération, pas plus que celui d'un État, ne saurait adopter aucune religion comme religion d'État ».

L'article 38 (paragraphe 1) ajoute que : « toute personne doit bénéficier de la liberté de pensée, de conscience et de religion, y compris celle de changer de religion et de croyance [...] ». Les défenseurs de la charia prétendent cependant que l'instauration de la charia peut être justifiée par l'article 32 (12) de la Constitution, selon laquelle « en sa qualité de sujet de cette Constitution, aucun individu ne saurait être condamné d'infraction criminelle si cette infraction n'a pas été définie et que la peine correspondante n'a pas été prévue par une loi



**M. Olusegun Obasanjo,**  
président du Nigeria

écrite, et [...] un acte de l'Assemblée nationale ou une loi d'un État [...] ».

Ce sont les termes « *loi d'un État* » qui ont retenu l'attention des États musulmans. Ils affirment en effet que cette terminologie offre une base légale pour l'instauration de la charia. Celle-ci devient légale, affirment-ils, parce qu'il s'agit d'une loi subordonnée, édictée en bonne et due forme par un gouvernement étatique infranational agissant dans le cadre des pouvoirs qui lui sont conférés. Les gouverneurs qui ont instauré la loi islamique ont d'ailleurs affirmé que la charia avait toujours fait partie de la foi musulmane dans le Nord du pays. Cette région est devenue majoritairement musulmane en 1804 sous l'influence d'Othman Dan Fodio, un djihadiste Fulani provenant de l'État islamique de Sokoto. Le Sud du pays, où les Britanniques ont exercé leur influence à partir de 1814, est, quant à lui, devenu essentiellement chrétien. Le Nigeria moderne trouve ses origines en 1914, lorsque le Nord et le Sud ont été réunis par les Britanniques.

### ***La charia, une menace pour l'unité de la fédération***

De nombreuses voix affirment que la charia représente une menace pour l'unité et l'intégrité de la fédération nigériane. En l'an 2000, à l'apogée de la controverse, le ministre de la Justice de l'époque, M. Kanu Agabi, a déclaré que : « tout tribunal qui impose des châtiments discriminatoires méprise délibérément la Constitution [...] la stabilité, l'unité et l'intégrité de la nation sont menacées par de tels actes ».

Bien que la propagation de la charia au Nigeria soit liée à l'accroissement de la dévotion des adeptes de l'Islam, d'aucuns ont prétendu qu'elle a été aiguillonnée par certains personnages importants, dont des politiciens, des hommes d'affaires, d'anciens officiers et même deux anciens chefs d'État — les anciens chefs d'État en question ayant tous deux été mis sur la touche par le régime du président Olusegun Obasanjo, élu à la présidence pour la première fois en 1999. En plus d'imposer une mise à la retraite massive du personnel militaire lors de son entrée en fonction, M. Obasanjo s'est également engagé dans une croisade anticorruption, marchant ainsi sur les pieds de gens très influents.

La réaction de M. Obasanjo face à la controverse suscitée par la charia était d'un optimisme inusité.

« L'adoption de la charia par le gouvernement du Zamfara n'est pas si catastrophique dans la mesure où les Nigérians, surtout ceux du Nord, connaissent déjà le système juridique. Chacun a sa propre façon de faire les choses, mais je ne crois pas que cette situation durera ». Ce qui était clair aux yeux de beaucoup, c'est que M. Obasanjo avait été fortement appuyé par l'électorat musulman du Nord et qu'il devait faire preuve de beaucoup de tact pour conserver la loyauté de ces électeurs — et les élections de 2003 se profilaient à l'horizon. De la sorte, du déclenchement de la controverse en 1999 jusqu'aux élections générales de 2003, le président est demeuré très conciliant.

L'application du code pénal de la charia au Nigeria a fait les gros titres des journaux en raison de la sévérité des sanctions imposées à ceux et celles qui enfreignent les lois :

- En l'an 2000, un paysan s'est vu amputé de la main gauche pour avoir volé une vache dans l'État de Zamfara.
- En l'an 2000 encore, un vendeur de bois de chauffage du

Zamfara a également perdu sa main pour avoir volé deux bicyclettes.

- En septembre 2001, Bariya, une jeune mère célibataire, s'est vue condamnée à 180 coups de fouet par une cour de charia qui l'a jugée coupable de fornication.
- En octobre 2001, une femme enceinte âgée de 30 ans a été condamnée à la lapidation pour un présumé adultère. La femme a prétendu que le responsable, son cousin, l'avait violée. Celui-ci a cependant été remis en liberté par manque de preuve. Finalement, la femme a fait appel et a été acquittée en raison du fait que l'adultère présumé avait été commis avant que la charia ne soit instaurée dans cet État.
- En mars 2002, une femme du Katsina, au Nord du Nigeria, a été condamnée à mort pour adultère. La sentence a été différée pour deux ans, jusqu'à ce qu'elle n'allait plus son enfant. Elle a également été acquittée en appel.
- En mai 2002, un homme de 50 ans, Sarimu Mohammed, a été condamné à la lapidation pour avoir violé une fillette de neuf ans. Sa peine a été commuée pour cause d'aliénation mentale en 2003, à la suite d'un appel devant une cour de charia supérieure.
- Dans l'État de Bauchi en 2002, Adama Unusua, 19 ans, a été condamnée à 100 coups de fouet par un tribunal pour avoir entretenu des relations sexuelles avec son fiancé. Elle était enceinte au moment du procès.

La violence a également été au rendez-vous tout au long de la controverse sur la charia au Nigeria. L'État de Kaduna, par exemple, foyer d'agitation politique et religieuse dans le Nord, a été le théâtre d'affrontements en l'an 2000. Les chrétiens, qui disposent d'une large population dans l'État, ont protesté contre la tentative du Parlement régional d'y instaurer le code pénal de la charia en février 2000. Cette protestation s'est heurtée à la vive résistance des fidèles musulmans. Le bain de sang qui en a résulté a duré trois jours, soit du 21 au 23 février.

Peu après, ce fut le tour de l'État de Bauchi, dans lequel des fidèles musulmans et chrétiens en vinrent aux mains après une nouvelle tentative du gouvernement régional d'instaurer la charia. Pressé d'agir, le président Obasanjo convoqua en toute hâte une réunion du Conseil d'État, un forum gouvernemental national composé de la branche fédérale de l'exécutif, des gouverneurs, d'anciens présidents et chefs des États, ainsi que de chefs de la sécurité. Il a été décidé que l'application de la charia devait être suspendue et que tous les États devaient retourner au *statu quo*, en l'occurrence au code pénal prévu par la Constitution. Mais cette mesure s'est révélée éphémère puisque le reste des douze États utilisant présentement la charia se sont empressés de proclamer la loi islamique sur leur territoire peu après.

### ***Le président Obasanjo convoque une réunion du Conseil d'État***

Comme on s'y attendait, le temps semble avoir fait tomber la fièvre de la charia dans la plus grande partie du Nord, si l'on fait exception du dernier soulèvement à Kano. Mais les divergences sous-jacentes remontent aux différents vécus du Nord et du Sud du Nigeria et à cette fatidique année 1914 alors que les Britanniques ont réuni les deux régions. Souvent ce n'est qu'après plusieurs générations que peuvent se régler les conflits. ☺



La « grande coalition » rend les changements possibles

# Réformes fédérales imminentes en Allemagne

PAR HARTMUT KÜHNE

**Dernières nouvelles :** Le 10 mars dernier, les premiers ministres de la plupart des seize *länder* allemands se sont déclarés prêts à réformer le système fédéral de leur pays. S'exprimant devant le *Bundesrat* (la Chambre haute de l'Allemagne), le maire de Berlin, M. Klaus Wowereit, du Parti social démocrate, a pris position en faveur de la réforme en insistant sur le fait qu'il ne fallait pas « ranimer les vieux débats ». Les premiers ministres de tous les *länder* qui sont dirigés par les deux partenaires de la coalition, soit les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates, se sont montrés acquis à la réforme. Mais alors que celle-ci devrait recueillir sans encombre la majorité de deux tiers des voix requise au *Bundesrat*, ses chances sont moindres au *Bundestag*. La proposition de réforme sera adoptée si tous les membres de la coalition au pouvoir au *Bundestag* votent en sa faveur, mais on considère qu'elle a bien moins de chance de l'être si le vote est libre. La réforme proposée donnerait plus de compétences aux *länder* en échange de leur renonciation au droit de bloquer les lois fédérales.

« Mieux vaut ne pas savoir comment les lois et les saucisses sont préparées », prétendait le chancelier Otto von Bismarck. Le fondateur de l'Empire allemand savait de quoi il parlait. En effet, le « chancelier de fer » n'était pas seulement un fin connaisseur de la politique et de l'économie, il possédait également une ferme en Poméranie dans laquelle on dit qu'il produisait des kilomètres de saucisses.

À l'heure actuelle, les Allemands — tout comme leurs arrières-arrières-grands-parents — se détournent de cette sale affaire qu'est la politique et n'aiment vraiment pas les politiciens. Nombre de politiciens évoquent même dans leurs discours une crise du système politique allemand. Les Allemands font preuve d'un « désintérêt face à la politique ». Ils ne comprennent plus leur système et ne lui font plus confiance pour résoudre leurs problèmes quotidiens.

Beaucoup de raisons sont à la source de ce désintérêt : l'économie est à la traîne, le pays croule sous les dettes et le chômage est en croissance. Bref, les politiciens se révèlent incapables de résoudre les problèmes auxquels leurs électeurs doivent faire face. Mais, en Allemagne, il règne un sentiment que le système fédéral est peut-être en partie responsable de ces problèmes, ce qui n'est pas le cas dans les autres pays occidentaux.

## Lois fédérales fréquemment bloquées

Une seule citation résume toute la problématique. Le *Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung* (Conseil de spécialistes en expertise du développement économique global), constitué de professeurs d'économie, a écrit que « l'organisation du fédéralisme dans la

**Hartmut Kühne** a étudié le droit à Heidelberg et à Genève. Il a travaillé pour le Sénat de Berlin avant d'être chef du bureau berlinois de l'hebdomadaire *Rheinischer Merkur*, dont il est aujourd'hui le correspondant politique. Il est auteur de l'ouvrage *Auslaufmodell Föderalismus? (« Un modèle pour un essor fédéral ? »)*, Olzog Verlag, 2004.

pratique représente un grand, si ce n'est le plus grand obstacle à la mise en place de réformes de base ». Le diagnostic est évident. Le gouvernement fédéral bloque les mesures des seize *länder* et vice-versa, ce qui fait en sorte que tout le processus politique avance à pas de tortue. L'exemple le plus éloquent demeure celui des barricades que les deux Chambres du Parlement fédéral, le *Bundestag* et le *Bundesrat*, ont dressées l'une contre l'autre.

Mais d'autres problèmes existent, comme la lenteur du processus de coordination entre le gouvernement fédéral et les *länder*. L'ancien ministre de l'Éducation, M. Edelgard Bulmahn, s'est plaint du chaos créé par l'entêtement à imposer des conditions pour tout et n'importe quoi : « Les seize ministres des *länder*, le ministre fédéral de l'Éducation et le Conseil de la science ne devraient pas avoir à discuter de la manière dont les toits des bâtiments universitaires doivent être supportés. »

Ce problème ne date pas d'hier et le fait qu'une solution n'ait pas été recherchée auparavant démontre bien que le processus politique allemand n'est pas facile à réformer. Une Commission chargée de revoir le système politique fédéral — appelée « Kombo » par les initiés — a été mise sur pied à la fin 2003. Elle se composait des seize gouverneurs des *länder*, de seize députés du *Bundestag*, ainsi que de ministres fédéraux. Deux poids lourds de la politique menaient les négociations : M. Edmund Stoiber, ministre-président de la Bavière et président de l'Union chrétienne sociale (CSU), et M. Franz Müntefering, chef du Parti social-démocrate (SPD) au *Bundestag*. Mais tous ces efforts ont été déployés en vain. Certes, la Commission est presque parvenue à un compromis en décembre 2004, mais des divergences insurmontables dans le domaine des politiques liées à l'éducation ont continué à opposer les centristes et les tenants d'une augmentation des compétences des *länder*. S'y sont ajoutées des querelles intestines dans les deux camps, à droite comme à gauche.

## Gauche et droite réunies

Tout cela a changé en novembre 2005 lorsque l'Allemagne est passée sous le régime dit de la grande coalition, avec la chancelière Angela Merkel, une chrétienne-démocrate. L'Union démocratique chrétienne (CDU) et l'Union chrétienne sociale (CSU) forment ensemble un grand parti conservateur, et sont partenaires du Parti social démocrate au sein du gouvernement. Le vieil antagonisme entre la droite et la gauche a fait son temps. Mais il y a plus : le nouveau gouvernement a impérativement besoin de voir un de ses efforts couronné de succès, car il est difficile pour cette coalition hétérogène de s'entendre sur les terrains minés que sont l'économie et la politique sociale. Ce n'est cependant pas le cas en ce qui a trait au fédéralisme. Cette question divise en effet moins les deux partenaires de la



Mme Angela Merkel, chancelière de l'Allemagne, et M. Franz Müntefering, vice-chancelier

coalition, ce qui permettra au nouveau gouvernement de faire la preuve de son habileté à négocier.

Les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates se sont mis d'accord en novembre dernier pour progresser résolument sur la voie de la réforme du fédéralisme. La grande coalition s'est de nouveau attaquée à cette question à la fin février. Elle cherche à faire de l'accord de coalition une loi ayant force exécutoire, ce qui devrait être fait avant l'été 2006. La Loi fondamentale (la Constitution allemande) devra également être modifiée d'ici là. Ce nouveau gouvernement devra cependant faire preuve de plus de conviction politique s'il entend réussir dans cette entreprise et la chancelière devra suivre ce projet de près. Jusqu'à présent, Angela Merkel semble toutefois faire preuve de retenue en ce qui a trait à la réforme du fédéralisme.

### **Des remèdes aux maux dont souffre le fédéralisme allemand ?**

Mais de quoi s'agit-il exactement ? De quels maux souffre le système fédéral allemand et quels remèdes le gouvernement entend-il prescrire ? Faudra-t-il opérer ? Examinons tout d'abord les symptômes.

La première est l'antagonisme entre le *Bundestag* et le *Bundesrat*. Ce dernier est la Chambre haute fédérale la plus puissante au monde qui est désignée par les unités constitutives infranationales. Le *Bundesrat* n'est en effet pas composé de députés élus par leur propre unité constituante, comme c'est le cas pour le sénat des Etats-Unis. Ce sont plutôt les gouvernements des *länder* qui disposent d'un certain nombre de voix. Ce ne sont donc pas des individus qui siègent dans cette Chambre, mais des gouvernements. Le Conseil de l'Union européenne est également constitué de cette façon. L'Etat le plus peuplé de l'UE, en l'occurrence l'Allemagne, y détient donc plus de voix que Malte ou le Luxembourg, par exemple. Au *Bundesrat*, la Bavière dispose de six voix, alors que les plus petits *länder*, comme Hambourg ou Brême, n'en ont que trois.

Et ce n'est pas sa seule particularité. Le *Bundesrat* bénéficie d'un pouvoir considérable, ce qui constitue une autre différence constitutionnelle par rapport aux secondes Chambres des autres pays fédéraux. Le *Bundesrat* peut en effet exercer un droit de veto sur soixante pour cent de toutes les lois fédérales, nombre qui comprend pratiquement toutes les lois fiscales. Bref, les gouverneurs des *länder* peuvent bloquer les initiatives du gouvernement fédéral lorsqu'il s'agit de questions monétaires ou régionales, ce qui signifie que rien ne se passe tant que le *Bundestag* et le *Bundesrat* ne se sont pas mis d'accord.

### **Les *länder* contre Berlin**

Cette situation entraîne un autre problème, car, en règle générale, des majorités politiquement divergentes, ou alors des coalitions différentes, dominent les deux Chambres du Parlement. La Loi fondamentale est entrée en vigueur il y a 57 ans et pendant 37 de ces années, le parti d'opposition au *Bundestag* a disposé de la majorité au *Bundesrat*. Cette situation entrave la capacité décisionnelle du gouvernement fédéral, car bien que ce dernier dispose d'une majorité au *Bundestag* — faute de quoi il ne serait pas au pouvoir — il est bloqué par le *Bundesrat*. Le politologue de Göttingen, Franz Walter, attribue cet état de choses à ce qu'il appelle « la politique du veto ». Les pouvoirs détenus par le *Bundesrat* empêchent le gouvernement d'agir rapidement — et de réagir rapidement. Il faut toujours trouver des compromis et les citoyens ne savent plus qui est responsable de quoi.



*Mme Merkel et M. Edmund Stoiber, président du gouvernement de la Bavière*

Il existe un second symptôme : au fil des ans, les *länder* ont été progressivement dépouillés de leurs compétences, mais, bien entendu, pas de leurs compétences au sein du *Bundesrat*. L'exercice de leur pouvoir dans la Chambre haute exige cependant que les gouvernements des *länder* coopèrent au niveau fédéral.

On peut aussi se demander quelle est l'étendue du pouvoir des *länder* dans leur propre sphère de gouvernement. La réponse est que les *länder* n'ont pas énormément de pouvoir. Ils adoptent des règlements régissant les universités et les écoles et gèrent leurs propres services de police, mais leurs compétences s'arrêtent là. Ils ne peuvent prélever aucune taxe de leur propre autorité. Ils ne peuvent fixer les salaires de leurs propres fonctionnaires et ils ne disposent d'aucune autorité en matière de droit civil et pénal. De plus, pour noircir encore le tableau, Berlin intervient même dans les domaines de compétences de base des *länder*, comme l'éducation. Le gouvernement fédéral encourage, par exemple, la construction d'écoles dans lesquelles les élèves sont également pris en charge durant l'après-midi, des institutions auparavant rares en Allemagne. Berlin accorde également des subventions aux universités les plus performantes. Le gouvernement fédéral ne dispose d'aucune compétence dans ces deux domaines, mais les *länder* se soumettent à cette tutelle tant qu'ils reçoivent du gouvernement fédéral un chèque pour chacun des projets dans lequel celui-ci vient s'immiscer. Comme disait un vieux proverbe allemand : « L'argent n'a pas d'odeur. » Au bout du compte, les *länder* les plus démunis se retrouvent financièrement dépendants du gouvernement fédéral. La Sarre, Brême et le *land* de Berlin ne pourraient pas survivre sans les transferts du gouvernement fédéral. Ils sont donc plus ou moins relégués au rang de provinces administratives.

### **Davantage de pouvoirs pour les *länder* ?**

Voilà précisément ce qui devrait changer si tout se passe suivant les plans de la grande coalition. Elle entend donner davantage de droits aux *länder*. Ceux-ci pourront alors payer leurs propres fonctionnaires — une dépense qui représente environ 40 pour cent de leurs budgets. Le gouvernement fédéral entend également plus ou moins se retirer du domaine de l'éducation.

Mais qu'est-ce que cela coûtera aux *länder* ? Ils auront alors à renoncer à une grande partie de leur droit de veto au sein du *Bundesrat*. Les experts espèrent que les gouvernements des *länder* ne puissent ainsi plus bloquer que 35 à 40 pour cent des lois fédérales. Les nouvelles dispositions sont toutefois si vagues qu'il n'est pas du tout certain que tous les pouvoirs que beaucoup espèrent voir le *Bundesrat* abandonner le seront. Quoi qu'il en soit, la réforme globale du système fédéral allemand est amorcée. Cela pourrait avoir pour effet que les choses se remettent à bouger en Allemagne et, rien que pour cela, la formation de la grande coalition aura été profitable.

Maintenant que les deux plus importants partis se sont réunis au sein de la grande coalition, les lobbyistes formulent leurs revendications. Les fonctionnaires se préparent en outre à se défendre contre la nouvelle réalité selon laquelle, à l'avenir, ce ne sera plus Berlin qui fixera le montant de leurs salaires. Les *länder* riches pourront cependant éviter ce problème, ce qui porte les enseignants à lancer un avertissement : un écart important existera bientôt entre une école située à Hambourg et une située à Munich. Cela pourrait devenir problématique dans la mesure où de nombreux Allemands réclament les mêmes conditions de vie partout au pays, comme le prévoit d'ailleurs une disposition de la Constitution. Beaucoup préféreraient en effet que des règlements uniformes pour tous les *länder* soient établis plutôt que ceux-ci se fassent concurrence. Mais le fait que même les petites décisions puissent être prises au niveau le plus proche des électeurs est une particularité des pays fédéraux, un fait que de nombreux Allemands ne semblent pas avoir compris. Pour cette raison, le fédéralisme allemand restera sans doute en chantier encore longtemps. ☺



*Un défi pour le chancelier Schüssel*

# Ranimer la flamme de l'UE en Autriche

PAR MELANIE A. SULLY

**L**a présidence autrichienne de l'Union européenne a débuté sous des auspices bien peu favorables — avec une Constitution européenne considérée par beaucoup comme « cliniquement morte ». En mai 2005, le Parlement ou *Nationalrat* de l'Autriche a ratifié le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, suivi de près par la seconde Chambre ou *Bundesrat*. Mais quelques jours plus tard, les électeurs de France et des Pays-Bas, pourtant tous deux des membres fondateurs de l'Union, ont rejeté cette constitution par référendum. Ce double « non » a plongé l'Europe dans la confusion et le désarroi (cf. l'article de Philip Stephens « Le réveil brutal des Européens d'un rêve fédéraliste » dans *Fédérations*, vol. 5, n° 1). L'Union européenne dérivait dans des eaux inconnues et les experts ne s'entendaient pas sur la conduite à adopter.

Le chancelier autrichien Wolfgang Schüssel a déclaré que : « la Constitution n'est pas morte dans la mesure où le processus de ratification se poursuit. » Cela demeure techniquement vrai, preuve en est qu'en février 2006, sous la présidence autrichienne, le Parlement belge a ratifié le Traité. Mais les peuples européens semblent rien moins que convaincus. Avant son accession à l'Union par référendum en 1994, les électeurs autrichiens avaient donné au gouvernement une confortable majorité de deux tiers des voix pour entrer dans l'Europe. Toutefois, dix ans plus tard, lors des élections au Parlement européen, seuls 42 pour cent des électeurs ont pris la peine de voter.

