

Conférence internationale sur le fédéralisme Mont-Tremblant, octobre 1999

Article de référence

L'ASPECT DE LA DIVERSITÉ RÉGIONALE

Lúcia Avelar
Professeure de science politique à
l'Université de Brasilia
Brésil

Discuter du rôle de l'état fédéral dans l'intégration des minorités régionales et sociales soulève à la fois des questions de principe et des questions d'efficacité. Le présent article tente d'examiner ces questions en tenant compte de ces dimensions. En soulignant certains des problèmes soulevés, il tente de discerner ce qui peut être fait. Dans la première section, nous introduisons la notion de citoyenneté active comme un thème de première importance dans le cadre des problèmes soulevés. Même si la question est l'intégration de segments de pouvoir minoritaires dans les pays fédéraux démocratiques, le problème de la participation et de la représentation élargies émerge comme l'un des thèmes centraux. Dans la section 2, le thème de la diversité sociale et régionale sera traité du point de vue de la non-expansion de la solidarité horizontale, qui a conduit à l'existence de différences importantes au niveau des conditions de vie des divers groupes sociaux. Les sections suivantes mettront en évidence quelques exemples de la diversité qui caractérise certains pays fédéraux et les difficultés et les enjeux rencontrés dans l'élaboration d'institutions qui incluent plus efficacement les segments de pouvoir minoritaires.

1. Citoyenneté active et diversité régionale

On trouve dans l'histoire des exemples importants de groupes privés de pouvoir, au cours des quelques siècles passés, qui ont acquis des droits civiques, politiques et sociaux (Marshall, 1966; Bendix, 1996). Les sociétés d'Europe de l'Ouest, en particulier, ont été témoins de l'obtention de droits civiques, de la liberté d'expression, de presse, de pensée et de culte, du droit à une justice équitable et du droit à la propriété individuelle. Bon nombre des minorités sociales, ethniques, religieuses ou linguistiques ont progressé dans le domaine de la représentation, obtenant des droits civiques fondamentaux.

Ce qui s'est produit au cours des siècles passés est similaire à ce qui se produit aujourd'hui : dans tous les cas, il y a une rupture entre les intérêts de l'élite privilégiée et ceux de nombreux segments de la population n'appartenant pas à l'élite. Dans sa lecture de *Lei e Opinião Pública na Inglaterra* [Loi et opinion publique en Angleterre], 1913, Dicey (Pizzorno, 1984) montre comment, au début du 20^e siècle, les mouvements collectifs ont fait des progrès considérables, comme en témoigne la loi promulguée par le parlement britannique. La période libérale a été suivie d'une période collectiviste, caractérisée par l'élargissement du droit de vote, l'existence d'organisations permanentes, la représentation des groupes d'intérêt et la modification de la loi, ce qui traduisait un progrès graduel vers l'adoption de lois universelles et la découverte de moyens de composer avec les diversités. Ces progrès ont été réalisés en accord avec les principes de base suivants : (a) tous les membres d'un parti politique ont le droit d'être représentés; et (b) tout groupe de personnes ayant des intérêts spécifiques a le droit de former une organisation stable pour promouvoir ses intérêts. Les conditions à l'application de ces principes sont la reconnaissance personnelle de ses propres intérêts, la formation de

solidarités collectives et le professionnalisme politique. Sans ces conditions, il serait difficile à des groupes réunissant des personnes d'origines linguistiques, ethniques, culturelles et sociales différentes d'être représentés et de participer à la vie publique.

L'innovation institutionnelle a été un facteur de base du progrès réalisé : les changements au niveau de l'organisation politique et des lois sur la représentation ont permis la représentation de divers intérêts au niveau de l'état. Il fallait répondre à un certain nombre de questions, dont les suivantes : Comment les groupes de pouvoir minoritaires résolvent-ils le dilemme de l'organisation politique et forment-ils des « zones d'égalité » historiques pour défendre les intérêts de leurs groupes? Comment élaborent-ils des institutions publiques pour sauvegarder les droits civiques qui protègent efficacement les membres plus défavorisés de la société nationale? Quelles sont les solutions de rechange et les circuits réels pour la représentation de leurs intérêts?

Une analyse récente (Reis, 1993) des pays fédéraux attire notre attention sur le fait que la valeur que les fédérations, en tant qu'organisations politiques, doivent traduire en action est l'inclusion institutionnelle adéquate des collectivités. Si les sociétés nationales sont divisées en groupes qui diffèrent au niveau des caractéristiques de base constituant la véritable identité de leurs membres – comme dans le cas de groupes ethno-linguistiques, de groupes religieux et de groupes fondés sur l'appartenance à un territoire ou une région -, le fédéralisme constituera la meilleure forme pour la mise en place d'accords institutionnels permettant la représentation des catégories ou des sous-groupes. Ne serait-ce pas aussi par cette forme d'organisation que les groupes peuvent être représentés, au moyen d'actions ayant une incidence sur le système des inégalités, et capables de déclencher des processus qui conduisent à l'égalité civique, sociale et politique? Puisque cette discussion se veut pragmatique, certains concepts nous aideront au cours de la discussion et de l'analyse des exemples fournis. L'un de ces concepts clés est la solidarité, qui vise à rendre égaux tous les membres d'un groupe, de sorte que les efforts investis pour gagner des droits sont réalisés sur la base d'une participation égale.