## Scepticisme autrichien

Un « eurobaromètre » publié par la Commission européenne au début 2006 a révélé que l'Autriche était devenue l'un des pays les plus eurosceptiques de l'Union, rivalisant même avec les Britanniques. Vingt pour cent seulement des Autrichiens appuient l'entrée de la Turquie dans l'Union. De tous les États de la fédération autrichienne, Salzbourg est le plus fier de se voir considéré comme partie intégrante de l'Europe. Ce sondage a également démontré que les Autrichiens se montraient particulièrement préoccupés par le chômage, le gaspillage au sein de l'Union et la criminalité souvent attribuée au récent élargissement de l'Union à 25 membres. En mars 2006, le Parti de la liberté (FPÖ, extrême droite) a lancé une campagne de pétition contre l'admission de la Turquie dans l'Union européenne.

Le secrétaire d'État aux Affaires étrangères de l'Autriche, M. Hans Winkler, a réaffirmé que la présidence de l'Union ne devait pas procéder à l'autopsie de la Constitution, mais a admis qu'il était nécessaire de regagner la confiance des citoyens européens. Lors d'une conférence intitulée « *The Sound of Europe* » tenue à Salzbourg pour marquer le 250<sup>e</sup> anniversaire de la naissance de Mozart, le chancelier autrichien Wolfgang Schüssel



M. Wolfgang Schüssel,  
chancelier de  
l'Autriche

a déclaré que les Européens ne se connaissaient pas suffisamment bien les uns les autres et que, d'une certaine manière, ils se considéraient mutuellement comme des étrangers.

## Le Jour de l'Europe

Pour tenter de surmonter l'apparent désintérêt, sinon hostilité, des Autrichiens envers l'Union, le Parlement de Vienne a changé ses règles de procédure en 2005 pour permettre la tenue de « débats sur l'Europe ». Chaque groupe parlementaire peut ainsi mettre un thème à l'ordre du jour dans le contexte de ces débats consacrés exclusivement aux questions relatives à l'Union. De la même manière, au début de chaque nouvelle présidence de l'Union, les membres de Parlement autrichien ont l'occasion de discuter du programme proposé par cette présidence.

Une telle session du Parlement autrichien a été tentée pour la première fois en septembre 2005 et a été diffusée en direct à la télévision pendant huit heures d'affilée. Les parlementaires ont cependant affirmé que cette session, loin d'avoir stimulé l'intérêt pour les affaires européennes, n'avait inspiré que de l'indifférence.

## Anti-européanisme

Bien que les Autrichiens se montrent rien moins qu'enthousiastes envers le projet européen, ils se sont déclarés choqués par la poussée du sentiment anti-européen au Moyen-Orient et en Asie à la suite de la publication au Danemark de caricatures controversées du prophète Mahomet.

Les scènes de violence et les tentatives de prendre d'assaut l'ambassade autrichienne à Téhéran ont montré que l'Autriche, durant sa présidence, était considérée comme un symbole de l'Europe. Vienne a appelé à la retenue, défendant la liberté d'expression tout en exhortant à la tolérance et au respect des convictions religieuses. La réaction à l'affaire des caricatures a laissé perplexes tous ceux qui se demandaient quoi faire lorsque survient un conflit entre la liberté d'expression et le respect de la religion — deux valeurs fondamentales en Europe. Voilà qui soulève plus de questions que de réponses, tant il est vrai que les membres de l'Union sont divisés sur la question de l'entrée de la Turquie dans l'Union et sur les répercussions possibles de l'incorporation d'un grand pays non chrétien en son sein.

## La prochaine vague

La Finlande accédera à la présidence de l'Union en juillet prochain et héritera donc du débat sur la Constitution européenne. À Helsinki, les points de vue varient en ce qui a trait à ladite Constitution. Les uns considèrent qu'elle a déjà échoué, alors que les autres considèrent qu'il existe encore une lueur d'espoir.

L'intégration européenne a débuté en 1945, en partie pour contrecarrer la domination des superpuissances sur le continent. Aujourd'hui, l'Europe cherche à parler au monde d'une seule voix — s'efforçant de faire en sorte que cette voix reflète celle de tous ses peuples, de tous ses États membres et de toutes ses régions. ⑥

Melanie A. Sully est professeure à l'Académie diplomatique de Vienne et auteure de « *The New Politics of Tony Blair* » et « *The Haider Phenomenon* ».



*Le processus de paix au Sri Lanka*

# Le calme reviendra-t-il ?

PAR ROHAN EDRISINHA

**L**a période qui a suivi l'élection présidentielle de novembre 2005 s'est révélée chaotique pour le processus de paix au Sri Lanka.

Les événements récents ont été si violents que beaucoup craignent la reprise du conflit qui a rongé le pays pendant plus de vingt ans. On s'attend de moins en moins à ce que le fragile cessez-le-feu tienne même encore un mois. En effet, d'importants obstacles devront être surmontés pour que celui-ci soit maintenu et que de véritables négociations de paix soient amorcées.

L'attentat-suicide perpétré dans un camp militaire à la fin du mois d'avril, causant la mort de huit personnes et blessant grièvement le chef de l'armée sri-lankaise, le lieutenant-général Sarath Fonseka, n'a rien fait pour apaiser ces craintes. L'attentat-suicide porte la signature des LTTE (les Tigres de libération de l'Eelam tamoul, séparatistes) et fait suite aux meurtres de deux Cinghalais perpétrés dans le nord du Sri Lanka et à l'exécution de deux rebelles tamous présumés à Batticaloa, dans l'est du pays.

Le nouveau président du Sri Lanka, M. Mahinda Rajapakse, a été élu d'une courte tête en novembre dernier, largement grâce à son alliance avec deux partis nationalistes cinghalais purs et durs, le JVP (*Janatha Vimukthi Peramuna*) et le JHU (*Jathika Hela Urumaya*).

M. Rajapakse ne pouvait pas vraiment compter sur l'appui de son propre parti, le SLFP (*Sri Lanka Freedom Party*), car celui-ci était sous la coupe de M<sup>me</sup> Chandrika Kumaratunga dont l'appui manquait pour le moins d'enthousiasme.

M. Rajapakse dépendait donc de l'appui de deux petits partis nationalistes, le JVP et le JHU. En échange de leur appui, ces partis ont exigé que plusieurs engagements figurent sur le programme électoral de M. Rajapakse. On y trouvait ainsi l'affirmation de l'inconstitutionnalité de l'accord de cessez-le-feu signé entre l'ancien premier ministre, M. Ranil Wickremasinghe, et le chef des LTTE, M. Velupillai Prabhakaran ; une promesse de mettre un terme à la médiation norvégienne dans le processus de paix ; et un engagement à ce que tout règlement négocié au conflit ethnique qui déchire l'île permette le plus de dévolution possible dans le cadre d'un État unitaire.

La dernière exigence, ainsi que les déclarations faites par M. Rajapakse peu de temps après les élections, vont à

l'encontre de l'engagement pris conjointement par les LTTE et le précédent gouvernement du Sri Lanka lors de la troisième ronde des négociations de paix d'Oslo en 2002, un engagement selon lequel ils exploreraient les possibilités d'une structure fédérale dans un Sri Lanka uniifié.

## ***Le nouveau président s'oppose à l'initiative de paix***

Pendant sa campagne pour les élections présidentielles de novembre 2005, M. Rajapakse s'est montré très critique à l'égard de l'initiative de paix de 2002 et 2003 de son rival M.

Wickremasinghe, qu'il a qualifiée de politique d'apaisement des LTTE. De nombreux membres de la principale communauté de l'île, les Cinghalais, de même que de la troisième plus importante communauté, les musulmans, semblent d'accord avec

les critiques de M. Rajapakse à l'égard du processus de paix mené par M. Wickremasinghe, de même qu'avec son opposition au fédéralisme. Une initiative inattendue des LTTE a aidé le faucon, M. Rajapakse, à terrasser la colombe, M. Wickremasinghe. Les LTTE ont en effet cherché à intimider un grand nombre de Tamous et à les empêcher de voter dans le nord et dans l'est du pays.

La situation est devenue tendue à quelques semaines à peine des élections, car la violence a fait son apparition dans diverses régions du nord et de l'est. Les LTTE ont attaqué les forces de sécurité du gouvernement à plusieurs reprises et assassiné des chefs politiques de groupes tamous rivaux. Tandis la violence s'intensifiait, des Tamous du nord et de l'est, craignant une reprise des hostilités, se sont réfugiés dans le sud de l'Inde, ce qui ne s'était plus produit depuis de nombreuses années.

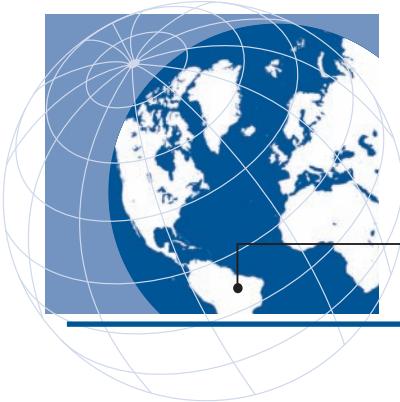
Au cours de la troisième semaine de janvier, une intense activité diplomatique a porté fruit. Cette activité a commencé par la visite de M. Erik Solheim, ministre norvégien du Développement international. Puis, d'autres entités, comme l'Inde, le Japon et l'Union européenne, ont exercé des pressions considérables sur les deux parties pour qu'elles acceptent d'entamer des négociations afin d'éviter une reprise des hostilités. Finalement, Genève a été choisie comme lieu de réunion. L'ordre du jour établi pour les négociations était cependant très étroit et spécifique, s'axant sur l'application de l'accord de cessez-le-feu plutôt que sur les grandes questions au cœur du conflit.



***En des jours meilleurs : M. G.L. Peiris (à gauche), ancien négociateur principal pour le gouvernement du Sri Lanka, et M. Anton Balasingham, négociateur principal pour les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (LTTE), lors des pourparlers de paix à Bangkok, en 2002***

**Rohan Edrisinha** est chef du service juridique du Centre for Policy Alternatives à Colombo, au Sri Lanka.

*Suite à la page 10*



Consortiums publics au Brésil

# La nouvelle loi encourage la coopération au sein de la fédération

PAR **GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES**

**Tout** a commencé par de simples expériences de coopération entre des villes du Brésil qui permettaient de mettre en commun des ressources afin de construire un hôpital, de fournir de l'eau potable ou de prévenir les inondations dans des municipalités situées le long de la même rivière. Mais en 2005, quand ces organes appelés *consórcios públicos*, ou consortiums publics, ont fait l'objet d'une loi fédérale, on ne parlait plus que d'eux à travers tout le pays. Certains ont même remporté des prix d'administration publique et de citoyenneté décernés par l'influente fondation Getulio Vargas de São Paulo.

La nouvelle loi brésilienne sur les *consórcios públicos* a élargi le concept bien au-delà de la coopération entre quelques villes. Cette loi a été présentée comme un important instrument pour les relations intergouvernementales entre l'Union (ou gouvernement central), les États, les municipalités et le district fédéral en matière d'élaboration et d'exécution des politiques publiques au Brésil.

De fait, on attend de la loi sur les consortiums publics, adoptée le 6 avril 2005, qu'elle permette de réaliser des économies substantielles, améliore l'état du fédéralisme coopératif et contribue à mieux gouverner le pays. Cette loi s'apparente à un accord intergouvernemental qui entend promouvoir les intérêts communs des diverses juridictions du Brésil.

D'aucuns prétendent que les expériences les plus concluantes en ce qui a trait aux *consórcios* ont été entreprises par des municipalités dans le domaine de la santé publique :

- 12 municipalités (regroupant 150 000 habitants) de l'État de Goiás se sont associées en 1998 pour former des gestionnaires de la santé
- 11 municipalités (regroupant 163 000 habitants) de l'État du Mato Grosso ont commencé à offrir un service conjoint de laboratoire d'analyses en 1996
- 29 municipalités (regroupant 254 000 habitants) de l'État du Paraná se sont mises à proposer des analyses de laboratoire, une assistance en cas d'urgence et des soins médicaux de base en 1993
- 7 municipalités (regroupant 82 000 habitants) de l'État de São Paulo ont commencé à offrir une assistance en matière de santé mentale et de médicaments sur ordonnance en 1986

Depuis l'adoption de la loi, de nombreuses propositions novatrices ont été avancées pour la création d'autres consortiums publics intermunicipaux. En juin 2005, par

exemple, Niteroi et d'autres villes de la région de Fluminense, près de Rio de Janeiro, ont signé une déclaration d'intention visant la formation d'un consortium public pour la gestion de l'environnement.

Un autre exemple de consortium intermunicipal prometteur réunit les villes de Cubatão, Guaruja et Santos, situés dans la zone côtière de São Paulo. Elles ont signé, en août 2005, une déclaration d'intention relative au développement économique et environnemental du port de Santos — le plus important port d'Amérique du Sud et le principal point d'accès pour le commerce extérieur du Brésil.

La première Constitution fédérale de la République, adoptée en 1891, contenait déjà des dispositions relatives à des consortiums entre municipalités et entre États, mais ceux-ci étaient alors considérés comme des contrats privés. Ces dispositions ont été maintenues telles quelles dans les constitutions subséquentes. Toutefois, depuis l'adoption de la Constitution fédérale de 1988, un statut fédéral particulier a été conféré aux municipalités et au district fédéral, inaugurant ainsi un fédéralisme à trois paliers au Brésil.

Le cadre de cette nouvelle loi a été établi en 1990 avec la création du Système universel de santé. Ce système autorisait les municipalités à créer des consortiums afin de mettre en œuvre des mesures conjointes et de fournir des services de santé. Et de fait, à la suite de l'adoption de cette loi, le nombre de consortiums publics entre les municipalités dans le domaine des soins de santé a augmenté, contribuant à intensifier la culture de coopération dans le pays.

Au cours de cette période, un groupe de sept municipalités de la région de São Paulo (au sud-est), l'une des plus urbanisées et densément peuplées du pays, s'est transformé en véritable laboratoire de consortiums liés aux politiques publiques.

L'usage de consortiums s'est accru dans les années 1990, alors même qu'une vague de décentralisation frappait le pays. Par conséquent, un amendement à la Constitution de 1988 a ouvert la porte à des consortiums publics regroupant toutes les entités de la fédération et les pouvoirs publics responsables des services publics entre ces entités.

Dans un rapport publié en 2003 portant sur le profil des municipalités brésiliennes, l'Institut brésilien de géographie et de statistique a révélé qu'il existait 1 969 consortiums publics consacrés à la santé, 669 à l'acquisition et à l'utilisation d'équipements, 241 à l'éducation, 64 au logement, 161 aux



*M. Luis Ignacio Lula da Silva, président du Brésil, et sa chef de Cabinet, Mme Dilma Rousseff, à Brasilia*

**Gilberto Marcos Antonio Rodrigues** est avocat et titulaire d'un doctorat en relations internationales, ainsi que professeur au sein du programme de maîtrise en droit et coordinateur d'un projet de recherche sur le fédéralisme, le pouvoir local et la paradiplomatie à l'Université de Santos, dans l'État de São Paulo, au Brésil.

eaux usées, 87 au traitement de l'eau potable, 216 à l'élimination des déchets solides et 88 au traitement des données.

Selon la loi sur les consortiums publics l'Union, les 26 États, le district fédéral et les 5 561 municipalités peuvent s'engager dans un consortium de coopération horizontale ou verticale présentant les combinaisons les plus variées : municipalités avec municipalités ; États avec États ; États avec district fédéral ; municipalités avec district fédéral ; États avec municipalités ; États avec district fédéral avec municipalités ; Union avec États ; Union avec district fédéral ; Union avec États et municipalité(s) ; et finalement Union avec États et avec district fédéral et avec municipalités.

Toutefois, seules les municipalités d'un même État peuvent participer à un même consortium. En d'autres termes, des consortiums regroupant les municipalités de différents États ne sont pas autorisés, sauf si ces municipalités sont situées à la frontière des États en question. Le président Lula a précisé que cela permettait d'éviter une rupture de la « paix fédérale » en empêchant l'ingérence d'un État dans les affaires municipales d'un autre État. Les consortiums publics ont donc été conçus comme des instruments de coopération de proximité, mais non de coopération transterritoriale, et ce, dans le but d'éviter les conflits et les divisions internes.

Le processus de négociation conduisant à la formation d'un consortium public comporte en règle générale la signature d'une déclaration d'intention qui prend acte de la volonté politique des parties de constituer le consortium. Cela revient à

créer une synergie entre les entités fédérales de différentes sphères gouvernementales de manière à rationaliser et à économiser les ressources.

Le gouvernement du président Lula a affirmé que les consortiums publics représentaient un instrument essentiel du « réaménagement fédéral », un ensemble d'initiatives visant à développer de nouveaux concepts d'utilisation et de développement du territoire au Brésil.

Cependant, bien que les consortiums publics puissent se révéler des instruments utiles et efficaces quand il s'agit de résoudre des problèmes spécifiques, il convient de prendre garde à ce qu'ils ne deviennent pas un quatrième palier de gouvernement. Peter Spink, professeur titulaire à la fondation Getulio Vargas de São Paulo, les a qualifiés « d'aménagements politiques et techniques interorganisationnels très efficaces pour la coordination », mais il a ajouté que les consortiums publics « apportaient très peu en termes de démocratie délibérative. » Certes, tous les consortiums ne souffrent pas de carences en matière d'engagement des citoyens et de la société civile, mais il reste que ces acteurs n'y ont aucun rôle explicite ou implicite.

Il est encore trop tôt pour estimer le véritable impact de ces consortiums publics, mais on attend d'eux des résultats significatifs en matière d'administration publique, d'économie, d'environnement et de services de santé. Ils pourraient au surplus engendrer des pratiques pleines d'intérêt aux yeux de la communauté internationale. ⑥

## **Suite de la page 8 (Sri Lanka)**

### **Les discussions de Genève s'enlisent**

Les pourparlers de Genève, les 22 et 23 février, ont mis en lumière le fossé séparant les deux parties, même sur la simple question de l'accord de cessez-le-feu. Le gouvernement voulait modifier l'accord, tandis que les LTTE s'y opposaient.

L'une des questions épineuses ayant surgi durant les discussions était liée au colonel Karuna (nom de guerre de M. Vinayagamoorthi Muralitharan), un renégat des LTTE qui, avec ses fidèles, s'est opposé aux LTTE, particulièrement dans l'est, affaiblissant par là même la puissance militaire des LTTE dans la région. M. Karuna est un ancien membre de l'équipe de négociation des LTTE et l'un de ses chefs militaires les plus connus. Le gouvernement a soutenu que l'accord de cessez-le-feu se proposait de désarmer les groupes paramilitaires existant à l'époque de son adoption et que, dès lors, il ne s'appliquait pas au groupe rebelle de M. Karuna. Les LTTE ont toutefois prétendu que l'accord s'appliquait également à ce groupe. Selon la déclaration des facilitateurs norvégiens à la fin des pourparlers de Genève, seuls les membres des forces de sécurité gouvernementales seraient autorisés à porter des armes et à se livrer à des opérations de sécurité dans les zones sous contrôle gouvernemental. Cela ne résout cependant pas la question du groupe de M. Karuna, dont les membres sont armés.

Le caractère ambigu de la déclaration de Genève a déjà fait naître des divergences entre les parties quant au désarmement des rebelles de Karuna. La seconde ronde de négociation, d'abord prévue pour le mois d'avril, a été reportée à une date indéterminée. L'augmentation du nombre d'incidents violents impliquant tant les LTTE que les forces gouvernementales devient préoccupant — le 25 avril, la BBC a signalé que plus de 100 personnes avaient perdu la vie lors d'affrontements et de violations du cessez-le-feu au pays depuis le 1<sup>er</sup> du mois. Le Sri Lanka est en proie à tant d'agitation que la simple prolongation du cessez-le-feu, même imparfait, vaut mieux que des hostilités ouvertes entraînant de lourdes pertes pour la population civile. ⑦

### **Faites-nous connaître votre opinion!**

*Nous vous invitons à prendre 5 minutes pour répondre  
au tout premier sondage destiné aux lecteurs de  
Fédérations, à la page 32. Envoyez-nous vos réponses  
par voie postale ou par télecopieur. Vous pouvez aussi y  
répondre en ligne : [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org).*



Bosnie-Herzégovine :

# La réforme de la Constitution est rejetée par deux voix

PAR **VJEKOSLAV DOMLJAN**

**Fin** avril, la Chambre basse du Parlement de la Bosnie a rejeté une série d'amendements constitutionnels par seulement deux voix, une décision qui rend plus lointaine la possibilité que le pays accède à l'Union européenne.

Ces amendements étaient pourtant considérés comme des préalables essentiels à l'amorce des négociations pour l'accession de la Bosnie à l'UE.

Le rejet de la réforme fut la journée la plus tumultueuse du Parlement de la Bosnie depuis la signature de l'Accord-cadre général pour la paix en Bosnie-Herzégovine, la Constitution intérimaire de la Bosnie, à Dayton, en 1995. Les amendements proposés devaient recueillir deux tiers des voix des députés présents en Chambre pour être adoptés ; seuls 26 des 42 députés ont voté pour, 16 ont voté contre, empêchant ainsi la majorité requise des deux tiers des votes exprimés pour l'adoption des amendements.

Le jour suivant, le représentant spécial de l'UE, Christian Schwarz-Schilling, a déclaré être « profondément déçu » par le rejet des amendements constitutionnels proposés.

Selon lui, « la Bosnie a maintenant besoin de temps pour réfléchir aux résultats d'hier et pour décider de la marche à suivre. Il n'en demeure pas moins que la Constitution de la Bosnie nécessite d'être révisée. Cette question devra de nouveau être abordée afin de mieux préparer le pays à l'intégration avec l'UE et de donner au gouvernement de meilleurs outils pour servir ses citoyens. »

La Constitution de Dayton a entraîné la mise en place du premier gouvernement en Bosnie après la guerre civile de trois ans, qui a expulsé plus de 50 pour cent de la population de leurs foyers et a été responsable de la mort d'au moins 100 000 personnes. La Constitution de Dayton a fourni un cadre au sein duquel sont effectués la plupart des changements en Bosnie. Certaines modifications ont été apportées aux accords de Dayton depuis 1995, mais pas toutes celles qui sont nécessaires pour accéder à l'UE.

Il était prévu que la réforme soit adoptée avant le 4 mai, date à laquelle la Commission électorale centrale de la Bosnie devait fixer la date des prochaines élections, prévues le 1<sup>er</sup> octobre. La date des élections a été fixée, mais le rejet de la réforme signifie que celles-ci seront organisées selon les règlements constitutionnels existants.

Les amendements constitutionnels proposaient de :

- confier l'autorité législative à une Chambre basse du Parlement composée de 87 membres,



*Fatigués des échecs de leurs parents, de jeunes Bosniaques ont rédigé leur propre Constitution de la Bosnie et l'ont exposée publiquement*

- modifier le rôle de la Chambre haute afin qu'elle ne s'occupe que des questions cruciales pour l'intérêt national,
- confier l'élection d'un président et de deux vice-présidents au Parlement de la Bosnie,
- confier davantage de compétences au Cabinet.

Les principaux opposants aux amendements étaient le Parti pour la Bosnie-Herzégovine, dirigé par Haris Silajdzic, et un parti dissident croate nommé HDZ 1990.

Quand, en avril 2005, le Parlement européen a adopté une résolution qui remettait en question et critiquait implicitement le cadre constitutionnel de la Bosnie, il devenait évident que des changements à la Constitution s'imposaient. Des représentants de l'UE ont organisé en octobre 2005, avec leurs homologues bosniaques, une audience publique sur les accords de Dayton, et ils ont recommandé d'y apporter des changements. Le 16 février 2006, le Parlement européen réitérait sa critique et pressait les trois groupes ethniques de Bosnie de reprendre les négociations sur la réforme de la Constitution. Il les exhorte parallèlement à y inclure les valeurs associées à la démocratie, aux droits de la personne et à l'égalité des citoyens, de même que des renvois pour surmonter les obstacles dus aux divisions ethniques et pour simplifier les structures étatiques.

**La Constitution de la Bosnie nécessite d'être révisée.**

*- Christian Schwarz-Schilling, haut représentant de l'UE en Bosnie*

## Le « vote des entités » ou la joute pré-électorale

Comme dans bien des fédérations, les structures et le nombre d'unités constitutives sont conçus de manière à s'adapter aux particularités géographiques et ethniques.

Le Canada est doté de 10 provinces et l'Allemagne de 16 *länder*, alors que la Bosnie, elle, ne compte que deux unités constitutives, ou « entités » : la Republika Srpska (composée surtout de Serbes) et la Fédération de Bosnie-Herzégovine (composée surtout de Bosniaques et de Croates). Il y a aussi le minuscule district de Brčko qui est sous supervision internationale.

Les divergences qui doivent encore être aplaniées par une réforme de la Constitution de Bosnie découlent des différents points de vue des trois principaux groupes ethniques du pays (majoritairement musulmans), les Croates (qui sont majoritairement catholiques romains) et les Serbes (qui sont

**Vjekoslav Domljan, Ph. D., a été ambassadeur de la Bosnie-Herzégovine au Canada. Il est présentement codirecteur du projet de la London School of Economics intitulé « Appui aux politiques de réduction de la pauvreté en Bosnie-Herzégovine ».**

majoritairement chrétiens orthodoxes). Pour compliquer encore plus les choses, la Fédération de Bosnie-Herzégovine est dotée de dix unités constitutives distinctes appelées cantons. Enfin, la Fédération de Bosnie-Herzégovine compte 84 municipalités, alors que la Republika Srpska en compte 53.

Les députés qui ont voté contre l'adoption des amendements constitutionnels ont justifié leur vote en raison du maintien dans le texte d'ébauche de la réforme de la pratique dite « vote des entités » au Parlement. Cette pratique énonce les trois conditions nécessaires à la force d'application du vote :

- 1) la majorité des suffrages,
- 2) au moins un tiers de la majorité minimale des voix exprimées doit provenir de membres de la Republika Srpska,
- 3) au moins un tiers de la majorité minimale des voix exprimées doit provenir de membres de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

**Il existe, dans l'ensemble des nations démocratiques, plusieurs modèles constitutionnels dont la Bosnie pourrait apprendre et possiblement s'inspirer.**

Selon les opposants aux amendements constitutionnels, cette pratique signifie le maintien de la division de la Bosnie en deux entités. À leurs yeux, les amendements étaient inacceptables car ils auraient légalisé les « butins de guerre », qui avaient un caractère territorial et économique. À la fin de

la guerre, le territoire occupé par l'une et l'autre des deux factions belligérantes a en grande partie défini la carte des deux entités, et donc l'« appartenance » des districts locaux à l'une ou à l'autre de ces deux entités. Et lorsque le district « appartenait » à une entité, le gouvernement de cette dernière avait plus de pouvoir que le gouvernement central pour prendre des décisions au niveau des relations économiques, politiques ou sociales du district.

Selon Werner Almhofer, ambassadeur de l'Autriche, pays qui exerce la présidence actuelle de l'Union européenne, certains des députés qui ont voté contre les amendements ne voulaient qu'engranger des points politiques en vue des élections d'octobre prochain, « misant ainsi sur les aspects politique et ethnique et non pas sur la volonté d'appartenance à l'UE. »

Donald Hays, haut diplomate américain et ancien haut représentant en Bosnie, met le rejet de la réforme sur le dos « d'une poignée de personnes nostalgiques du passé, qui ne cherchent qu'à raviver les affres de la guerre et à régler des vieux comptes. »

Approuvant le rejet, Haris Silajdzic, dirigeant du Parti pour la Bosnie-Herzégovine, a déclaré que les amendements devraient être rejetés parce que le « vote des entités » est nuisible à la Bosnie en tant que pays.

Pour Milorad Dodik, premier ministre de la Republika Srpska et dirigeant du Parti social démocrate indépendant, « le vote des entités n'a été utilisé qu'une fois ou deux jusqu'à présent », et il ne comprend vraiment pas pourquoi cela pose un tel problème, notamment pour le Parti pour la Bosnie-Herzégovine.

Les Croates estiment que préserver deux entités marque l'incapacité de créer un espace aux Bosniaques d'ascendance croate. Telle est la façon de voir des députés croates qui

avaient formé le parti HDZ 1990 après s'être séparés du HDZ ; ils se sont prononcés contre toute solution constitutionnelle « maintenant l'existence de deux entités », qui signifie que la Constitution n'aurait prévu aucun rôle à jouer pour les Croates de Bosnie.

### **Le pays le plus multiculturel de l'Europe**

La Bosnie se situe à l'intersection des lignes tectoniques de trois civilisations — catholique romaine, catholique orthodoxe, et musulmane — qui, de la Baltique à la mer Adriatique en passant par la mer Noire, convergent sur la Bosnie, ce qui en fait le pays le plus multiculturel de l'Europe.

La Bosnie est cependant toujours hantée par son passé, particulièrement au moment des élections. Il est plus facile de parler de « problèmes choisis », c'est-à-dire des traumatismes subis par chaque groupe ethno-religieux, que de s'attaquer aux « problèmes urgents », ceux-ci nécessitant des changements importants et novateurs en termes de politiques.

La structure institutionnelle actuelle est considérée comme complexe sur le plan administratif, onéreuse sur le plan fiscal, insoutenable sur le plan économique, et inefficace sur le plan politique. Cette structure rend les négociations avec l'UE et d'autres organismes internationaux extrêmement difficiles. Pour combler ces lacunes, les chefs politiques de la Bosnie proposent quatre modèles constitutionnels, soit « une Bosnie composée d'entités », « une Bosnie composée de citoyens », « une Bosnie composée de groupes ethniques » et « une Bosnie composée de régions ».

Le non aux amendements constitutionnels a montré que les Bosniaques restent indécis lorsqu'il est question de leur avenir.

### **Un signal négatif**

Il est indéniable que l'échec de la réforme constitutionnelle envoie un signal négatif à la communauté internationale. C'est un pas en arrière pour la Bosnie, qui est en perte de vitesse dans le processus d'intégration à l'UE. Les responsables politiques bosniaques, surtout ceux du Parti pour la Bosnie-Herzégovine et du HDZ 1990, devraient en assumer la responsabilité.

Milenco Brkic, président du parti croate HNZ, l'un des huit partis politiques ayant signé, le 23 novembre 2005, un engagement à poursuivre les réformes constitutionnelles, s'est prononcé en faveur de la poursuite des changements en insistant sur la responsabilité de toutes les forces politiques qui appellent à un avenir prospère, au sein de l'UE, pour la Bosnie.

« Il existe, dans l'ensemble des nations démocratiques, plusieurs modèles constitutionnels dont la Bosnie pourrait apprendre et possiblement s'inspirer. » Le Conseil de l'Europe, un organe composé de 46 membres auquel la Bosnie s'est jointe en 2002, est doté d'une commission spéciale, la Commission européenne pour la démocratie par le droit, ou, plus simplement, la Commission de Venise. Cette commission a présenté un certain nombre de suggestions à la Bosnie en mars 2005 ; elle a entre autres recommandé un transfert des responsabilités des « entités » vers le gouvernement national, rendant les élections à la présidence nationale et à la Chambre du peuple compatibles avec la Convention européenne des droits de l'homme, et plusieurs autres dispositions. Quelle que soit la nature des futurs changements, l'UE devra s'assurer que les gouvernements des deux entités respectent bien les droits de chacun des trois groupes ethniques, et que le gouvernement central détient l'autorité nécessaire pour faire reconnaître la Bosnie-Herzégovine comme un seul pays. (6)



*Le gouvernement indien négocie avec les rebelles nagas*

# La paix au Nagaland et ses défis

PAR **RUPAK CHATTOPADHYAY**

**L**e gouvernement indien et les séparatistes armés sont parfois non seulement prêts à négocier, mais également à s'entendre. Voilà ce qui s'est produit le 31 janvier 2006 à Bangkok lorsque l'Inde et un de ces groupes, le Conseil national socialiste du Nagaland, section Isaac Muivah — connu sous le sigle NSCN-IM — ont prolongé de six mois un cessez-le-feu vieux de huit ans afin que les deux parties tentent de trouver une solution à une insurrection qui dure depuis très longtemps.

L'État du Nagaland est le centre de la révolte des Nagas. Il s'agit de l'un des sept États qui forment le Nord-Est de l'Inde, lesquels sont surnommés les « sept sœurs » : Nagaland, Assam, Manipur, Tripura, Meghalaya, Arunachal Pradesh et Mizoram. Cette région est parmi les plus négligées et les moins développées de l'Inde. Le Nord-Est demeure une région reculée reliée au reste du sous-continent par une étroite bande de terre bordée par le Népal, le Bangladesh, la Chine et le Bhoutan. La frontière orientale du Nagaland forme la frontière entre l'Inde et le Myanmar (l'ancienne Birmanie). Beaucoup d'habitants de cette région ont des liens de sang avec des tribus tibétaines et birmanes de la région et l'hindi n'est la langue maternelle que d'un petit nombre. La région revendique son indépendance de l'Inde depuis 1947, ce qui est à l'origine de la présente révolte.

La proclamation d'un cessez-le-feu couronne quatre jours de négociations entre le gouvernement fédéral et les chefs du NSCN-IM à Bangkok. Depuis l'accession du pays à l'indépendance, les limites du fédéralisme indien ont été constamment mises à l'épreuve par des rébellions et des insurrections. En fait, même lorsque l'État indien a eu gain de cause, le processus de réconciliation a influé sur l'évolution du fédéralisme indien. La structure fédérale de l'Inde a été renforcée par des démarches telles que le mouvement dravidien au Tamil Nadu dans les années 1950 et le début des années 1960, et le combat séparatiste des sikhs dans les années 1980, chacune y ayant contribué à sa façon, que ce soit directement en forçant un compromis au niveau national — comme pour la politique en matière de langues officielles — ou indirectement en contribuant à mettre un terme à la domination du système politique par un seul parti.

Le fait que le cessez-le-feu avec les Nagas ait été en gros respecté pendant huit ans montre que les parties ont trouver une solution, mais aussi qu'il est difficile d'en trouver une qui contente les aspirations des deux parties. La société civile — surtout les étudiants, les groupes religieux et les conseils



*Accueil des membres de l'assemblée législative de Nagaland par le secrétaire général de la Chambre haute du Parlement indien, à New Delhi*

tribaux — a grandement participé au processus de paix et on peut voir là le symbole d'une profonde aspiration à la paix. Le soulèvement le plus persistant au pays est l'insurrection Naga, et c'est aussi l'un des plus complexes.

## **Les Nagas avant 1975**

Les Nagas sont répartis en 17 tribus principales et le même nombre de tribus secondaires, chacune possédant un dialecte et des coutumes spécifiques, traditionnellement reliées les unes aux autres par un mode de vie et des

pratiques religieuses communes et, plus récemment, par la religion chrétienne. Au fil du temps, des conflits tribaux sont venus compliquer le processus de paix dans l'État du Nagaland et dans d'autres zones habitées par les Nagas. Ceux-ci résident également dans les États d'Arunachal Pradesh, d'Assam et de Manipur.

La rébellion Naga remonte à l'indépendance de l'Inde en 1947, lorsque les sentiments séparatistes défendus par le Conseil national Naga (NNC) de A. Z. Phizo ont appelé à la création d'un État indépendant pour un demi-million de Nagas. Elle culmina en 1963 avec la création du Nagaland par le Parlement indien, un État à part entière de l'Union indienne. Ce faisant, le gouvernement fédéral a passé outre la coutume qui voulait que les États soient délimités selon des frontières linguistiques (comme le prévoyait le *States Reorganization Act* de 1956) et a instauré une nouvelle façon de faire, soit la création d'États dits « tribaux », ce qui a permis la création d'États tels que Mizoram, Meghalaya, Jharkhand et Chhatisgarh.

La création du Nagaland a fourni l'occasion à d'autres groupes de prendre place sur la scène politique officielle. Même lorsque le NNC eut conclu un accord de cessez-le-feu avec le gouvernement indien en 1964, des querelles intestines ont conduit le Conseil du peuple Naga (*Council of Naga People*, CNP) à se distancer du NNC. L'émergence du CNP, puis la libération du Bangladesh — et la perte de refuges sûrs pour les insurgés au Pakistan oriental qui s'en est suivie — ont contribué à l'affaiblissement important du NNC et du séparatisme Naga. Le CNP et ses alliés ont ensuite conclu un traité de paix avec le gouvernement indien en 1975, l'Accord de Shillong.

## **1975 : les révoltes du NSCN**

Pas plus l'octroi au Nagaland d'un statut d'État à part entière que l'Accord de Shillong qui l'a suivi, et qui a vu le NNC accepter la Constitution indienne, n'ont permis de calmer les poussées de séparatisme dans le Nagaland. Ceux des Nagas qui considéraient l'Accord de Shillong comme une trahison de leur cause se sont décidés à fonder le NSCN, lequel a reçu l'appui de nombreux nationalistes Nagas. Après 1975, le rôle du NNC est devenu marginal.

**Rupak Chattpadhyay** est gestionnaire de programme pour l'Asie du Sud et le Pacifique au Forum des fédérations.

Il manquait à l'Accord de Shillong un règlement définitif définissant les relations des Nagas avec l'Inde, ainsi qu'une résolution abordant la question d'une entité politique Naga unifiée. Ces deux points sont devenus des arguments rassembleurs pour le NSCN, créé en 1980 par de jeunes activistes du NNC — notamment Isaac Swu, Thuingaleng Muivah et S.S. Khaplang. Comme les mouvements qui l'avaient précédé, le NSCN s'est à son tour fractionné par tribu en 1988, S.S. Khaplang créant alors le NSCN-K.

En 1997, le NSCN-IM a conclu un accord de cessez-le-feu avec le gouvernement indien. En 2000, le NSCN-K le suivit sur cette voie. Des pourparlers avaient été amorcés au milieu des années 1990 entre le NSCN-IM et le gouvernement fédéral, alors dirigé par le premier ministre P.V. Narasimha Rao. Les premiers ministres subséquents ont poursuivi ces pourparlers jusqu'à ce qu'une structure officielle pour les négociations soit mise en place et que celles-ci se déroulent entre une délégation gouvernementale, avec à sa tête un représentant du premier ministre, et le groupe Naga dirigé par Thuingaleng Muivah, *Kilo Kilsoner*, ou premier ministre, du « gouvernement de la République du Nagaland ».

NOMBREUSES SONT LES MOTIVATIONS À ABOUTIR À UN CESSEZ-LE-FEU, ET CE, POUR TOUTES LES PARTIES. LES DEUX SECTIONS ONT ÉTÉ SOUMISES À DES PRESSIONS CONSIDÉRABLES DE LA PART DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AFIN QU'ELLES PARTICIPENT À UN PROCESSUS POLITIQUE PERMETTANT D'ABOUTIR À UNE SOLUTION DÉFINITIVE. DES DÉCENNIES DE CONFLITS ONT INFILÉ AUX NAGAS DES PERTES CONSIDÉRABLES, TANT HUMAINES QUE MATERIELLES. LES DEUX PARTIES ONT ÉGALEMENT SOUFFERT DE LA GUERRE D'USURE MENÉE PAR LES FORCES DE SÉCURITÉ DE L'INDE ET DU MYANMAR.

POUR L'INDE, L'INSURRECTION NAGA REPRÉSENTE LE NOEUD GORDIEN DES TROUBLES DANS LE NORD-EST. ARRIVER À LE TRANCER PROFITERAIT NON SEULEMENT À LA RÉGION, MAIS AUSSI AU PAYS TOUT ENTIER. PREMIÈREMENT, LES FORCES REBELLES NAGAS — ET LE NSCN-IM EN PARTICULIER — OFFRENT UN SOUTIEN LOGISTIQUE ET IDÉOLOGIQUE À DE NOMBREUX AUTRES MOUVEMENTS DE LA RÉGION, Y COMPRIS L'ULFA, LE NFLT ET LES GROUPES BODO. SANS LE SOUTIEN DU NSCN, LA PLUPART D'ENTRE EUX NE POURRAIENT PLUS VÉRITABLEMENT FONCTIONNER. DE FAIT, DEUX AUTRES GROUPES SÉPARATISTES ARMÉS DU NORD-EST DE L'INDE, LE FRONT UNI DE LIBÉRATION DE L'ASSAM (*United Liberation Front of Assam, ULFA*) ET LE FRONT DÉMOCRATIQUE NATIONAL DU BODOLAND (*National Democratic Front for Bodoland, NDFB*) ONT RÉCENTEMENT CONCLU DES ACCORDS DE CESSEZ-LE-FEU AVEC LE GOUVERNEMENT INDIEN.

DEUXIÈMEMENT, UNE SOLUTION DURABLE PERMETTRAIT DES INVESTISSEMENTS DANS LA RÉGION. SON POTENTIEL INEXPLOITÉ EN RESSOURCES HYDROÉLECTRIQUES POURRAIT NOTAMMENT ALLÉGER CONSIDÉRABLEMENT LE FARDEAU ÉNERGÉTIQUE DU PAYS.

## Défis à l'horizon

UN ACCORD DÉFINITIF DEMEURE INSAISSABLE, MAIS DES EFFORTS CONSIDÉRABLES DE RÉCONCILIATION ONT ÉTÉ DÉPLOYÉS. EN DÉPIT DES AFFIRMATIONS QUI PRÉSENTENT LE NSCN-IM EN TRAIN DE SE DISTANCER DE SES POSITIONS ANTÉRIEURES, DE RÉCENTES DÉCLARATIONS TRAHISSENT SON IMPATIENCE CROISSANTE EN CE QUI CONCERNE LA LENTEUR DU PROCESSUS DE NÉGOCIATION. LES DÉCLARATIONS DE THUINGALENG MUIVAH À BANGKOK AU DÉBUT 2006 ONT PERMIS D'ENTRAPERCEVOIR LA POSITION DU NSCN-IM :

« Nous avons abandonné notre exigence de souveraineté absolue et avons déclaré que nous souhaitons une relation fédérale particulière avec l'Inde. L'Inde n'a cependant rien entrepris de concret pour accéder à notre demande et n'a pris aucune mesure pour unifier les zones Naga dans le nord-est du pays. »

LE NSCN-IM INSISTE POUR QUE LES ZONES HABITÉES PAR LES NAGAS SOIENT RÉUNIES EN UN GRAND NAGALAND — QU'ILS APPELLENT

NAGALIM — ÉMETTANT AINSI UNE REVENDICATION QUI PRÉCÈDE LA CRÉATION DU NAGALAND. ÉTANT DONNÉ QU'IL FAUDRAIT POUR CELA FRACTIONNER TROIS ÉTATS, SOIT L'ASSAM, LE MANIPUR ET L'ARUNACHAL PRADESH — ET OBTENIR LEUR CONSENTEMENT —, LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AURA BEAUCOUP DE DIFFICULTÉS À ACCORDER DES CONCESSIONS SUR CE POINT SANS CONSULTER LES ÉTATS CONCERNÉS.

LA DEUXIÈME GRANDE QUESTION CONCERNANT UNE « RELATION FÉDÉRALE PARTICULIÈRE » POURRAIT BIEN ÊTRE RÉSOLUE PLUS AISÉMENT. THUINGALENG MUIVAH A FORMULÉ CETTE REVENDICATION LORS D'UNE CONFÉRENCE TENUE À BANGKOK EN JANVIER DERNIER. IL S'AGIT LÀ D'UN CHANGEMENT DE CAP IMPORTANT ET PRAGMATIQUE PAR RAPPORT AUX POSITIONS EXPRIMÉES AUTREFOIS TANT PAR LE NNC QUE PAR LE NSCN-IM. IL A INDICÉ QU'ILS ÉTAIENT DISPOSÉS À EXPLORER LA POSSIBILITÉ D'UNE RELATION FÉDÉRALE CONVENABLE QU'UN ACCORD NE POUVANT ÊTRE MODIFIÉ UNILATÉRALEMENT PAR AUCUNE DES DEUX PARTIES RENDRAIT INVIOBLE. AU SURPLUS, LE NSCN-IM S'EST MONTRÉ DÉSIREUX DE DISCUTER DES FAÇONS DONT DIVERSES COMPÉTENCES POURRAIENT ÊTRE RÉPARTIES DE MANIÈRE À SERVIR À LA FOIS LES INTÉRêTS DE NEW DELHI ET DES NAGAS. EN RECONNAISSANT LA DÉTERMINATION DU GOUVERNEMENT INDIEN À EXPLORER DE « NOUVELLES INITIATIVES », M. OSCAR FERNANDES, LE MINISTRE INDIEN QUI SUPERVISE LE PROCESSUS, A MIS EN ÉVIDENCE LE SÉRIEUX DE LA RÉPONSE DE L'INDE À L'OFFRE DU NSCN. EN OUTRE, LE FAIT QUE L'ACTUEL GOUVERNEMENT, DIRIGÉ PAR LE PARTI DU CONGRÈS, AIT CHOISI K. PADMANABHAIAHDE, ANCien MINISTRE DE L'INTÉRIEUR DE L'UNION, POUR ASSUMER LE RÔLE D'INTERLOCUTEUR POUR LA PARTIE INDIENNE RÉVÈLE À QUEL POINT CE PROCESSUS EST IMPORTANT POUR L'INDE.

L'UN DES PLUS IMPORTANTS OBSTACLES À CE QU'UNE SOLUTION DÉFINITIVE ET GLOBALE SOIT ADOPTÉE Demeure le fait que le tribalisme est profondément enraciné au sein des groupes Nagas. L'insistance avec laquelle le NSCN-IM rappelle qu'il s'exprime au nom de tous les Nagas a été démentie non seulement par M. Khaplang, mais également par diverses O.N.G. et divers groupes religieux. En effet, le NSCN-IM ne représente pas les intérêts de certaines importantes tribus, comme les Angamis, les Aos et les Konyaks. M. Muivah lui-même est un Thangkul du Manipur et sa tribu n'est presque pas présente sur le territoire du Nagaland. De la même manière, Isaac Swu ne représente qu'une section de la tribu Sema. Les Konyaks, la plus importante des tribus, est représentée par le NSCN-K, qui dispose ainsi d'une excellente raison pour exiger d'avoir son mot à dire dans tout règlement définitif. Le plus grand défi pour le gouvernement indien est d'aboutir à un accord à la fois global et inclusif qui ne comporte pas les mêmes lacunes que l'Accord de Shillong. Des mécanismes administratifs novateurs ont été créés dans le passé (conseils des collines, conseils territoriaux, etc.), ce qui prouve qu'il est possible de trouver des solutions en mesure de répondre aux aspirations d'un peuple dissident. Les défis à relever au Nagaland ne sauraient être sous-estimés et ils mettront sans doute à l'épreuve la créativité tant des négociateurs indiens et que nagas, ainsi que la stabilité du fédéralisme indien.

DEPUIS LES ANNÉES 1990, IL EST À LA MODE DE SOUTENIR QUE LA DISSIDENCE DU CACHEMIRE PRÉSENTE LE VÉRITABLE TEST DU FÉDÉRALISME INDIEN. UNE TELLE VISION NE TIENT CEPENDANT PAS COMpte DU RÔLE JOUÉ PAR LES ÉVÉNEMENTS SE DÉROULANT AU NORD-EST DANS L'ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME INDIEN. LA CAPACITÉ DE L'ÉTAT À GERER LES RÉPERCUSSIONS DES SOULÈVEMENTS EN TERMES DE SÉCURITÉ A AUGMENTÉ AVEC CHAQUE INSURRECTION ET, CE QUI EST PLUS IMPORTANT ENCORE, SA CRÉATIVITÉ ET SON PRAGMATISME DANS LA DÉTERMINATION DES AMÉNAGEMENTS CONSTITUTIONNELS APPROPRIÉS ONT ÉGALEMENT AUGMENTÉ. LA DÉMILITARISATION DU FRONT NATIONAL MIZO, L'INSTAURATION DU CONSEIL DES COLLINES DE DARJEELING ET DU CONSEIL TERRITORIAL DE BODO REPRÉSENTENT AUTANT DE LEÇONS POUR LA GESTION DE SOCIÉTÉS ETHNIQUEMENT DIVERSES AU SEIN D'UN SYSTÈME FÉDÉRAL. ☠



*Les démêlés de l'Espagne avec un projet de loi*

# Quels pouvoirs pour la Catalogne ?

PAR JOHN BARRASS

**L**e 30 mars 2006, à une majorité de 189 voix contre 154, la Chambre basse du Parlement espagnol a ratifié un projet de loi qui accorde plus de compétences à la Communauté autonome de Catalogne. Ce projet de loi doit maintenant être ratifié par le Sénat espagnol, avant de retourner en Catalogne pour être soumis à un référendum.

Bien que le Parlement catalan se soit prononcé à une écrasante majorité en faveur de la loi proposée, celle-ci a divisé les Catalans. Le référendum qui s'annonce risque bien de relancer la polémique.

Le nouveau projet de loi sur l'autonomie, que l'on appelle le « Statut » (« Estatuto ») en Espagne, avait au préalable été approuvé par 90 pour cent de l'assemblée législative catalane. Ce nouveau statut d'autonomie vise à accroître les fonds transférés à la Catalogne par le gouvernement central et à empêcher certaines causes d'aller en appel devant la plus haute cour espagnole.

Le statut d'autonomie a été discuté tout d'abord devant l'assemblée législative catalane, actuellement dirigée par une coalition de gauche menée par le PSC, le Parti socialiste de Catalogne. Cette coalition a été élue en novembre 2003, mettant fin à 23 années d'un gouvernement mené par Jordi Pujol, ancien leader pragmatique du parti nationaliste catalan modéré *Convergència i Unió*. Le gouvernement de M. Pujol était devenu expert dans l'art d'arracher un maximum de concessions et de transferts de compétences, en négociant habilement avec le gouvernement central espagnol, que ce soit avec la coalition socialiste dirigée par José Luis Rodríguez Zapatero ou avec la coalition dirigée par le conservateur José María Aznar précédemment au pouvoir. Cependant, les nationalistes purs et durs de gauche voulaient une reconnaissance encore plus grande de leur statut de « nation » — exprimée en termes d'histoire, de langue et d'identité culturelle — ainsi qu'une augmentation de leur récupération fiscale.

La réforme du statut d'autonomie de la Catalogne a été proposée par la coalition au pouvoir, qui réunit des socialistes, des nationalistes purs et durs et des verts sous l'autorité du socialiste Pascual Maragall, le successeur de M. Pujol. Elle est appuyée par les nationalistes de M. Pujol, à présent le principal parti d'opposition au sein de l'assemblée catalane.

Les fonds structurels de l'UE destinés à l'Espagne vont en s'amenuisant, ce qui signifie que la Catalogne recevra 2,5 milliards d'euros en moins, une somme qui avait jusqu'à

**J**ohn Barrass dirige le service des nouvelles à Radio Free Barcelona et a été pendant six ans rédacteur en chef du journal *Barcelona Business*. Il rédige la rubrique « *Catalonia Confidential* » sur le site *Barcelonareporter.com* et contribue aux publications de l'Institut d'Estudis Catalans.



*Échange de poignées de mains entre M. José Luis Rodríguez Zapatero, premier ministre de l'Espagne, et MM. Joan Saura (à gauche) et Joan Herrera (à droite), deux politiciens de la Catalogne*

présent bien aidé l'assemblée catalane à financer ses programmes.

Le controversé nouveau statut d'autonomie a pour but de maintenir les dépenses de la Catalogne à leur niveau actuel et de les financer en réduisant la contribution de la région au gouvernement central espagnol. Le « déficit fiscal » — c'est-à-dire les fonds qui manquent aux communautés autonomes pour la prestation de services au public — est mis de l'avant pour justifier cette réduction.

Cette tendance, avertissent les critiques, pourrait chambouler la taxation progressive. L'impôt sur le revenu et

l'impôt sur les sociétés sont prélevés aux mêmes taux en Catalogne et en Estrémadure. Mais la Catalogne est l'une des régions les plus riches d'Espagne. Certains économistes prétendent que ses revenus fiscaux contribuent pour environ huit pour cent de plus aux caisses de l'État que ce qu'elle reçoit en termes de services de la part de l'État central. Bien que ne satisfaisant pas aux demandes initiales exprimées dans le nouveau statut d'autonomie, les concessions accordées par Madrid — pour autant que le statut soit modifié, de même que la loi pour le financement des communautés autonomes — permettront à la Catalogne de conserver 50 pour cent de tous les impôts sur le revenu et la taxe à valeur ajoutée (TVA) prélevés dans la région et 58 pour cent des revenus taxés sur le mazout, le tabac, l'alcool et autres vices. Ces pourcentages augmenteront au fil du temps pour atteindre leurs nouveaux niveaux plus élevés. Cette entente pourrait également comprendre une somme additionnelle de trois milliards d'euros en promesses de contrats pour des fournitures de travaux publics.

Le ministre espagnol des Finances, Pedro Solbes, a suggéré qu'il serait possible d'étendre à d'autres régions l'accord sur le partage des taxes. Ce mouvement pourrait transférer aux régions encore quelque 20 milliards d'euros supplémentaires par année, amputant *ipso facto* les finances espagnoles de 15 pour cent.

## **Un « gouvernement par la minorité » ?**

Ces mesures ne plairont pas à tous. Perçues comme un caprice de la députation au Parlement, elles sont critiquées autant par les leaders socialistes que par l'opposition conservatrice : en effet, comme il manque douze sièges aux socialistes de Zapatero — le *Partido Socialista Obrero Español* ou PSOE — pour obtenir la majorité, ils ont besoin du soutien des Catalans aux Cortès de Madrid, tandis que, de son côté, M. Maragall (il lui manque 26 sièges) a besoin des nationalistes purs et durs de l'*Esquerra Republicana de Catalunya* (ERC) à l'assemblée législative catalane. Par cette cascade de procurations, le gouvernement espagnol devient esclave des sécessionnistes de l'ERC. Luis María Anson, fondateur du journal *La Razón*, a affirmé que « la Constitution

devrait être réécrite pour instaurer un système électoral dans lequel une majorité de n'importe quel bord électoral n'est pas soumise au chantage des nationalistes ». C'est un jugement extrême, mais il souligne le pouvoir indu que s'approprie l'ERC, qui représente à peine 16 pour cent de l'électorat catalan ou 2,5 pour cent de tous les électeurs espagnols. M. Anson représente une figure controversée de la droite espagnole, mais son quotidien *La Razón* figure malgré tout parmi les six principaux quotidiens nationaux.

Josep Lluis Carod-Rovira, le leader d'*Esquerra*, a adopté une position beaucoup plus dure que l'ancien président de l'assemblée, M. Pujol. Diabolisé par la presse madrilène de droite pour avoir tenu des réunions secrètes avec les terroristes de l'ETA dans le Pays basque espagnol (certains Espagnols boycottent les biens catalans pour cette raison, et d'autres encore), le combatif Carod-Rovira a déclaré que le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne avait été honteusement édulcoré. Alors que les propositions de modifications étaient encore discutées à Madrid, M. Carod-Rovira a pris la tête d'une marche en faveur de l'indépendance le 18 février dernier à Barcelone sous le slogan : « Nous formons une nation et nous avons le droit de décider. » Les organisateurs de la manifestation ont déclaré qu'elle avait été suivie par un million de personnes, mais des spécialistes en comptage ont réduit cette foule à un maximum de 70 000 participants.

Les élus de Catalogne pourraient toutefois bien se retrouver en porte-à-faux avec leurs électeurs. Alors que 89 pour cent des députés catalans à l'assemblée — représentant en théorie 87 pour cent de l'électorat — ont voté le 30 septembre dernier en faveur du nouveau statut d'autonomie, un sondage d'opinion réalisé peu après a révélé que 49,4 pour cent des Catalans interrogés ne considéraient pas la Catalogne comme une nation, contre 46,8 pour cent qui s'en montraient convaincus.

### Droits collectifs et individuels

« Le projet de réforme du statut d'autonomie de la Catalogne contient suffisamment d'éléments pour dépourrir les droits individuels de toute signification », écrit le commentateur politique Jorge Vilches. De nombreux juristes partagent cette opinion, comme Francisco José Hernando, président de la Haute Cour espagnole et du Conseil général de la Justice, qui s'est dit « sérieusement préoccupé » par la réforme du statut. Il serait extrêmement difficile de mettre en œuvre certaines de ses implications ; ainsi, comment les compétences de la Catalogne en matière d'immigration pourraient-elles s'appliquer dans le contexte des deux traités européens : l'accord de Schengen et le traité de Rome ?

La Cour constitutionnelle a décidé de retarder l'examen du statut d'autonomie, pendant que ses articles sont élaborés (avec difficulté) par une commission spéciale. S'il est approuvé par la Cour, le nouveau statut sera soumis au référendum en Catalogne. Dans l'intervalle, le parti conservateur à Madrid — le *Partido Popular* — recueille des signatures (quelque quatre millions jusqu'à présent) pour soutenir l'idée d'un référendum national sur l'acceptabilité du statut régional. Mais cette pétition pourrait bien n'être qu'une opération de relations publiques parce que, pour qu'elle puisse avoir un quelconque impact, il faudrait un changement fondamental dans la loi, sans compter les précédents créés par les référendums sur la dévolution ailleurs.

Le nouveau statut d'autonomie comporte trois points particulièrement contestés : la protection renforcée de la langue catalane, la révision de la redistribution fiscale et les pouvoirs judiciaires de type « la-responsabilité-commence-ici » pour la Haute Cour de Catalogne (*Tribunal Superior de Justicia de Catalunya*), qui accroît sensiblement ses compétences. Si le statut devait être adopté, cela signifierait que certaines affaires ne

pourraient plus être renvoyées en appel devant la Cour suprême d'Espagne.

### La justice jette un œil à travers son bandeau

En défendant les propositions de révision du statut d'autonomie, Josep Maria Vallès, ministre de la Justice à l'assemblée législative catalane, a déclaré qu'il serait erroné de penser que « la Catalogne disposera d'un système judiciaire séparé qui remplacera la Cour constitutionnelle de Madrid par la Haute Cour régionale en tant qu'autorité judiciaire suprême. »

Le ministre de la Justice a précisé : « Ce que le nouveau projet prévoit, c'est le droit du gouvernement catalan de disposer d'une compétence pleine et entière sur les fonctionnaires non judiciaires et d'un droit de regard limité sur certaines nominations aux fonctions judiciaires, mais pas des pleins pouvoirs en la matière. » Il a maintenu que « les cours de Catalogne continueront d'être organisées et leurs juges nommés en vertu du droit espagnol, dont ils poursuivront l'application. »

Le ministre a insisté sur le fait que la mesure n'avait rien d'extrémiste. « Il ne s'agit ni d'un système judiciaire séparé, ni même de l'instauration d'un système bipolaire fédération-États comme au Canada, en Allemagne et aux États-Unis. »

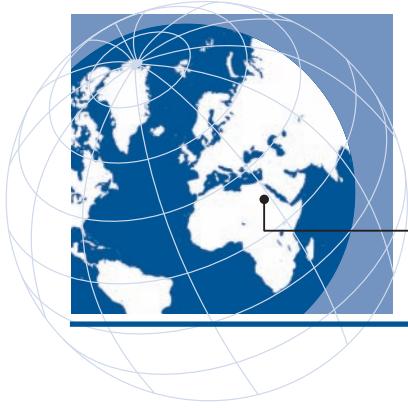
Les arguments de M. Vallès pour la défense du statut d'autonomie peuvent néanmoins être contestés sur deux points. En ce qui concerne la nomination des juges, un haut niveau de connaissance de la langue catalane représentera « une compétence déterminante », ce qui pourrait s'avérer un euphémisme pour l'exclusion de juges et de magistrats non catalans. Deuxièmement, le droit de faire appel devant la Cour constitutionnelle espagnole ne sera pas accordé dans la grande majorité des cas, là où les droits constitutionnels ne sont pas touchés. Ainsi, le système judiciaire catalan restera la dernière instance pour les litiges en matière commerciale et les escroqueries — notamment — et les affaires y seront jugées par un juge catalan siégeant en langue catalane (avec si nécessaire une traduction en espagnol).

Un autre adversaire de la loi proposée, le député européen Aleix Vidal Quadras, du parti conservateur espagnol, met en garde contre le risque que la Cour constitutionnelle espagnole ne soit submergée par des requérants invoquant des abus, en particulier dans des affaires linguistiques et industrielles, ces abus existant déjà selon M. Quadras.

### Sous les feux de la rampe du monde entier

En ce Nouvel An 2006, l'attention des médias internationaux s'est brièvement focalisée sur la Catalogne, lorsque le lieutenant général José Mena a fait savoir que l'article 8 de la Constitution, qui confère aux militaires le droit de défendre l'intégrité territoriale de l'Espagne, pourrait être utilisé à l'encontre de la Catalogne et de ses manœuvres visant à s'arroger toujours plus de pouvoirs. Ces tentatives d'intimidation ont suscité une certaine sympathie pour la cause catalane, mais elles ont également exposé les politiciens régionaux à un style de commentaires agressifs auxquels la presse locale ne les avait pas habitués.

*Ciutadans de Catalunya*, un cercle d'intellectuels de centre-gauche, a envisagé de transformer son groupe de pression en véritable parti politique. Il sera intéressant de voir si, lors des prochaines élections, les *Ciutadans* non nationalistes vont recevoir un soutien déterminant des quelque 500 000 personnes qui, selon les estimations, se sont abstenu lors des dernières élections. C'est là le but de ce parti. S'ils gagnent ne serait-ce que douze sièges, cela créerait l'équilibre des pouvoirs à l'assemblée. Un tel résultat pourrait bien mettre un terme à l'érosion continue des droits des non-Catalans en Catalogne. (6)



Fédéralisme au Soudan

# Au-delà de l'Accord de paix global

PAR SHAWN HOULIHAN

**Avant** même l'accession du pays à l'indépendance en 1956, les défenseurs du fédéralisme au Soudan ont eu à livrer de rudes batailles. Cinquante ans et deux guerres civiles dévastatrices plus tard, le fédéralisme se trouve au cœur de l'Accord de paix global conclu le 9 janvier 2005 entre le gouvernement de Khartoum et le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan (MPLS/A).

Depuis le début des années 1950, les revendications autonomistes du Sud oscillent entre un aménagement de type fédéral et une souveraineté pleine et entière, mais l'impossibilité de trouver un compromis a entraîné une première phase de guerre civile à la veille de l'indépendance. Au cours des cinq décennies suivantes, différentes rondes de négociations infructueuses — sans compter le fait que Khartoum ne respecta pas les accords négociés — ont laissé la plupart des acteurs politiques du Sud découragés et sceptiques. Résultat : deux guerres civiles de grande envergure, de 1955 à 1972 et de 1983 à 2004.

Les principaux griefs du Sud chrétien et animiste n'ont pour l'essentiel pas changé : les « priviléges économiques » dont bénéficie l'élite arabo-musulmane du Nord ; les programmes d'assimilation religieuse et culturelle ; l'application de la charia aux non-musulmans et, de façon plus générale, le rôle de l'islam dans la politique ; l'utilisation discutable par Khartoum de ses droits sur les terres et sur les ressources en eau ; sans oublier les tentatives visant à redéfinir la frontière Nord-Sud après la découverte de champs pétrolifères au Sud-Soudan en 1982.

## Quand le fédéralisme était encore un gros mot

À cette époque, l'indépendance du Sud demeurait impensable pour les élites du Nord et leurs alliés, et le terme « fédéralisme » lui-même était un gros mot. On considérait la cause du fédéralisme comme indéfendable pour toute une série de raisons, tournant autour de prétendues obligations islamiques, le nationalisme soudano-arabe et d'autres intérêts personnels de nature politique et économique. Octroyer des concessions au Sud était considéré — et est encore d'ailleurs — comme un risque majeur pouvant entraîner des revendications identiques de la part d'autres minorités dans les régions du Nord, comme le Darfour, et par là même, la balkanisation du Soudan.

Depuis sa signature il y a quinze mois, l'accord de paix demeure précaire, mais il tient toujours. Entre-temps, à peine la paix était-elle débarquée dans le Sud, qu'un conflit au Nord prenait les dimensions d'une véritable lutte armée. Non seulement le Darfour est-il devenu un nouveau désastre

**Existe-t-il un consensus susceptible de s'élargir quant au rôle que le fédéralisme au Soudan ?**

humanitaire et une situation désastreuse sur le plan des droits de la personne, mais un drame identique risque également d'éclater dans l'est du pays.

Deux questions sont désormais sur toutes les lèvres :

L'accord de paix peut-il tenir dans un tel contexte politique ?

Une telle solution, à savoir un partage du pouvoir de type fédéral, peut-elle être appliquée à d'autres groupes dans le Nord et constituer l'amorce d'un processus de paix viable s'étendant à tout le Soudan ?

## Le fédéralisme dans l'Accord de paix global

L'accord de paix reconnaît constitutionnellement quatre ordres de gouvernement :

1. le gouvernement d'unité nationale (le gouvernement central)
2. le gouvernement largement autonome du Sud-Soudan
3. les 26 États (16 au Nord et 10 au Sud)
4. les administrations locales

Les trois premiers disposent de larges compétences fiscales et financières ; le statut des administrations locales (fiscalement et politiquement) demeure cependant plus ambigu. Le gouvernement central, le gouvernement du Sud et les 26 États disposent tous de leurs propres constitutions.

Le plus frappant dans cet accord de paix demeure le fait qu'il abandonne presque tous les litiges opposant le gouvernement central et les États du Sud à la médiation du gouvernement du Sud. Cette forme de fédéralisme extrêmement asymétrique ne laisse pratiquement plus aucune relation directe entre Khartoum et les États du Sud. Autre point crucial : selon l'accord, 50 pour cent des revenus du pétrole — provenant tous du Sud et autrefois monopolisés par Khartoum — se déverseront désormais dans les caisses du Sud (toute redistribution ultérieure aux États de la région devient une prérogative du gouvernement du Sud-Soudan). Ce gouvernement régional hautement décentralisé donne satisfaction aux demandes historiques des Soudanais du Sud pour plus d'autonomie. L'important statut accordé aux dix États du Sud instaure également une sorte de « fédération dans la fédération », susceptible de concilier les différences et d'aplanir les tensions interethniques dans le Sud.

Plusieurs mécanismes permettent aux unités constitutives d'exercer une influence directe au sein du gouvernement central, le plus remarquable demeurant le rôle réservé au Sud. Le président du gouvernement du Sud-Soudan est premier vice-président du gouvernement de l'unité nationale ; des quotas règlent la nomination de membres du gouvernement du Sud dans le Cabinet et l'Administration du gouvernement

Shawn Houlihan est directeur des programmes pour l'Afrique au Forum des fédérations. On peut communiquer avec lui au [houlihan@forumfed.org](mailto:houlihan@forumfed.org).

central, mais aussi dans les importantes commissions du gouvernement central, telles que la Commission de la fonction publique, la Commission sur la répartition et le contrôle fiscal et financier et la Commission nationale du pétrole.

Les organes exécutif et législatif du Sud sont largement dominés par le Mouvement/Armée populaire de libération du Soudan, le MPLS/A. À Khartoum, le Parti national du Congrès (NCP, un parti islamique) détient la majorité du pouvoir au sein du gouvernement central, avec le MPLS/A comme important partenaire minoritaire.

Les États du Sud sont également dominés par le MPLS/A, tandis que ceux du Nord le sont par le NCP. Cela se reflète dans la composition de la Chambre haute du Parlement national, le Conseil des États. Les autres partis ne jouent que des rôles secondaires, tant au sein du gouvernement central que dans celui du Sud et ceux des Etats. On peut prétendre à juste titre que l'accord de paix est avant tout un partage du pouvoir entre les deux principaux belligérants de la guerre civile, le NCP et le MPLS/A.

L'accord de paix prévoit une période de transition de six ans, au terme de laquelle le Sud sera libre d'organiser un référendum afin de décider s'il veut continuer à faire partie du Soudan ou devenir pleinement indépendant. Stratégiquement, l'accord de paix vise à permettre à cette période intérimaire de « rendre l'unité attrayante » pour les habitants du Sud, de telle sorte qu'ils décideront de continuer à faire partie du Soudan.

### **Au-delà de l'Accord de paix global**

L'accord de paix a plus que son compte de critiques et de sceptiques. Une partie de ce scepticisme se fonde simplement sur des doutes quant à la volonté politique et aux véritables intentions du NCP, composé pour l'essentiel de ceux-là mêmes qui ont pris le pouvoir en 1989 à la faveur d'un coup d'État. Beaucoup croient qu'ils ne souscrivent pas pleinement à la lettre ou aux principes de l'accord. De plus, leur bilan au terme des quinze premiers mois est considéré comme discutable. Le NCP, bien qu'actuellement le parti autonome le plus puissant du Soudan, ne dispose que d'un pouvoir précaire, lequel subi des pressions tant à l'extérieur qu'au sein même du parti. Des membres éminents du NCP craignent que le gouvernement ait fait trop de concessions lors de la négociation de l'accord de paix.

Les critiques se plaignent également que le terme « global » utilisé dans l'appellation « Accord de paix global », n'est pas approprié. Sur le plan géographique, l'accord est limité aux aspirations du Sud. Les négociations n'incluaient en effet aucun représentant des minorités défavorisées dans la périphérie du Nord, comme le Darfour. Les analystes n'ont cessé de rappeler que le « problème » du Soudan ne se borne pas à un conflit entre le Nord et le Sud ou même entre musulmans et chrétiens. Même si le fossé Nord-Sud demeure une réalité, une tension plus générale existe entre le centre et la périphérie. Aplanir les tensions avec les minorités du Nord, comme le peuple du Darfour, apparaît dès lors fondamental pour que la stabilité et la paix soient durables au Soudan.

**L'Accord de paix global prévoit une période transitoire de six ans à l'issue de laquelle le Sud pourra organiser un référendum sur son indépendance...**

En outre, l'accord de paix ne peut être considéré comme global, notent les critiques, dans la mesure où d'importants partis politiques ont été largement exclus du processus. Ledit processus exclut notamment le Parti UMMA et le Parti démocratique unioniste, deux partis qui ont pourtant dominé toutes les élections libres au Soudan dans le passé. Ces deux partis bénéficient d'ailleurs toujours d'encore une grande allégeance de la part de l'élite des familles du Nord du Soudan et de leurs alliés à travers tout le pays. Leur influence s'est quelque peu érodée et ils ont une grande part de responsabilités dans l'échec de la

construction nationale au cours de ses cinquante premières années. Néanmoins, la plupart des observateurs estiment que l'accord de paix n'est pas viable à long terme si on n'inclut pas ces deux partis, ainsi que d'autres importantes forces politiques, dans le processus d'une manière ou d'une autre.

### **Le « concept fédéral » au Soudan**

La manière dont les grandes puissances et les puissances régionales réagiront à ce qui se passe au Soudan est également importante – et pourrait changer le cours des événements. À l'heure où la situation demeure fondamentalement instable, la vérité est que l'Accord de paix global représente la perspective de paix la plus prometteuse de l'histoire troublée du pays. L'accord devrait être reconnu comme une réussite majeure et une illustration de la souplesse possible et du potentiel innovateur du « concept fédéral » au Soudan.

Les défis techniques et institutionnels que représente l'instauration du fédéralisme au Soudan feront l'objet de beaucoup d'attention, entre autres de la part des donateurs. Incontestablement, ils joueront un rôle important quant à la capacité des divers ordres de gouvernement à répartir ou non le « dividende de la paix » — fonds maintenant disponibles dans le budget du gouvernement qui seront utilisés pour financer des services sociaux et des réductions d'impôts plutôt que pour acheter des armes — et à renforcer ou non la confiance dans l'accord et le « concept fédéral » au Soudan. Mais il faudrait aussi se rappeler que, comme l'a si bien dit Ronald Watts, l'éminent spécialiste du fédéralisme, « les systèmes fédéraux ne dépendent pas seulement des constitutions, mais aussi des gouvernements *et, avant toute chose, des sociétés* » [c'est nous qui soulignons].

Sous-tendant l'environnement instable – dû aux calculs et aux manœuvres opportunistes des élites politiques – se trouve une question plus fondamentale. Elle a trait à quelque chose qui est peut-être en train de se dérouler sous nos yeux : un changement dans l'attitude et la culture politique au Soudan du Nord. *Existe-t-il ne serait-ce qu'une ébauche de consensus entre les élites politiques du Nord, susceptible de s'élargir et de s'approfondir, quant au rôle que le fédéralisme pourrait jouer dans l'élaboration d'une nouvelle vision de l'avenir pour le Soudan ?* Les interactions entre, d'un côté le marchandage et les calculs politiques à court terme, et de l'autre l'approfondissement des connaissances et l'élargissement du consensus parmi les acteurs clés au Soudan qui adoptent le *concept fédéral*, constitueront une partie importante des perspectives de paix à long terme du pays. ☠



# Au Canada, le nouveau gouvernement conservateur doit affronter des provinces récalcitrantes

PAR JEFFREY SIMPSON

**Pour** bien comprendre le fédéralisme canadien, il est bon de se rappeler qui est généralement à la tête du gouvernement fédéral au pays, soit le Parti libéral.

Il s'agit du parti politique ayant connu le plus de succès dans le monde occidental puisqu'il s'est maintenu au pouvoir pendant 75 des 105 dernières années.

Le 23 janvier 2006, après quelque douze ans de régime libéral, les Canadiens ont élu un gouvernement conservateur minoritaire. Quand aucune majorité ne se dessine après une élection, le parti disposant du plus grand nombre de sièges au Parlement forme un gouvernement minoritaire. Sa durée de vie dépend alors du moment où les partis d'opposition décident de voter une motion de défiance. Au Canada, les gouvernements minoritaires résistent environ 18 à 24 mois avant d'être renversés.

Les conservateurs se retrouvent plus souvent dans l'opposition que dans le gouvernement. Loin du pouvoir, ils développent certaines attitudes à l'égard du fédéralisme canadien, inspirées de ce vieil adage : l'ennemi d'un ennemi est un ami.

Ils sont témoins des attaques des premiers ministres provinciaux contre le gouvernement fédéral, ceux-ci réclamant tout à la fois plus de fonds et de pouvoirs et un plus grand respect des prérogatives provinciales. Ils en viennent alors à croire que si les conservateurs fédéraux remplaçaient les libéraux, l'harmonie régnerait entre les premiers ministres provinciaux et le fédéralisme canadien fonctionnerait mieux.

Que tous ces espoirs aient été constamment démentis par la réalité n'a jamais empêché les conservateurs de s'y raccrocher. Le monde de l'opposition demeure celui des illusions et de la mémoire défaillante.

C'est sans surprise que les élections du 23 janvier ont mené au pouvoir un gouvernement conservateur avec pour premier ministre Stephen Harper, qui doit composer avec la conviction du parti voulant qu'une plus grande harmonie nationale résulterait de l'octroi aux provinces par le gouvernement fédéral de plus de fonds et de plus de pouvoirs.

Au début mai, le gouvernement de M. Harper a présenté un budget qui propose de faire passer la taxe sur les produits et services (TPS) de sept à six pour cent. Cette initiative, combinée à d'autres réductions d'impôts, réduira l'impôt sur le revenu de 20 milliards au cours des deux prochaines années.

## **Un premier ministre venu de l'Ouest**

M. Harper est un Albertain, ce qui n'est pas sans conséquence. Le gouvernement de l'Alberta est fréquemment en conflit avec le gouvernement central, car il s'oppose à ses « intrusions » dans ses compétences provinciales.

Cet agacement de l'Alberta face à Ottawa a influencé la manière dont M. Harper conçoit le fédéralisme canadien. Il considère que le gouvernement fédéral s'est immiscé dans les affaires des provinces grâce à un pouvoir de dépenser sans contrainte. Il souhaite bien brider ces dépenses, bien que la manière dont il compte procéder demeure floue.

M. Harper s'est engagé à corriger le « déséquilibre fiscal » du Canada. Cette formule peu attrayante a fini par signifier que les provinces disposent de revenus trop modestes pour venir à bout de responsabilités constitutionnelles de plus en plus coûteuses, surtout en santé et en éducation. En un mot : Ottawa dispose de trop d'argent pour exécuter ses tâches, les provinces de trop peu pour les leurs.

Ces doléances provinciales n'ont rien de nouveau. Depuis des décennies, elles sont constamment remises sur le tapis par les grandes provinces, notamment par le Québec. L'existence d'un « déséquilibre fiscal » est désormais acceptée comme un fait partout au Québec et ce point de vue a fait des adeptes dans les autres provinces ainsi qu'au sein du nouveau gouvernement fédéral.

Lu dans un document de la campagne électorale de M. Harper : « Le gouvernement conservateur travaillera avec les provinces afin de trouver un accord à long terme permettant de résoudre de manière définitive la question du déséquilibre fiscal ».

M. Harper a déclaré que son gouvernement n'amorcera un nouveau processus de répartition des surplus fédéraux et ne s'attaquera au déséquilibre fiscal que lors du second budget, l'an prochain. Comment et que serait un « accord à long terme », voilà qui reste un mystère. Plusieurs possibilités existent, toutes semées d'embûches.

Le fédéralisme fiscal est incroyablement compliqué. Le changement d'un seul paramètre affecte tous les autres. Toutes les provinces souhaitent recevoir davantage et aucune n'est prête à accepter une réduction de ce qu'elle reçoit. Comment les conservateurs pourraient-ils tenir leur engagement à revoir à l'avantage de chaque province le programme national de péréquation qui transfère des fonds aux provinces les moins favorisées sans défavoriser l'une ou l'autre province ?

Peu après son arrivée au pouvoir, M. Harper est devenu plus évasif concernant sa belle promesse de trouver l'« équilibre fiscal ». Le « déséquilibre fiscal » se fonde sur l'existence de surplus fédéraux importants, mais surestimés, qui suscitent la convoitise de plusieurs capitales provinciales.



*M. Stephen Harper, premier ministre du Canada (à droite), en compagnie de M. Jean Charest, premier ministre du Québec*

**Jeffrey Simpson** est chroniqueur parlementaire pour *le Globe and Mail*, un journal national canadien.

## De promesses électorales à réalité politique

Les conservateurs ont réalisé qu'un fédéralisme fiscal d'une telle complexité ne pouvait être facilement réformé. Quelques voix au sein du Parti conservateur ont pris conscience que l'octroi de compétences et de fonds supplémentaires ne suscite pas la reconnaissance des provinces et n'étanche pas leur soif de revendications.

Les conservateurs se sont souvent retrouvés dans l'opposition en raison de leur faiblesse au Québec. Ils y ont gagné 10 sièges aux élections de janvier. Leur objectif est d'en obtenir 20 ou 30 de plus au prochain scrutin et ainsi former un gouvernement majoritaire.

Des élections au Québec sont pressenties pour 2007. Une victoire du Parti québécois pourrait signifier une nouvelle tentative de démembrement du Canada. Une victoire libérale est dans l'intérêt du pays. Voilà pourquoi M. Harper reconnaît le « déséquilibre fiscal » et veut le régler et donner ainsi aux fédéralistes du Québec un trophée à brandir lors des prochaines élections provinciales.

Comme le Québec affirme qu'un « déséquilibre fiscal » existe, et comme l'objectif politique prioritaire des conservateurs est d'y gagner du terrain, il faut agir. Accroître la péréquation pour les provinces bénéficiaires comme le Québec ? Céder des points d'impôt à toutes les provinces ? Augmenter les transferts aux provinces, qui se chiffrent déjà à près de 48 milliards de dollars ? Céder aux provinces deux ou trois points de la taxe sur la valeur ajoutée, la taxe nationale sur les produits et services ?

Toutes ces options (et d'autres encore) seront discutées. Mais au cours des deux prochains exercices financiers la fédération aura peu d'excédents à sa disposition, maintenant que M. Harper a décidé d'aller de l'avant avec sa promesse de réduire la TPS d'un point, ce qui coûtera environ 5 milliards de dollars.

## La meilleure solution – et la pire politique

Une meilleure manière de résoudre le « déséquilibre fiscal » implique une acceptation différente du terme.

D'après cet autre point de vue, différent de celui de M. Harper, Ottawa dispose de trop d'argent mais les contribuables canadiens, de trop peu; le gouvernement conservateur devrait donc réduire considérablement les impôts puis inviter les provinces à jouer le rôle fiscal qu'il leur cède. Après tout, les provinces disposent de presque toutes les mêmes compétences fiscales qu'Ottawa. Mais plusieurs provinces n'oseront pas, surtout le Québec dont les citoyens paient les impôts parmi les plus élevés au pays. Il est bien plus facile pour les gouvernements provinciaux d'exiger des fonds au Trésor fédéral que de taxer directement leurs propres citoyens.

M. Harper a vu juste sur un point : Ottawa a fait un usage abusif de son pouvoir de dépenser dans de nombreux domaines relevant des provinces : les garderies, le transport urbain, les infrastructures municipales et les soins de santé.

M. Harper souhaite lever les ambiguïtés liées aux rôles fédérale et provincial au sein de la fédération pour qu'Ottawa réoriente ses efforts dans les domaines relevant incontestablement de la compétence fédérale, tels la défense et les affaires étrangères.

Mais même dans ce dernier domaine, M. Harper a cherché à satisfaire les revendications du Québec en affirmant, en mai, son futur statut de membre associé à l'UNESCO, un statut similaire à celui dont la province a toujours joui au sein de la

## Résultat des élections tenues au Canada

### Députés élus le 23 janvier 2006 :

Conservateurs	125
Libéraux	102
Bloc québécois	51
Nouveaux démocrates	29
Indépendants	1
Total	308

*Au Canada, tous les députés sont élus sur la base de circonscriptions électoralas uninominale. Le Parti vert, qui a recueilli 4,5 % des voix au niveau national, n'a obtenu aucun siège au Parlement.*

Francophonie. Ce n'est qu'une question de temps avant que le Québec ne demande un statut similaire au sein d'autres organisations internationales. Soucieux d'engranger des voix au Québec, l'opportunisme politique de M. Harper a supplanté toutes considérations liées à la cohérence de la politique extérieure du Canada et aux conséquences futures.

Le gouvernement de M. Harper est minoritaire. Apporter des changements majeurs permettant à Ottawa de transférer des fonds aux provinces doit obtenir l'appui d'autres partis au Parlement. Au cours de la première année de son mandat, aucun parti ne souhaite précipiter une élection, mais après, tous les paris sont ouverts.

## Marge de manœuvre extraparlementaire

Au Canada, plusieurs aspects des relations entre la fédération et les provinces ne relèvent pas du Parlement, tel que l'arrangement relatif à l'UNESCO. M. Harper utilisera cette compétence fédérale extraparlementaire afin d'améliorer les relations avec les provinces.

Il constatera que même l'Ontario se considère désormais comme négligée par le Canada, et se plaint des 23 milliards de dollars qui lui sont soutirés pour aider d'autres régions alors que la province est en déficit et connaît d'importantes difficultés liées à ses systèmes de santé et d'éducation, ainsi qu'à ses réseaux municipaux.

Il se rendra compte que les provinces de l'Atlantique — la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et Labrador, le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard — exigent plus de fonds afin d'améliorer leurs perspectives économiques. En ce qui concerne l'Ouest, il apprendra que la Saskatchewan souhaite modifier la formule de péréquation qu'elle considère comme injuste et que l'Alberta, dont les ressources énergétiques remplissent les coffres de la province, désire simplement qu'Ottawa se mêle de ses affaires.

Et il réalisera que toutes les concessions qu'il pourrait accorder au Québec seront empochées par le gouvernement provincial sans reconnaissance, mais plutôt avec la satisfaction d'avoir soutiré de l'argent et du pouvoir à Ottawa.

En d'autres termes, M. Harper deviendra plus circonspect quant au fonctionnement de la fédération canadienne. Il réalisera en effet qu'être premier ministre de la fédération la plus décentralisée du monde est beaucoup plus difficile que ce qu'il avait imaginé alors qu'il était chef de l'opposition. ☺



La couverture des soins pour les personnes pauvres ou âgées aux États-Unis

# Assurance-maladie : Washington coupe et les États rallongent

PAR JOHN MILGRIM

**E**n sa qualité de première dame des États-Unis, Hillary Rodham Clinton a passé une bonne partie du premier mandat de son mari à défendre une refonte du régime de soins de santé du pays. Il s'agissait pour elle d'imposer la garantie d'une assurance-maladie pour tous les Américains, mais sa vision a été critiquée par des citoyens de droite comme un regrettable mouvement vers une « médecine socialisée ».

C'était en 1993, les démocrates contrôlaient le Congrès, et un bon 14 pour cent du produit intérieur brut national de 6,6 billions (6 600 milliards) de dollars américains était consacré aux soins de santé.

Ce plan a lamentablement fait naufrage, les républicains conservateurs ont pris le contrôle du Congrès l'année suivante et Mme Clinton a endossé l'essentiel du blâme pour la défaite des démocrates.

« J'étais sur place et je ne l'ai pas fait », a-t-elle écrit il y a peu sur sa récente incursion dans la réforme du système de santé.

Aujourd'hui Hillary Clinton siège au Sénat sous les couleurs de l'État de New-York, qui penche vers le libéralisme ; elle est une candidate de premier plan pour l'élection présidentielle de 2008. Elle encourage également un nouveau plan de réforme du régime de santé, bien que beaucoup moins ambitieux. En fait, la plupart des politiciens de Washington D.C. ont proposé ou signé toute une série d'initiatives propres à redresser un système de santé qui, déplorent-ils, traverse actuellement une crise.

Les coûts de la santé continuent d'augmenter à un rythme dépassant celui de l'inflation, et les statistiques du recensement américain montrent qu'en 2004 quelque 46 millions d'Américains (presque 16 pour cent de la population) ne disposaient pas de la moindre assurance-maladie. Et aux États-Unis, alors que l'accès aux soins de santé n'est toujours pas un droit garanti, d'aucuns croient qu'une assurance-maladie subventionnée par le gouvernement se devrait de l'être.

## Le débat sur la couverture universelle a commencé il y a des décennies

« Il s'agit là d'un vaste débat qui agite l'Amérique depuis un certain nombre d'années », a rappelé Maurice Hinckley (démocrate, New York), député à la Chambre des représentants. « La controverse a marqué toute l'administration (du président Theodore « Teddy ») Roosevelt et (du président Harry) Truman. Même l'administration (du président Richard) Nixon a tenté de faire progresser une certaine forme d'assurance-maladie nationale. »

En 2004, les dépenses de santé de 1,8 billions de dollars ont représenté quelque 15 pour cent des 11,7 billions de dollars du produit intérieur brut des États-Unis. Selon les estimations, ces dépenses devraient augmenter pour atteindre 17 pour cent du PIB en 2011.

Les projets de réforme du service de santé déposés récemment devant le Congrès comprennent pour l'essentiel des changements à

**John Milgrim** est journaliste au Ottawa News Service, et est basé à Albany, dans l'État de New York. Il écrit régulièrement des articles consacrés à la politique de ce dernier.



Mme Hillary Rodham Clinton, sénatrice américaine de l'État de New York

Medicare et Medicaid, les systèmes de soins de santé subventionnés au niveau national pour les personnes âgées et celles aux revenus modestes. En février 2006, le président George W. Bush a signé une législation diminuant les dépenses en matière de programmes sociaux. Cette loi de réduction du déficit (*Deficit Reduction Act*) de 2005 a été adoptée mais elle fait l'objet d'une contestation devant la justice. La loi de Bush est destinée à réduire l'augmentation des dépenses de Medicare et Medicaid de 40 milliards sur cinq ans, mais elle aura pour effet de couper des fractions d'un point de pourcentage de croissance dans les dépenses sociales. Les critiques la qualifient de décision immorale tandis que ses zélotes la saluent comme un moyen rationnel de supprimer la fraude et le gaspillage.

Mais le changement le plus significatif de ces dernières années a été introduit dans la loi fin 2005 pour entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006. C'est alors que Medicare a commencé à couvrir les médicaments délivrés sur ordonnance, aux termes de la nouvelle Partie D de Medicare, très controversée.

Présenté simplement, Medicare désigne le programme d'assurance-maladie du gouvernement fédéral pour les Américains âgés et certains invalides. Presque tous les Américains de plus de 65 ans sont couverts par Medicare. Medicaid, de son côté, représente une couverture subventionnée au niveau fédéral pour les Américains à bas revenus qui répondent à d'autres critères d'éligibilité. Ses lignes directrices sont établies au niveau fédéral mais les États administrent les programmes, reprennent entre 24 et 50 pour cent des coûts, déterminent les niveaux d'éligibilité et façonnent les programmes selon leur volonté politique. Les États couvrent souvent plus de « prestations facultatives », comme la prescription de médicaments, qui demeurent souvent extrêmement optionnelles en termes de santé. C'est souvent la relative santé financière d'un État plutôt que des considérations politiques qui détermine combien de « prestations facultatives » ils vont couvrir. L'un des services qui dépend de la vision politique d'un État demeure l'avortement : Medicaid paie pour les avortements dans la plupart des États en cas de viols, d'inceste ou lorsque la vie de la mère est en danger. Il couvre les avortements dans la plupart des autres situations dans 16 États, principalement les États démocrates à tendance libérale ou ce que l'on appelle les États « bleus » comme New York, la Californie et le Massachusetts.

## Les républicains de Floride étendent la couverture santé

En Floride, un État plutôt républicain ou « rouge » très prisé des retraités et donc résidence de nombreuses personnes âgées, les politiciens ont ciselé les services médicaux gérés par l'État à l'image de leurs électeurs. Il s'agit de l'un des 27 États dans lesquels la chiropraxie et les soins de garde privés sont couverts par Medicaid. Il s'agit également de l'un des 35 États où les dentistes sont remboursés. Cependant le gouverneur Jeb Bush (le frère de George W. Bush) et l'assemblée législative républicaine jouent les pionniers dans leurs efforts pour introduire des comptes

privés dans Medicaid, limitant le montant des dépenses de santé par individu.

Le sénateur de l'État, Durell Peaden, Jr., un républicain qui préside la Commission sénatoriale de la santé, a expliqué que les législateurs se concentrent sur les soins pour les personnes âgées. Ils ont offert des encouragements à ceux qui se spécialisent en soins gériatriques dans les écoles de médecine et ils étendent les programmes de vie autonome.

« Quoi que nous fassions, nous avons en général deux ans d'avance sur tous les autres », a expliqué M. Peaden.

Plus conservatrice, la Louisiane offre nettement moins de prestations facultatives. Selon le *U.S. Centers for Medicare and Medicaid Services*, il s'agit de l'un des six États sans couverture des soins dentaires, les lunettes n'y sont pas prises en charge et c'est l'un des quatre États sans service de réhabilitation en matière de santé mentale.

**La plupart des 44 millions d'Américains dépourvus d'assurance-maladie proviennent de familles ouvrières. - La sénatrice Hillary Clinton**

l'équivalent de la subvention pour la recevoir et nous devons utiliser nos moyens de la meilleure manière possible ». Les montants compensatoires ou la nécessité de « contrebalancer les fonds » est tout à la fois une bénédiction et une malédiction pour les collectivités locales — cela signifie qu'elles peuvent bel et bien obtenir un financement partiel, mais qu'elles doivent trouver le reste.

Exactement comme des programmes sociaux tels que Medicaid peuvent varier en fonction des orientations politiques d'un État, le contrôle d'un parti sur le gouvernement fédéral peut renverser la politique nationale.

Des politiciens comme M. Hinchey, qui se situe nettement plus à gauche que la plupart à Washington, explique que les raisons sont actuellement plus nombreuses que jamais de ressortir l'idée d'un système national d'assurance, mais que c'est la mainmise des républicains sur Washington qui l'empêche de se concrétiser.

« La plupart des gens réalisent que le temps est venu », dit-il, expliquant que les coûts des assurances-maladie collectives ajoutent au bas mot entre 1 000 et 2 000 dollars au prix d'une automobile manufacturée aux États-Unis. « L'absence d'une assurance-maladie nationale a rendu les choses nettement plus difficiles, en particulier pour l'industrie américaine dans l'économie mondiale. »

L'opposition antérieure à un régime d'assurance-maladie, émanant de la politique et de l'industrie, a dominé le débat en caractérisant la proposition de médecine « socialisée ». Il s'agissait d'un terme qui à l'époque impliquait un lien avec le communisme et garantissait l'enterrement de la proposition, a expliqué M. Hinchey, surtout dans une génération familiarisée avec la guerre froide.

Entre-temps, la récente addition par Medicare de la couverture des médicaments délivrés sur ordonnance a entraîné des retombées politiques. L'idée semblait pourtant simple : des plans privés pour des médicaments subventionnés au niveau fédéral. Les dispositions législatives ont cependant nécessité 800 pages imprimées. Les bénéficiaires de Medicare pouvaient choisir un plan basé sur leurs besoins en médicaments, leurs primes et leurs paiements annexes. Mais il s'est révélé difficile de procéder de la sorte parce qu'il a fallu beaucoup de temps pour incorporer dans les banques de données du gouvernement les informations en

provenance des compagnies d'assurance, et parce qu'une quantité de plans proposaient de nombreux produits différents. Et les assurés couverts à la fois par Medicare et Medicaid étaient automatiquement transférés de la couverture des médicaments par Medicaid à un plan spécifique de couverture des médicaments par Medicare au 1<sup>er</sup> janvier 2006 — ce qui a entraîné énormément de difficultés et de répercussions politiques.



**M. George W. Bush,  
président des États-Unis**

### **Les États ont dû créer des filets de sécurité**

Pour certains assurés, ce changement a augmenté le coût de leurs médicaments, ou alors les nouveaux plans dans lesquels ils étaient automatiquement enregistrés n'ont pas couvert les médicaments qu'ils utilisaient. La plupart des assemblées législatives des États ont créé dans l'urgence des filets de sécurité subventionnant le remboursement des médicaments pour ceux qui se sont embourbés dans ce marigot logistique. Dans le seul État de New York, les surcoûts imprévus se sont élevés à 100 millions de dollars rien qu'au cours des deux premiers mois du programme.

En fin de compte, Mme Clinton s'est distancée du soutien public qu'elle apportait au « plan de couverture universelle des soins de santé » pendant l'administration de son mari. Mais elle ne l'a jamais abandonné. Il y a deux ans, elle a rempli les pages du *New York Times Magazine*, réitérant et modernisant sa précédente campagne. Cette fois pourtant elle a appelé principalement à des modifications et des améliorations progressives touchant la technologie de l'information en matière de santé, loin des bouleversements dans le financement et la délivrance des prestations que réclamait le plan Clinton de 1993.

Elle note que la plupart des 44 millions d'Américains dépourvus d'assurance-maladie proviennent de familles ouvrières et que 18 000 personnes âgées de 25 à 64 ans meurent chaque année en raison de ce manque de couverture. Dans le même temps, ajoute-t-elle, les États-Unis demeurent largement en tête de toutes les autres nations en terme de dépenses de santé par habitant, alors qu'ils se situent au 48<sup>e</sup> rang en ce qui concerne l'espérance de vie.

« Tout ce que nous avons appris au cours de la dernière décennie confirme que nous devons persévérer vers ce but qu'ont atteint toutes les autres nations industrialisées, écrit-elle, à savoir un régime de santé constamment à la disposition de chaque citoyen. »

### **Dépenses de santé dans 13 États fédéraux \***

Le tableau ci-dessous montre que les États-Unis, en termes de pourcentage du PIB, dépensent plus pour la santé que tout autre pays sur la liste ; et pourtant 16 pour cent des citoyens américains ne disposent pas de la moindre assurance-maladie.

<b>Pays</b>	<b>Pourcentage du PIB consacré à la santé en 2002</b>
Afrique du Sud	8,7
Allemagne	10,9
Australie	9,5
Autriche	7,7
Brésil	7,9
Canada	9,6
États-Unis d'Amérique	14,6
Éthiopie	5,7
Inde	6,1
Mexique	6,1
Nigeria	4,7
Espagne	7,6
Suisse	11,2
USA	14,6

\* Ces chiffres de l'Organisation mondiale de la santé comprennent à la fois les dépenses de santé publiques et privées.



## la page du « praticien »

# Canisius Braun, secrétaire général de la Conférence des gouvernements cantonaux à Berne, en Suisse L'importance de la collaboration horizontale et verticale au sein de l'État fédéral suisse du point de vue des cantons

**L**e fédéralisme est l'un des principes fondamentaux sur lesquels se fonde la Confédération suisse. Il garantit l'unité dans la diversité des quatre régions du pays, avec leurs différentes langues, cultures et identités. En outre, il contribue de manière prépondérante à une réalisation des tâches efficace et performante et renforce la compétitivité de l'économie suisse.

Le système fédéral de la Suisse garantit une capacité élevée et décentralisée à résoudre les problèmes dans l'intérêt de ses habitants. Le maintien de l'autonomie et de la marge de manœuvre et d'organisation des cantons constitue dès lors un objectif national majeur posant des exigences toujours plus élevées aux cantons.

L'internationalisation croissante de la politique et, avec elle, la confusion des limites entre politiques extérieure et intérieure renforcent les tendances centralisatrices déjà constatées.

Plusieurs facteurs imposent aux cantons une collaboration plus intense, dont l'intégration de la Suisse dans une Europe qui se développe aussi bien au niveau politique qu'économique, la tendance générale à la mondialisation, ainsi que le besoin urgent d'exécuter les tâches de façon efficace malgré l'exiguïté territoriale. Si les cantons veulent maintenir voire renforcer à long terme leur position en tant qu'États fédérés, cette collaboration verticale et horizontale doit être continuellement adaptée en fonction de l'évolution et améliorée en conséquence. En ce sens, la Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) constitue depuis 1993 un élément déterminant des rapports de force confédéraux.

### Création et fonctionnement de la CdC

La Conférence cantonale des présidents de gouvernement a été créée au début des années 1970 — les 26 cantons de la Suisse en sont membres — et l'Organe de contact Confédération-cantons, lui, a été instauré à la fin des années 1970. La CdC a réussi d'emblée ce que ces deux organes n'avaient pas réussi à accomplir : mettre en place un organe de coordination entre les gouvernements cantonaux qui soit efficace et qui assure la participation significative des cantons au processus décisionnel de la Confédération, même en ce qui concerne des questions politiques complexes. Une participation insuffisante aux vains efforts de la Suisse concernant l'intégration européenne a produit un fardeau moral auquel la rapidité du succès de la CdC peut être attribuée. En effet, lors d'un référendum tenu en 1992, la majorité de la population de la Suisse et des cantons a choisi de rejeter la proposition d'adhésion à la Zone économique européenne, un accord qui s'est révélé avantageux pour les autres pays qui y ont adhéré.

Les objectifs de la Conférence des gouvernements cantonaux sont de favoriser la collaboration entre les cantons dans leurs domaines de compétences propres et d'assurer, dans les affaires fédérales touchant aux cantons, la coordination et la communication d'informations essentielles aux cantons, plus particulièrement dans les domaines suivants :

- renouvellement et développement du fédéralisme
- répartition des compétences entre la Confédération et les cantons
- élaboration et de préparation des décisions au niveau fédéral
- exécution des compétences fédérales par les cantons
- politique extérieure et d'intégration

L'organe suprême de la CdC est l'Assemblée plénière. Cette Assemblée, à laquelle il incombe de prendre les décisions politiques, se réunit quatre fois l'an et comprend un membre du gouvernement de chaque canton. Les voix d'au moins 18 cantons sont nécessaires pour qu'une prise de position officielle des cantons puisse être présentée à la Confédération.

L'organe exécutif de la CdC est le Bureau et ses neuf membres sont nommés sur la base d'une clé de répartition régionale. Le Bureau supervise les projets en cours, prend les décisions nécessaires en cas d'urgence et, finalement, prépare les affaires soumises à l'Assemblée plénière.

La Conférence est soutenue par un secrétariat qui compte actuellement 15 collaborateurs. Des commissions spéciales, composées de représentants politiques et techniques, sont généralement mises sur pied pour les dossiers majeurs. En tout, plus de 200 personnes en provenance de nombreux cantons sont engagées dans ces commissions. La crédibilité et le succès de la CdC dépendent fortement de la qualité du travail fourni par ces organes, lesquels doivent souvent composer avec des délais extrêmement courts. L'impact politique de la CdC, à ce jour couronné de succès, a été rendu possible principalement grâce au savoir à disposition dans les cantons, aux politiciens représentés dans les commissions spéciales et à une mise en réseau optimale de tous les cantons.

De plus, dans la plupart des affaires traitées, la CdC collabore étroitement avec les conférences des directeurs intercantonaux, lesquelles réunissent les membres des gouvernements de tous les cantons qui sont responsables du même département. Ces conférences servent avant tout à l'harmonisation et à la coordination des ministères cantonaux entre eux et de ceux-ci

avec les agences fédérales compétentes dans le domaine en question. On compte actuellement 17 conférences des directeurs. Les plus importantes ont trait aux domaines de la formation, de la santé, des finances, du social, de la sécurité intérieure, de l'économie publique, ainsi que des travaux publics, de l'aménagement du territoire et de l'environnement.

À l'inverse des conférences des directeurs, la CdC dépend statutairement du condominium des cantons et donc de la volonté consolidée de l'ensemble des gouvernements cantonaux. En ce sens, la CdC joue inévitablement un rôle-clé dans les tâches dites transversales. Alors que les projets en politique extérieure sont en principe de la compétence de la CdC, en ce qui a trait à la politique intérieure, cette dernière se limite en général aux affaires importantes en politique institutionnelle, aux affaires dont le contenu touche globalement aux principes du fédéralisme et à celles à caractère transsectoriel.

### **La participation des gouvernements cantonaux à la politique fédérale**

Un aperçu des affaires traitées par la CdC permet de souligner son importance en tant qu'organe de coordination et de participation efficace des gouvernements cantonaux à la politique fédérale. En ce qui a trait à la politique nationale, l'organe a considérablement contribué au renouvellement du fédéralisme en Suisse, particulièrement en ce qui concerne le projet du Conseil fédéral pour une nouvelle Constitution fédérale (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2000). De ce projet découle l'instauration d'un fédéralisme moderne clarifiant la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons.

En ce qui a trait à la politique extérieure, la CdC a assuré la participation des cantons aux négociations des accords bilatéraux de la Suisse avec l'UE. La loi sur la participation des cantons à la politique extérieure de la Confédération a fait ses preuves au cours de diverses négociations bilatérales. La loi fut élaborée de manière paritaire avec la Confédération et entra en vigueur en 2002. Cette loi règle la participation des cantons au processus de prise de décisions relatives à la politique extérieure.

Le projet clé ayant permis la réforme du fédéralisme suisse est la Réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre Confédération et cantons (RPT). Le peuple et les cantons ont clairement approuvé la RPT en novembre 2004 et ainsi ouvert la voie à une répartition claire des tâches entre la Confédération et les cantons, à une autonomie financière des cantons, ainsi qu'à une collaboration intercantionale renforcée.

Une autre étape importante fut franchie en 2001 avec le renforcement des relations de la CdC avec les villes et les communes entraîné par la création de la Conférence tripartite sur les agglomérations (CTA), un organe qui réunit la Confédération, les cantons, les villes et les communes. Le CTA entend favoriser le développement d'une politique concertée relative aux agglomérations et promouvoir la collaboration verticale entre la Confédération, les cantons et les communes.

Actuellement, la CdC traite plus de 30 dossiers, dont plus de 20 concernent des projets de politique fédérale en politique extérieure, intérieure et financière.

### **La CdC est aussi une chance pour la Confédération**

La CdC n'agit pas qu'en faveur des cantons. Elle constitue également un moyen pour la Confédération d'impliquer les cantons dans ses objectifs politiques. La qualité et l'opportunité de ses éventuelles décisions et positions constituent les facteurs essentiels d'une politique cohérente de la Suisse comprise comme un tout, surtout au niveau fédéral. Cela signifie que la Confédération a elle aussi un intérêt vital à une collaboration intercantionale structurée, et ce, afin d'obtenir, dans un

environnement évolutif, un consensus national quant au processus décisionnel et d'ainsi demeurer en mesure d'agir.

La nouvelle possibilité pour les cantons de se faire entendre et d'intervenir par le biais de la CdC dans des délais relativement courts et sur la base d'une réflexion approfondie est parfois considérée comme un facteur perturbant dans la politique nationale. Dans ce contexte, la question de la légitimité de la CdC se pose régulièrement.

Juridiquement parlant toutefois (du moins au niveau du droit cantonal), les buts, les objectifs et le fonctionnement de la CdC sont parfaitement conformes au mandat constitutionnel des gouvernements cantonaux qui est de représenter les cantons à l'extérieur. Tous les gouvernements cantonaux sont les représentants légitimes des intérêts de leurs cantons à l'extérieur. Si le Parlement ou le peuple bénéficie de droits particuliers de participation, il incombe à chaque gouvernement de respecter ces prérogatives. Un gouvernement pourrait, par exemple, émettre une réserve lors de la publication d'une prise de position ou renoncer d'une manière générale à prendre position sur une question. On ne se trompera pas, dès lors, en affirmant que c'est le gouvernement cantonal en tant que tel qui représente son canton et que la CdC constitue uniquement un forum facilitant la publication commune des prises de position individuelles de chaque canton à l'égard de la Confédération. Les décisions essentielles liées à la politique nationale qui sont prises dans le cadre de la CdC reposent sur l'ensemble des décisions prises par les gouvernements cantonaux et doivent en conséquence suivre des règles claires.

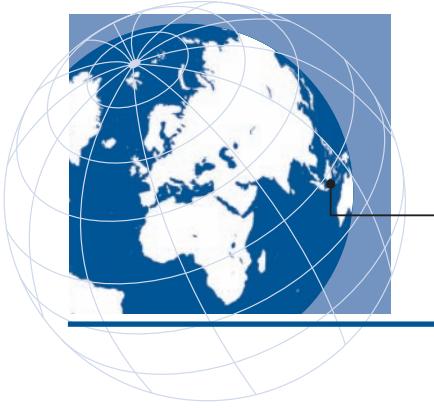
La discussion sur la légitimité de la CdC a fortement changé d'orientation et même en partie cessée au cours des deux dernières années. En 2003, lors du premier référendum des cantons en 130 ans, une procédure coordonnée par la CdC, les cantons se sont opposés avec succès à un train de mesures fiscales proposé par la Confédération et ont réussi à convaincre une nette majorité des électeurs de l'inconstitutionnalité de ces mesures lors du vote tenu en mai 2004.

### **Résumé et perspectives**

Un regard rétrospectif sur la courte période d'activité de la CdC révèle que l'organe est devenu un élément central de la participation des cantons à la politique fédérale. La CdC continue à prendre de l'importance au fur et à mesure qu'augmentent la complexité des tâches à exécuter, l'influence de la politique extérieure sur la politique intérieure suisse, ainsi que les exigences des groupes d'intérêts face à l'État. Les cantons ont reconnu qu'il est nécessaire, en respect de leur degré d'autonomie élevé, de disposer d'institutions efficaces et performantes de collaboration intercantionale.

En Suisse comme ailleurs, la politique fédérale suit ses propres principes, lesquels font souvent fi des entités infranationales. Aujourd'hui, la politique fédérale, qu'elle soit orientée au niveau national ou international, doit composer avec les partis, les associations, les O.N.G. et les médias nationaux. Dans ce contexte, les cantons n'ont joué qu'un rôle secondaire jusqu'à la tenue de leur référendum historique en mai 2004. Grâce à la réussite de ce référendum et à la victoire des cantons concernant le vote sur le paquet fiscal, ce rôle a sensiblement évolué. Il revient maintenant aux cantons eux-mêmes de faire en sorte que leur importance constitutionnelle soit également prise en compte dans des problématiques liées à la politique fédérale, et ce, en participant à la politique fédérale de manière cohérente et assurée. Dans ce cadre, la CdC aide les cantons à défendre leur rôle constitutif dans l'État fédéral. Elle ne le fait pas par intérêt personnel, mais parce que les cantons ont intérêt à ce que les tâches de l'État soient exécutées de façon efficace et répondent aux besoins des citoyens.

*Vous pouvez visiter le site Internet de la CdC à [www.cdc.ch](http://www.cdc.ch)* ☺



# Analyse : la non-fédéralisation entre la province d'Aceh et l'Indonésie

PAR **DAMIEN KINGSBURY**

**L**a signature de l'accord d'Aceh, le 15 août 2005 à Helsinki, a mis un terme à 28 ans de conflit dans ce territoire indonésien. Ce traité de paix a été conclu entre le gouvernement indonésien et un groupe rebelle, le Mouvement Aceh libre (*Gerakan Aceh Merdeka*, GAM). Chose étonnante, alors qu'il avait pour but de conjuguer les idées de fédéralisme et d'autonomie, l'accord a soigneusement évité d'utiliser ces deux termes. Celui d'« autonomie » se serait révélé inacceptable pour le GAM parce qu'il évoquait le *statu quo*, alors que celui de « fédéralisme » aurait directement remis en cause la nature unitaire de l'État indonésien.

À certains moments de l'histoire, les apparences politiques se révèlent plus importantes que la réalité. Ainsi, ce qui se raconte aujourd'hui en Indonésie ne correspond pas forcément à ce qui existe. L'accord de paix d'Aceh prévoit une relation de nature autonome et fédérale, tout en refusant de la qualifier ainsi.

C'est en 1976 que s'est amorcé le conflit qui allait se terminer par cet accord de paix. Le GAM a pris les armes contre l'État indonésien, revendiquant pour la province d'Aceh la restauration du statut d'indépendance qui avait précédé la colonisation néerlandaise. Le déclenchement des opérations militaires par le GAM et la réplique du gouvernement indonésien et de ses forces armées ont laissé derrière eux plus de 15 000 morts, des milliers d'habitations détruites et une population d'un peu plus de quatre millions d'habitants complètement terrorisée.

## Une « autonomie spéciale »

En 2002, après les 32 ans de pouvoir du président Suharto, Aceh s'est vu reconnaître nominalement un régime d'autonomie spéciale, en même temps qu'un autre territoire, la Papouasie (ou Papouasie occidentale, la moitié ouest de l'île de Nouvelle-Guinée, l'autre moitié formant la Papouasie Nouvelle-Guinée actuellement indépendante), en vertu d'un programme de réformes politiques qui reconnaissait l'historicité de leurs statuts spécifiques.

Simultanément, dans le reste de l'Indonésie, des mesures ont été prises pour conférer une certaine autorité politique et économique à un niveau sous-provincial, celui des districts. Le but poursuivi consistait à remédier à un excès de centralisation et à un manque de réactivité, tout en s'assurant que ces districts autonomes demeuraient trop modestes pour prétendre à une quelconque autarcie.

L'autonomie spéciale accordée à Aceh et à la Papouasie se voulait différente parce qu'elle transférait l'autorité à la province plutôt qu'au district. Il s'agissait d'apaiser les sentiments séparatistes. Mais en réalité seule une fraction du revenu de ces provinces

**Damien Kingsbury** est professeur associé à l'École des études politiques et internationales et directeur du programme des maîtrises en développement international et communautaire à l'Université de Deakin dans la province australienne de Victoria. Sa bibliographie comprend un ouvrage intitulé « *The Politics of Indonesia* », 3<sup>e</sup> éd. Oxford, 2005. En 2005, il était aussi conseiller du GAM durant les négociations de paix à Helsinki.

riches en ressources est restée sur place, un degré élevé de contrôle politique centralisé s'est maintenu et l'on a même assisté à une augmentation de l'activité militaire, pourtant déjà importante.

Le GAM a dès lors rejeté la notion d'autonomie spéciale, déclarant qu'il s'agissait d'un leurre. En conséquence, tout accord de paix pouvant être trouvé à Helsinki se devait d'éviter ce terme.

Du point de vue du gouvernement indonésien, le mot « fédéralisme » pose lui aussi des problèmes. L'Indonésie s'est créée en 1949 comme un État fédéral, mais ce régime a été abandonné l'année suivante. Ses adversaires se sont plaints qu'il s'agissait d'un système inapplicable, simple couverture permettant de perpétuer les intérêts coloniaux néerlandais.

En règle générale, le fédéralisme est considéré comme un modèle approprié pour des collectivités politiques dans lesquelles un degré relativement élevé d'identité politique préalable coexiste avec un accroissement progressif du communautarisme.

L'Indonésie regroupe huit archipels majeurs et quelque 13 000 îles inhabitées, comprenant plus d'une douzaine de langues majoritaires et environ 350 langues minoritaires. Son principal point commun demeure son histoire coloniale. Les Pays-Bas — qui en qualité de puissance coloniale ont dominé l'Indonésie de 1700 à 1949 — y ont instauré des États fédéraux entre 1946 et 1949, comme contrepoids à la République d'Indonésie que Sukarno et Muhammad Hatta avaient proclamée en août 1945 à la fin de la Deuxième Guerre mondiale. En décembre 1949, l'Indonésie (néerlandaise) fédérale comprenait 16 États partenaires et territoires autonomes. Les nationalistes indonésiens ont considéré cette structure fédérale comme un instrument de l'impérialisme néerlandais, un nouvel exemple du vieux principe impérial « diviser pour régner ». Ainsi, bien qu'elle ait pu devenir un modèle de fédéralisme, de telles prémisses ont conduit la République d'Indonésie à se redonner en 1950 la forme d'un État unitaire.

À partir de cette date, l'Indonésie a été restaurée non seulement comme un État unitaire mais aussi d'une certaine manière comme la recréation de l'Empire javanais de Majapahit du XIII<sup>e</sup> siècle. Les écoliers indonésiens apprennent aujourd'hui encore les heures glorieuses de l'empire dans leurs livres d'histoire. Mais un empire n'accorde jamais beaucoup de place à des relations d'égal à égal — pas plus hier qu'aujourd'hui.

Rien de surprenant donc si, à peine la structure fédérale de l'Indonésie supprimée par le gouvernement indonésien de Jakarta, le sud des Célèbes s'est embarqué dans une révolte séparatiste, suivie de peu par Amboine. Les militaires indonésiens ont rapidement pris le dessus, mais ces rébellions ont renforcé dans l'esprit des officiers l'idée selon laquelle le fédéralisme représentait une menace pour l'unité de l'État. L'Indonésie, croyaient-ils, devait être préservée en tant que nation, par la force si nécessaire.



**M. Susilo Bambang Yudhoyono,**  
président de l'Indonésie

L'engagement d'Aceh dans une révolte plus généralement inspirée par l'Islam, et d'autres rébellions régionalistes en 1958 n'ont fait qu'ajouter au sentiment de précarité de l'État indonésien. Il semblait bien qu'on ne pouvait plus faire confiance à la périphérie. Ces rébellions une fois mises au pas, l'Indonésie s'est détournée de la démocratie parlementaire pour embrasser le présidentialisme, centralisant toujours plus l'autorité politique.

## Fédéralisme contre Indonésie unitaire

Après la chute du président Suharto en 1998 et à la lumière de ce qui apparaissait de plus en plus comme l'échec du projet national indonésien, Amien Rais, une des figures de proue de la politique anti-Suharto, a brièvement mais sans succès caressé l'idée de redonner à l'Indonésie le statut d'État fédéral. M. Rais, président de la Chambre haute du Parlement indonésien de 1998 à 2004, dirigeait également le Parti national du mandat, et il avait été précédemment chef d'une des plus importantes organisations musulmanes du pays. Il s'est porté candidat aux présidentielles de 2004, mais n'est arrivé qu'en quatrième position avec à peine 15 pour cent des suffrages.

C'est à la même époque que le Timor oriental s'est mis à rêver qu'il lui serait possible de redéfinir ses relations avec l'Indonésie. Le Timor oriental avait été envahi par cette dernière en 1975 et intégré en 1976, deux actions accomplies au mépris du droit international. Répondant à la possible sécession du Timor oriental, l'armée a lancé contre lui une campagne militaire camouflée, assortie d'une intensification de la rhétorique visant à glorifier l'importance de l'unité de l'État. Du point de vue terminologique, le nom de *Negara Kesatuan Republik Indonesia* (NKRI), l'État unitaire de la République d'Indonésie, en a été le virulent symbole.

Le sigle NKRI est devenu une sorte d'incantation militaro-nationaliste, surtout après la séparation du Timor oriental en octobre 1999. À Aceh, l'armée a insisté pour que les fonctionnaires ne doivent pas seulement prêter serment de fidélité au NKRI, mais également qu'ils soient testés sur la signification du sigle. La réponse aux menaces perçues de la pluralité politique, semblait-il, devait servir à réaffirmer l'unité de l'État.

Étant donné la délicate transition de l'Indonésie vers la démocratie et l'influence continue que l'armée exerce sur la politique, aucun politicien indonésien ne déclarerait que l'Indonésie pourra connaître un autre statut que celui d'État unitaire. Durant les pourparlers de paix d'Aceh, il s'est révélé impossible pour les négociateurs du gouvernement indonésien d'accepter, et encore moins de proposer, toute solution politique susceptible de remettre en cause la validité rhétorique du NKRI. Le terme « fédéralisme » se révélait inacceptable.

## Le GAM renonce à l'indépendance au profit de l'autonomie

En parvenant à un accord, le GAM a abandonné ses prétentions à l'indépendance en échange d'un degré élevé d'autonomie véritable. Le gouvernement indonésien a accepté en pratique d'accorder une semi-indépendance à Aceh et *ipso facto* un statut correspondant, du point de vue fonctionnel, à celui d'un État fédéré.

Les jours de liesse qui ont suivi la signature de l'accord de paix d'Aceh ont suscité de vives discussions dans les médias indonésiens, considérant qu'il pourrait constituer un premier pas vers des relations politiques entre Jakarta et le reste de l'État.

Une question en particulier s'est rapidement posée : la province de Papouasie, qui est en proie à des troubles identiques, pourrait-

elle conclure un accord semblable ? Mais au-delà, si cela devait se révéler possible, cela n'ouvrirait-il pas la voie à une véritable fédéralisation de l'Indonésie ?

Avant même que cette question ne puisse être tranchée, le président indonésien Susilo Bambang Yudhoyono — un ancien général ayant servi au Timor oriental dans les années 70 — appuyé par quelques politiciens en vue du Parlement indonésien ont fait adopter la division de la Papouasie en trois provinces. Un arrêt subséquent de la Cour constitutionnelle a confirmé deux de ces divisions, alors que le troisième cas reste pendant.

Intention affichée par ce découpage : une meilleure redistribution des ressources au sein de la Papouasie. Il apparaît cependant plutôt destiné à isoler et mieux contrôler le sentiment séparatiste papou. L'un des objectifs clés poursuivi par la division de la Papouasie en trois provinces, voire plus, est d'empêcher toute réalisation d'une version papoue de l'autonomie spéciale.

Étant donné cette subdivision, la capacité de la Papouasie de négocier un accord semblable à celui d'Aceh semble désormais s'éloigner.

Après des débuts prometteurs, les indigènes papous n'ont pas réussi à atteindre un degré élevé de cohésion interne. Les dirigeants unificateurs se sont faits rares. Le leader charismatique Theys Eluay a été assassiné par les forces armées spéciales en 2001, et des candidats plus récents sont devenus des exilés politiques, dont l'un a même subi un grave accident vasculaire cérébral.

Pour le reste de l'Indonésie, restaurer une structure fédérale signifierait que les autres provinces indonésiennes revendiquent un nouvel aménagement politique, basé sur l'octroi de concessions aux exigences de dévolution ou de séparatisme. De telles demandes se font entendre en Indonésie, mais sans grande conviction et rarement avec une certaine force. Et l'armée indonésienne a clairement fait savoir qu'elle répondrait par la force à ce genre de revendications.

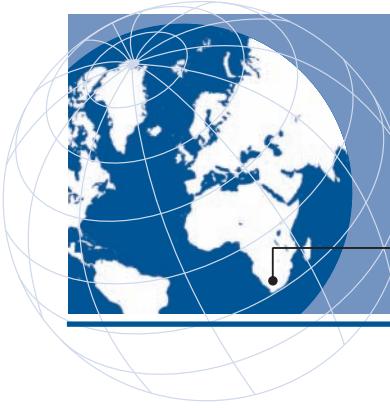
## Une Indonésie fédérale pourrait-elle voir le jour ?

Étant donné que le gouvernement indonésien joue une partie délicate en tentant de réduire l'indépendance effective des militaires, il serait plus que surprenant qu'il prenne l'initiative du moindre mouvement susceptible de provoquer un affrontement direct avec les forces armées. Dans ce contexte, il convient de ne jamais perdre de vue le fait que l'actuel président, Susilo Bambang Yudhoyono, est un ancien major général de l'armée.

Le fédéralisme pourrait représenter une proposition logique pour l'Indonésie, si l'on considère sa géographie et ses cultures morcelées, mais aussi son histoire pré-coloniale très fragmentée. Mais les forces rassemblées contre le fédéralisme sont impressionnantes et, dans un avenir prévisible, elles demeureront probablement prédominantes.

Si l'on admet que les intentions de l'accord de paix d'Aceh seront traduites dans la réalité, Aceh aura noué une relation fonctionnellement fédérée avec Jakarta. Mais pour y arriver il aura fallu une coûteuse guérilla payée par les habitants de la province et la volonté de négocier une solution moins contraignante que l'indépendance complète. Cet exemple pourrait en inspirer d'autres à réclamer une autonomie locale.

Mais les chances du fédéralisme — contrairement à l'autonomie locale — restent minces. En raison d'un manque d'engagement local, de l'opposition virulente de l'armée indonésienne et de la ferveur nationaliste des politiciens opportunistes de Jakarta, une telle fédération — qu'elle soit rhétorique ou fonctionnelle — n'apparaît plus vraisemblable ailleurs en Indonésie. ☠



*Des bidonvilles aux lotissements modernes*

# Les villes d'Afrique du Sud font face à une pénurie de logements

PAR **DONWALD PRESSLY**

**L**e Cap est considéré comme l'une des plus belles villes du monde. Depuis la montagne de la Table, située au nord-est et dominant la cité de ses 1 000 mètres, jusqu'aux quais Victoria et Alfred, le décor est à couper le souffle. Mais cette grande métropole sud-africaine qui, depuis l'an 2000, abrite trois millions d'habitants, a peine à fournir des logements et d'autres ressources de base à tous ses habitants. L'Afrique du Sud s'évertue encore à se défaire des séquelles de 46 ans d'apartheid.

On attend de la ville du Cap — en sa qualité de grande métropole d'Afrique du Sud — qu'elle fournisse des logements sociaux. Elle échoue pourtant largement à relever ce défi. En décembre 2005, la maire sortante, M<sup>me</sup> Nomaiindia Mfeketo du Congrès national africain (ANC), a reconnu que la ville aurait besoin de quelque 750 millions de rands (environ 121 millions USD) par an au cours des cinq prochaines années afin de remédier à la pénurie de logements. La ville du Cap doit construire entre 20 000 et 30 000 logements par an, mais elle n'en a construit que 342 en 2003-2004 et environ 2000 en 2004-2005, et ce, alors que 16 000 déshérités y débarquent chaque année pour y vivre dans des abris de fortune. En 2004-2005, quelque 112 millions de rands (environ 20 millions USD) du budget destiné au logement du gouvernement provincial du Cap-Ouest n'ont pas été utilisés et, en 2005-2006, 94 millions de rands (environ 15,2 millions USD) sont restés inutilisés.

Bien que la Constitution de 1996 ait fait des villes d'Afrique du Sud un nouvel ordre de gouvernement, leurs recettes dépendent tout de même, dans une certaine mesure, du gouvernement national — et ce dernier tient les cordons de la bourse bien serrés. En effet, la rigueur budgétaire de l'Afrique du Sud a surpris même les opposants de l'ANC, le parti au pouvoir. Lorsque ce dernier est arrivé au pouvoir en 1994, à la suite des premières élections non raciales, les critiques prédisaient une frénésie de dépenses. Mais la prudence l'a emporté et les déficits se sont avérés considérablement moins élevés qu'à l'époque de l'apartheid. Les neuf gouvernements provinciaux — presque entièrement financés par le centre — se voient octroyer l'essentiel des recettes nationales, mais les administrations locales reçoivent également une partie de la cagnotte.

Il est vrai que les administrations locales ont connu de nombreuses difficultés de mise au point depuis l'instauration de la démocratie, en grande partie parce que 887 municipalités ont été fusionnées pour en faire seulement 284. La raison majeure de ces fusions tenait à la « déracialisation » de municipalités qui avaient été délimitées selon les frontières raciales héritées de l'apartheid — soit, les Blancs, les personnes « de couleur » et les Indiens. Ces restructurations ont donné lieu à de véritables casse-tête administratifs. En effet, Le Cap a regroupé sept municipalités locales en une seule métropole, tandis que Johannesburg a dû se débêtrer avec le fusionnement de nombreuses administrations dont les systèmes électriques et de gestion du transport étaient, dans certains cas, incompatibles.

**Donwald Pressly** est correspondant politique pour I-Net Bridge, une agence de transmission d'informations financières sud-africaine. Il écrit également pour le *Mail & Guardian*. Il est basé au parlement de la ville du Cap.

De manière générale, le tableau n'est pas rose pour les administrations locales — avec l'explosion de l'encours de la dette et une assiette fiscale apparemment basée sur des systèmes fiscaux en évolution. Sur une telle toile de fond, les listes d'attente pour les logements sociaux s'allongent et les bidonvilles pullulent aux abords des villes du pays.

L'offre de logements en Afrique du Sud est une compétence concurrente des trois ordres de gouvernement (national, provincial et local), les administrations locales ajoutant souvent des fonds aux subventions provinciales. Le ministre du Logement, M. Lindiwe Sisulu, a récemment admis que le nombre de logements de fortune en Afrique du Sud était passé de 1,45 million en 1996 — deux ans après l'arrivée au pouvoir de l'ANC — à 2,14 millions en 2003. Une grande partie de cet afflux peut être attribuée au contrôle du flux migratoire des Africains noirs — empêchés de s'établir à leur guise dans les villes et les municipalités — qui eut lieu pendant plusieurs années sous le régime de l'apartheid.

## **Manque de capacité**

Certaines municipalités ne sont ni en mesure de fournir des logements, ni de mandater des entrepreneurs immobiliers, et c'est dans ces municipalités que les défavorisés ont tendance à construire leurs propres mesures.

L'Afrique du Sud a pour objectif de supprimer les zones d'habitats précaires d'ici 2014 et de faire de la pénurie de logements une chose du passé. Mais le manque de capacité demeure le principal obstacle à la réalisation de cet objectif.

Le logement n'est qu'un des nombreux défis que doit relever la jeune démocratie sud-africaine dans ses efforts pour instaurer l'harmonie raciale et le développement économique.

## **2006 : les villes votent**

Pour la troisième fois depuis l'arrivée au pouvoir de l'ANC il y a douze ans, les Sud-africains ont pris le chemin des bureaux de vote pour des élections locales le 1<sup>er</sup> mars dernier. L'ANC a recueilli 66 pour cent des suffrages.

Mais une surprise s'est produite au Cap : un parti d'opposition, l'Alliance démocratique, a remporté suffisamment de voix pour installer, avec le soutien de partis minoritaires, sa propre candidate à la mairie, M<sup>me</sup> Helen Ziller.

Fin mars, l'ANC a également dû affronter ce que le journal *Mail & Guardian* a baptisé « la révolte des maires », et ce, dans plus d'une douzaine de municipalités : les conseillers municipaux — y compris ceux de l'ANC — ont voté pour les candidats à la mairie de leur choix, désavouant les candidats officiels du parti.

L'ANC a cependant été reconduite dans les cinq autres grands conseils métropolitains (là où se trouve la majeure partie de la population) — comprenant le pôle économique de Johannesburg et le pôle industriel de la zone métropolitaine Nelson Mandela, laquelle inclut la ville coloniale de Port Elizabeth.

Le système fédéral de l'Afrique du Sud pourrait être défini comme un système rudimentaire qui octroie de nombreuses compétences aux administrations locales, mais on ne peut nier qu'il existe également un penchant institutionnel et constitutionnel en faveur du centre — un penchant encouragé par le président Thabo Mbeki.

Au niveau politique, la gestion des administrations locales est de plus en plus centralisée, et ce, parce que le comité exécutif national de l'ANC a le dernier mot sur le choix des candidats à la mairie dans les municipalités métropolitaines. Quelques semaines à peine avant les élections municipales, l'ANC a fait savoir qu'il ne désignerait les candidats à la mairie qu'après le scrutin sous prétexte que les électeurs votent pour un parti et non pour un candidat.

## **Le président Mbeki considère les administrations locales comme des agents clés de la prestation de services.**

Les administrations locales disposent de toute une série de moyens pour assurer leur financement. Les dépenses consolidées de l'Afrique du Sud, nation, provinces et municipalités comprises, ont atteint 435 milliards de rands en 2005-2006. Les administrations locales ont reçu quelque 20 milliards (environ 3,2 milliards USD) de cette

somme et ont générée elles-mêmes environ 86 pour cent de leurs recettes, soit 114 milliards de rands supplémentaires (ou 18,5 milliards USD). Les neuf provinces — qui ont reçu environ 210 milliards de rands (soit 34 milliards USD) en 2005-2006 — n'ont générée elles-mêmes que 5,7 milliards de rands (soit 923 millions USD) grâce aux frais d'immatriculation des véhicules à moteur et aux taxes sur les hôpitaux et les jeux, ce qui les rend largement dépendantes des impératifs fiscaux du gouvernement national.

Les provinces se retrouvent donc financièrement étranglées. Une « quote-part équitable » — subvention inconditionnelle qu'elles ont toute liberté de répartir à leur guise entre les tâches qu'elles doivent accomplir — leur est octroyée. La quote-part provinciale se base sur une formule tenant compte de considérations relatives au développement économique et aux politiques liées à la pauvreté. Les dépenses relatives à la santé, à l'éducation et à l'assistance sociale engloutissent toutefois la plus grande partie de ces subsides et les subventions conditionnelles exigent que les fonds soient affectés à des domaines tels que le logement intégré et les subventions globales en matière de VIH et de sida.

### **Une épée de Damoclès sur la tête des provinces**

Politiquement, les neuf provinces, ou à tout le moins certaines d'entre elles, vivent sous une épée de Damoclès depuis que le gouvernement central a indiqué qu'il était prêt à ouvrir un débat concernant la pertinence de l'existence de neuf provinces en Afrique du Sud. Une diminution du nombre de gouvernements provinciaux entraînerait une baisse des coûts.

En ce qui a trait aux administrations locales, le développement le plus remarquable a été l'annonce qu'à partir du mois de juin prochain les taxes sur les services du conseil régional seront supprimées — probablement en faveur d'un système plus efficace de taxe professionnelle. Cela centralisera le processus de perception des taxes, ce qui pourrait s'avérer efficace si les revenus de la taxe professionnelle sont ensuite distribués aux conseils de districts et aux conseils métropolitains. Le budget du gouvernement central présenté le 15 février 2006 annonçait que, à moyen terme, les conseils recevraient des transferts visant à compenser les manques à gagner budgétaires.

### **Nouvelles infrastructures ou restrictions budgétaires ?**

Des pressions sont exercées sur les administrations locales afin qu'elles fournissent des services aux collectivités de façon efficace,



*M. Thabo Mbeki, président d'Afrique du Sud, salue des partisans au Cap, lors de la commémoration de l'anniversaire de l'ANC*

et le président Mbeki les considère comme des agents clés de la prestation de services. Mais un problème demeure : certains frais liés aux services des administrations locales ne sont pas recouvrés. Heureusement, la loi sur la gestion des finances municipales exige la divulgation des créances irrécupérables, mais cela peut malheureusement avoir une influence directe sur la cote de solvabilité des municipalités. La pluspart des municipalités fournissent gratuitement les services de base à tous les citoyens — l'eau et l'électricité mais en quantité limitée — ; elles facturent la consommation qui dépasse le minimum de base autorisé.

Néanmoins, le vérificateur général, M. Shauket Fakie, a qualifié les 19,2 milliards de rands (environ 3,1 milliards USD) de dettes cumulées par 23 des plus grandes municipalités du pays de « somme colossale ». Cette somme équivaut presque au montant que le gouvernement central verse aux administrations locales. Cela signifie que ces dernières n'ont pas accès « à un vaste réservoir de fonds pour la prestation de services et les investissements en infrastructures ».

Le 16 février dernier, le ministre des Finances, M. Trevor Manuel, a expliqué aux députés que de nombreux directeurs municipaux possédaient des « compétences de base déficientes » et qu' « on ne peut disposer d'une administration locale responsable dans de telles circonstances ». Ainsi la plus importante municipalité d'Afrique du Sud, Johannesburg, devait-elle, en 2004, 7,3 milliards de rands (environ 1,2 milliard USD) en raison de taxes et de frais d'utilisation des services publics impayés par ses habitants. Elle a aussi dû affronter la colère des usagers face à la confusion entourant la facturation de l'eau et de l'électricité. Il semble que l'intervention du gouvernement central ait eu un certain impact, du moins à Johannesburg, mais ces problèmes affectent plus de 132 municipalités. Des dirigeants des secteurs public et privé ont été appelés à conseiller ces municipalités afin de les aider à résoudre leurs problèmes. Cette initiative a porté fruit dans au moins un cas : à la fin de 2005, Johannesburg a annoncé qu'elle avait dépassé son objectif de perception de recettes de 164 millions de rands (environ 26,5 millions USD) et les priorités de la ville sont désormais de répondre aux questions concernant les comptes, de solder les comptes, ainsi que de contrôler le crédit. Elle a également lancé un programme de remboursement qui permet l'annulation de certaines des dettes d'un ménage si des paiements réguliers sont effectués.

Comment l'Afrique du Sud résoudra-t-elle son problème de logement ? Politiquement, il demeure peu probable que l'ANC se détourne de son mode de pensée centralisateur. La réponse pourrait bien résider dans la création d'une agence nationale pour le logement chargée de coordonner, avec les administrations locales, la fourniture de logements. Cette solution emboîterait le pas à la centralisation du système fiscal qui est proposée. En fait, cela pourrait bien être la seule solution à moyen terme, en attendant que les administrations locales et les gouvernements provinciaux soient en mesure de fournir les unités de logement requises de façon efficace. ☠



# Une délégation irakienne bénéficiait d'informations de première main sur le fédéralisme au Canada et en Suisse

PAR ROD MACDONELL

**Une** délégation d'éminents Irakiens a récemment quitté un pays ravagé pour venir découvrir les subtilités du fédéralisme canadien et suisse, au cours d'un voyage d'études de 17 jours qui l'a conduite dans quatre villes du Canada et cinq de Suisse. Les membres de la délégation sont arrivés à Montréal le 13 février et ont terminé leur odyssée à Zurich le 2 mars.

But de l'opération : comprendre le fonctionnement de deux fédérations stables et efficaces, pour déterminer les expériences qui peuvent en être retirées et qui fonctionneraient dans le contexte irakien.

Bien que les Irakiens aient adopté une constitution, on attend la première occasion favorable pour la réviser. Les leçons apprises en Suisse et au Canada sont de nature à enrichir le processus d'amendement de la charte fondamentale du nouvel Irak.

La délégation qui s'est envolée pour Montréal se composait de neuf personnalités : trois députés de l'Assemblée nationale irakienne, un juge supérieur, le gouverneur de Najaf et des juristes travaillant pour des organismes non gouvernementaux spécialisés dans les droits de la personne. La délégation comprenait des Sunnites, des Chiites, des Kurdes et des Chrétiens. D'autres représentants irakiens ont rejoint le groupe en Suisse.

La tournée était organisée par le Forum des fédérations et le gouvernement helvétique, avec le soutien de l'Institut démocratique national.

Partout où ils se sont rendus — de Montréal, Kingston, Toronto et Ottawa au Canada, à Berne, Saint-Gall, Moutier et Bâle en Suisse — les Irakiens ont fait montre d'une soif de connaissances inextinguible.

Chacun des exposés, présentés par des experts, a suscité quantité de questions destinées à explorer toujours plus profondément les subtilités d'un sujet qu'ils avaient l'occasion d'approcher de tout près. Qu'il s'agisse d'aménager le fédéralisme fiscal, d'assurer l'existence d'un État fédéral, de partager le pouvoir central, de gérer les ressources en pétrole ou en gaz, tous les points abordés devraient pouvoir être mis en œuvre par les Irakiens une fois de retour chez eux.

Les paroles qui ont le plus fait réfléchir les Irakiens sont sans doute celles de Daniel Turp, député de l'Assemblée nationale du Québec et figure de proue du Parti Québécois, parti sécessionniste dont l'objectif ultime consiste à gagner le

**Rod Macdonell** est directeur principal de l'information et de l'éducation publique au Forum des fédérations. Il s'est occupé des relations avec les médias durant l'étape canadienne de la tournée.



*Mme Wijdan Salim d'Irak (à gauche) et Mme Alaa Abdullah Alsaadoon, membres de l'Assemblée nationale irakienne, en compagnie de Mme Nawel Hamidi (au centre), dans les bureaux du Forum*

référendum conférant la souveraineté à cette province majoritairement francophone :

« Aussi ardemment que nous puissions désirer une séparation entre le Québec et le Canada, nous ne recourrons jamais à la violence et nous ne la cautionnerons jamais », a-t-il déclaré. « C'est absolument hors de question. »

Du côté des Irakiens — autant les Musulmans sunnites et chiites que leurs compatriotes kurdes — les paroles de M. Turp ont été accueillies par un silence éloquent, celui des participants qui téléphonent chaque jour à la maison et reçoivent les sinistres comptes rendus des derniers attentats et assassinats terroristes, dans un pays au bord de la guerre civile.

## ***Même les lignes téléphoniques se font l'écho des combats***

Wijdan Salim, députée à l'Assemblée nationale irakienne, a confié à des amis qu'en téléphonant chez elle un matin pour parler à son mari et à ses enfants, elle a pu entendre le fracas de la guerre à l'autre bout du fil à Bagdad. Les bombes explosaient dans son quartier.

Sa collègue sunnite de l'Assemblée nationale, Alaa Abdullah Alsaadoon, a expliqué à un journaliste de Kingston, en Ontario, qu'elle vivait en état de siège, avec une surveillance permanente 24 heures sur 24. Cinq gardes du corps armés habitent dans un local adjacent à sa maison pour la protéger, elle, son mari et ses huit enfants. Ceux-ci n'ont pas le droit de sortir pour jouer.

Dans certaines régions d'Irak, des insurgés projettent de combattre et de saboter toutes les tentatives de démocratiser le pays ; par ailleurs, la tension ne cesse de s'amplifier entre les communautés religieuses. La tournée a permis aux participants de se distancer de l'atmosphère tumultueuse de Bagdad pour étudier des scénarios d'avenir.

À Kingston, en Ontario, les délégués ont suivi un cours de quatre jours sur le fédéralisme comparé, présentant les expériences vécues par des fédérations du monde entier. Ce cours était organisé en collaboration avec l'Institut des relations intergouvernementales de l'Université Queen's.

Au cours de l'une de ces journées, les séances ont étaient présentées au Collège militaire royal du Canada, où des officiers supérieurs ont expliqué aux délégués comment, dans une démocratie fédérale régie par l'État de droit, les militaires sont soumis à un gouvernement élu. Sans aucun doute, en leur qualité d'enseignants, de juristes, d'urbanistes ou d'autres

encore, les délégués connaissaient la loi civile en théorie. Mais de la voir sur le terrain rend la réalité incomparablement plus vivante.

La tournée a offert aux délégués une importante expertise en la matière, et une incursion occasionnelle dans la réalité quotidienne de la vie au sein d'une fédération. Les délégués ont vécu cette expérience en passant une matinée dans un établissement d'études secondaires de Toronto, ville dont plus de la moitié des trois millions d'habitants sont nés à l'étranger.

Cette école accueille des adolescents provenant de 45 pays, dont plusieurs d'Irak. Les délégués ont demandé aux étudiants leur avis sur le fédéralisme et la diversité au Canada. Les jeunes ont expliqué que le tissu multiethnique du pays leur permettait de vivre librement leur identité nationale dans un contexte multiculturel. De la sorte, en dépit de la longueur et de la rudesse des hivers, ils ont fini par se sentir Canadiens.

Ce paisible intermède en compagnie des étudiants a été suivi d'une visite à un centre d'études et de recherches de Toronto, l'Institut C.D. Howe, visite consacrée au pétrole et au gaz. Les immenses gisements irakiens pourraient servir à financer la reconstruction d'une nation dont la fragile infrastructure s'est détériorée en raison de la négligence criminelle de Saddam Hussein. Une grande partie de ce qui reste est en train d'être détruit par les bombes des terroristes. L'addition sera colossale.

De la sorte, savoir qui paiera cette facture et profitera de la croissance future revient en grande partie à savoir qui détient le pétrole. La nouvelle Constitution irakienne semble avoir créé un climat d'incertitude en ce qui a trait à la propriété de ce pétrole, une question qui préoccupe beaucoup les Sunnites qui habitent une région de l'Irak où les réserves de pétrole se font rares.

### **Comment partager les revenus du pétrole ?**

Au cours du débat à l'Institut C.D. Howe, trois experts ont décrit la manière dont le Canada gère ses revenus pétroliers et comment il les impose. Les participants irakiens leur ont demandé conseil quant à la redistribution de ces ressources en Irak. Les conférenciers ont admis que le fait de disposer de deux types de taxation — un système d'impôt sur le revenu qui couvrirait également les producteurs d'or noir et un régime de redevances sur l'extraction des matières premières (en l'occurrence le pétrole) — aiderait à diversifier le partage des revenus. Ils ont également parlé des mérites d'une formule de péréquation permettant d'assurer une répartition égale des ressources aux régions de l'Irak qui ne produisent pas de pétrole.

Un participant sunnite a confié au quotidien *Toronto Star* qu'il n'envisageait plus de s'opposer à une solution de type fédéral, au point qu'il souhaitait partager avec d'autres ONG en Irak tout ce qu'il avait appris sur le fédéralisme coopératif en Suisse et au Canada.

« J'ai désormais changé d'opinion », a déclaré Zyad al Kovaeshy. « Le Canada et d'autres pays ont expérimenté avec succès un régime fédéral, dont les résultats n'ont cessé de s'améliorer. »

### **Le fédéralisme à la Suisse**

En Suisse, les participants avaient à peine repris leur souffle qu'ils se replongeaient dans les arcanes d'une fédération comptant quatre langues officielles (allemand, français, italien et romanche), et qui se révèle donc encore plus complexe que le Canada avec ses deux langues. Arrivés en Suisse fatigués, les membres de la délégation en sont repartis épuisés.

Les participants ont reçu tout un éventail d'informations touchant les modifications de la Constitution suisse, la coopération entre les cantons, l'aménagement de la diversité linguistique, le fédéralisme fiscal, la sécurité, les implications fiscales de l'instauration d'États fédéraux et le règlement des conflits. Les membres kurdes de la délégation, dont la communauté bénéficie d'une existence relativement autonome en Irak, ont fait preuve d'un intérêt tout spécial pour les exposés consacrés à des thèmes tels que les traités et les relations internationales des unités infranationales. Ils se sont montrés d'accord lorsqu'on leur a parlé des compétences des cantons.

Les hôtes suisses ont organisé trois dîners officiels en l'honneur de leurs visiteurs irakiens, l'un étant offert par le Département fédéral des affaires étrangères, dont l'invité d'honneur n'était autre que l'ancien président de la Confédération suisse, Arnold Koller, actuellement président du conseil d'administration du Forum des fédérations.

L'un des participants a rappelé que si la délégation avait trouvé complexe le fonctionnement de la fédération canadienne, celui de la Suisse, connu pour sa tradition de fédéralisme coopératif, leur paraissait encore plus compliqué.

Aux dernières nouvelles, les participants irakiens ont expliqué qu'ils s'étaient bien remis des fatigues du voyage. La plupart d'entre eux considèrent avec un inébranlable optimisme que l'Irak connaîtra des jours meilleurs, et qu'il sera capable de surmonter l'insurrection, les luttes intestines et le chaos qui compromettent tant sa viabilité. (9)

### **Le Forum envoie en Irak des experts en fédéralisme**

En juin et juillet 2005, le Forum a envoyé six experts à Bagdad pour prendre part à des tables rondes réunissant des membres de l'Assemblée nationale irakienne. Bob Rae, ancien premier ministre de l'Ontario et ancien président du Forum des fédérations, David Cameron, professeur à l'Université de Toronto, et Tim Guldmann, représentant du gouvernement suisse, ont évoqué la pratique du fédéralisme. Violeta Ruiz Almendral, professeure à l'Université Carlos III de Madrid, et Rajeev Dhavan, de la Commission internationale de juristes, se sont penchés sur le droit constitutionnel dans les pays fédéraux. George Anderson, président-directeur général du Forum des fédérations, a quant à lui parlé des ressources naturelles dans les États fédéraux.



# Actualités en bref

## **Les Monténégrins appelés à voter sur l'indépendance**

La république du Monténégro va voter, le 21 mai prochain, sur son indépendance et sa séparation d'avec la Serbie. Le premier ministre du Monténégro, Milo Djukanovic, veut couper les liens qui unissent la Serbie et le Monténégro, et qui forment présentement un gouvernement fédéral. A la suite de négociations avec l'Union européenne, la coalition pro-indépendance menée par M. Djukanovic au Parlement du Monténégro et l'opposition ont décidé de la tenue d'un référendum qui, aux termes de l'UE, doit recueillir au moins 55 pour cent de plus de la moitié de l'ensemble des électeurs pour qu'un vote en faveur de l'indépendance soit reconnu.



**M. Milo Djukanovic, président du Monténégro**

## **L'ETA déclare « permanent » le cessez-le-feu avec l'Espagne**

Le groupe armé séparatiste basque, *Euzkadi Ta Askatasuna* (ETA ou « libération de la patrie basque »), à qui est imputée la mort de plus de 800 personnes depuis les années 1960, a déclaré un cessez-le-feu « permanent » le 22 mars dernier. Une femme masquée, avec à ses côtés deux hommes masqués eux aussi, a lu l'affirmation du cessez-le-feu sur les ondes de la télévision basque. Le groupe, fondé en Espagne au temps de la dictature de Franco, avait déjà déclaré un cessez-le-feu en 1998, mais qui devait être suivi par une série d'explosions meurtrières après l'échec des négociations menées avec José Luis Aznar, le premier ministre espagnol d'alors. José Luis Rodríguez Zapatero, le premier ministre actuel, a accueilli la déclaration avec beaucoup de prudence, à l'instar de Jacques Chirac, le président de la France. La presse espagnole pro-gouvernementale a applaudi en la qualifiant de tournant capital. L'agence de presse espagnole en ligne, *Periodista Digital*, a eu des commentaires plus circonspects auprès du *New York Times*, affirmant qu'il serait bien naïf de prendre cette déclaration de l'ETA au pied de la lettre. Dans son texte, l'ETA adjure tant la France que l'Espagne de commencer à respecter le droit à l'autodétermination des Basques. On compte presque deux millions de Basques vivant en Espagne et environ 250 000, de l'autre côté de la frontière, en France.

## **Le Parlement de la Somalie se réunit alors que la violence menace**

La première réunion du Parlement de la Somalie, ce pays de la Corne de l'Afrique ravagé par la guerre, a été assombrie par les combats les plus graves de ces dernières années.

Depuis le mois de février 2006 jusqu'à la fin du mois d'avril, l'ancienne capitale de Mogadiscio était en proie à une rare violence qui a forcé bon nombre de ses habitants à fuir la ville. Pourtant, le Parlement du gouvernement fédéral transitoire de

la Somalie a tenu à se réunir dans la ville de Baidoa, à 240 km au sud-ouest de Mogadiscio, proclamée nouvelle capitale de la Somalie tant que dureront les conflits. La Somalie ne possède encore aucune armée unifiée, ce qui permet aux milices, comme aux chefs de guerre locaux et aux factions politiques diverses de contrôler de nombreuses régions du pays.

Les combats à Mogadiscio opposaient trois chefs de guerre aux forces islamistes. Les Islamistes, connus sous le nom de milices des tribunaux islamiques, réclament l'application de la charia afin de mettre fin à la violence dans la capitale. Les chefs de guerre, Mohammed Deere, Mohammed Qanyare et Bashir Rageh, se sont unis pour former l'« Alliance pour la restauration de la paix et la lutte contre le terrorisme ». Selon eux, les Islamistes protègent un Soudanais, qui se fait appeler Zuweydan ; ce dernier est recherché par les États-Unis, qui le soupçonnent d'être impliqué dans des attentats terroristes. MM. Deer, Qanyare et Rageh, ainsi que leurs alliés commerciaux, contrôlent des quartiers entiers de Mogadiscio de même que des pistes d'atterrissement autour de la capitale.

Le Parlement qui siège à Baidoa marque le retour en Somalie du gouvernement fédéral nouvellement constitué, qui s'était exilé au Kenya (voir « Le gouvernement transitoire en Somalie instaure une démocratie fédérale », *Fédérations*, vol. 4, no 3, mars 2005).

## **Nouveau rédacteur en chef de Fédérations :**



**Rod Macdonell** est le nouveau rédacteur en chef de *Fédérations*. Avant de se joindre au Forum des fédérations en décembre 2005 à titre de directeur du département Information et éducation publiques, il a été le directeur général de l'organisme Journalistes canadiens pour la liberté d'expression, basé à Toronto. Il a aussi collaboré avec

l'Institut de la Banque mondiale, à Washington, D.C., où il a animé des ateliers de formation pour les journalistes dans les pays en développement, par le biais de vidéoconférences ou sur place dans divers pays d'Afrique, d'Asie du Sud-Est, d'Amérique latine, et d'Europe centrale et orientale. Auparavant, il a travaillé pour la Presse Canadienne, puis comme journaliste d'enquête pour *The Montreal Gazette*. Il a aussi donné des cours sur le droit et les médias au département de journalisme de l'Université Concordia, à Montréal. Il est récipiendaire de trois prix Judith-Jasmin, le prix journalistique le plus prestigieux au Québec. Il détient un diplôme en droit de l'Université de Sherbrooke au Québec.

# Sondage sur la revue *Fédérations*

Chers lecteurs de *Fédérations*,

Vous faites partie des 15 000 personnes qui reçoivent, à l'échelle mondiale, la revue *Fédérations*. Nous vous invitons à prendre quelques minutes pour répondre au présent sondage. Dites-nous ce que vous appréciez et n'appréciez pas de *Fédérations*, et ce que nous pourrions améliorer. Vous pouvez répondre au sondage en ligne au [www.forumfed.org](http://www.forumfed.org), ou nous faire parvenir vos réponses par télexcopieur au (613) 244-3372 ou par la poste à : Sondage sur la revue *Fédérations*, 325, rue Dalhousie, bureau 700, Ottawa (Ontario) CANADA K1N 7G2.

Merci de bien vouloir nous faire part de votre opinion.

Rod Macdonell  
Rédacteur en chef de *Fédérations*

## 1. Où travaillez-vous ?

(Cochez toutes les options qui s'appliquent) :

- a. GOUVERNEMENT, plus particulièrement :  
     i. fonctionnaire  
     ii. représentant(e) élu(e)  
     iii. autre: \_\_\_\_\_
- b. COLLÈGE ou UNIVERSITÉ, plus particulièrement :  
     i. enseignant(e) ou professeur(e)  
     ii. étudiant(e)  
     iii. autre: \_\_\_\_\_
- c. AGENCE ou ONG, dans le domaine :  
     i. de l'environnement  
     ii. des droits de la personne  
     iii. du développement  
     iv. de la gouvernance  
     v. autre : \_\_\_\_\_
- d. SYSTÈME JUDICIAIRE  
 e. MÉDIAS  
 f. SECTEUR PRIVÉ  
 g. RETRAITÉ(E)  
 h. AUTRE : \_\_\_\_\_

## 2. De quel sexe êtes-vous ?

- a. Masculin  b. Féminin

## 3. La revue *Fédérations* : fréquence de publication

La revue *Fédérations* a subi des modifications, et, dorénavant, elle :

- sera publiée 3 fois plutôt que 4 fois l'an,
- contiendra 32 pages par numéro au lieu de 24,
- contiendra PLUS d'articles par année.

Selon vous, la revue *Fédérations* sera-t-elle maintenant publiée :

- a. Trop souvent       c. Juste assez souvent  
 b. Pas assez souvent       d. Pas d'opinion

## 4. Que préférez-vous dans la revue *Fédérations* ?

Classez les trois options suivantes en ordre de préférence (1= 1<sup>er</sup> choix ; 2= 2<sup>e</sup> choix ; etc.) :

- a. Articles portant sur des sujets d'actualité dans un pays fédéral en particulier  
 b. Articles de fond sur un enjeu politique ou des pratiques exemplaires comparant divers pays fédéraux  
 c. Actualités en bref traitant des nouveaux développements dans divers pays fédéraux

## 5. Qu'aimeriez-vous retrouver dans les prochains numéros de *Fédérations* ?

Indiquez-nous les trois thèmes que vous préférez (1= 1<sup>er</sup> choix ; 2= 2<sup>e</sup> choix ; 3 = 3<sup>e</sup> choix) :

- a. Règlement de conflits  
 b. Économie, politique budgétaire  
 c. Environnement et énergie  
 d. Droits linguistiques, droits des minorités, questions autochtones  
 e. Questions politiques (constitutions, élections, partis politiques, relations intergouvernementales)  
 f. Questions relatives à la santé et à la société  
 g. Autre : \_\_\_\_\_

## 6. Que pensez-vous du bulletin électronique du Forum, @Forumfed ?

- a. Je l'apprécie beaucoup.  
 b. Je l'apprécie.  
 c. Je ne l'apprécie pas.  
 d. Je ne l'ai jamais reçu.

Pour le recevoir, inscrivez ici votre adresse courriel :

## 7. Souhaitez-vous continuer de recevoir la revue *Fédérations* par la poste?

- a. oui       b. non

## 8. Préféreriez-vous être informé(e) par courriel lors de la publication d'un nouveau numéro de *Fédérations* et le télécharger à partir de notre site Internet?

- a. oui       b. non

## 9. Que pourrait-on améliorer dans la revue *Fédérations* ?

Dites-nous en vos mots ce que vous appréciez de la revue *Fédérations* et ce qui pourrait être amélioré :

---

---

---