2. Fédération, diversité régionale et sociale, coexistence politique et représentation

Dans tout pays fédéral divisé en groupes régionaux, ethniques, linguistiques, religieux ou sociaux, le problème fondamental est le suivant : comment vivre ensemble politiquement et concilier ces divers intérêts? Les problèmes sont de nature émotionnelle, morale et idéologique. On parvient à l'intégration grâce à la conciliation des intérêts des différents centres de solidarité. Les intérêts des groupes sont de nature collective et demandent des réponses publiques (Reis, 1989; Pizzorno, 1966). L'état doit se montrer efficace pour intégrer cette multiplicité d'intérêts.

Dans un cadre fédéral, la diversité régionale soulève des problèmes qui résultent de la « contiguïté » des intérêts de nombreux groupes – notamment, comment assurer la coexistence non violente de divers centres de solidarité. Ainsi, la question cruciale est la suivante : Quelle est la possibilité de voir un « concept institutionnel » réussi qui compose avec les différents groupes? Si la diversité repose sur différentes valeurs et différents buts, comment les sous-cultures politiques peuvent-elles être remplacées par une culture politique commune, de sorte que chaque groupe bien défini puisse vivre aux côtés de tous les autres?

Il est important de revenir sur les concepts des intérêts et de la solidarité (Pizzorno, Reis, op. cit.) : les intérêts renvoient aux acteurs individuels et collectifs; la solidarité renvoie au partage de buts et d'intérêts, que ce soit au sein des différents groupes et de leur identité respective ou à l'échelle territoriale. C'est seulement quand la solidarité fondée sur l'appartenance territoriale s'étend et se renforce que les obstacles au libre jeu des intérêts sont éliminés, à travers la reconnaissance et la légitimation des différentes forces de solidarité et d'antagonisme et la présence d'institutions représentatives qui garantissent la citoyenneté pour les membres des différentes sous-cultures. Les obstacles à la solidarité fondée sur l'appartenance territoriale et à l'intégration des groupes proviennent des

divisions ethniques, linguistiques et religieuses ainsi que des différences importantes entre les classes sociales. Cette dernière dimension a donné lieu à des divisions aussi profondes que les autres dimensions énumérées, puisqu'elle mène à un véritable apartheid social. De tels clivages se superposent les uns aux autres, dans la plupart des cas, et conduisent à la cristallisation des relations hiérarchiques, comme dans le cas de la relation d'autorité et de pouvoir entre les Noirs et les Blancs (États-Unis, Afrique du Sud, Brésil, etc.). Les conséquences politiques sur le plan de la représentation sont énormes. Les règles institutionnelles ne comprennent pas les différentes identités régionales et sous-culturelles, ce qui conduit à l'isolement des centres de solidarité. Dans un rapport récent publié par les Nations Unies, plusieurs auteurs (Linz, Lipset, Pool, 1996) mettent en évidence le niveau de développement atteint par certains pays fondés sur des valeurs collectives, tandis que dans d'autres pays, la persistance des intérêts particuliers, la prédominance de liens de nature particulariste et la non-reconnaissance des sous-groupes retardent l'expansion de la solidarité fondée sur l'appartenance territoriale, et exacerbent les différences. Pour promouvoir des intérêts communs, il est essentiel de reconnaître et de légitimer la diversité sous toutes ses formes – ethnique, linguistique, culturelle ou sociale –, puisque de tels intérêts sont présents dans le contexte local, national et international.

3. Diversité régionale : les groupes linguistiques, ethniques, religieux et sociaux à la base des disparités régionales

La diversité régionale doit tolérer les identités collectives correspondant aux valeurs des différentes sous-cultures, car ces identités contribuent à une intégration sociale positive plutôt que négative (Roth, 1963; Reis, 1989). Les solutions permettant de coordonner ces identités dans l'arène politique seront très variées. Les problèmes les plus importants concernent les inégalités au niveau des conditions de vie et les possibilités offertes aux membres des groupes défavorisés. L'existence de groupes dont les conditions de vie sont nettement inférieures remet en question la nature de l'état. Il s'agit là d'une question d'actualité, particulièrement dans un forum de fédérations, comme nous le verrons plus loin.

Les données du Rapport mondial sur le développement humain commandé par le Programme de développement des Nations Unies (1993 et 1998) illustrent les conditions de vies inférieures des personnes appartenant à certains groupes ethniques ou raciaux. En Afrique du Sud, au début des années 1990, les Blancs avaient une espérance de vie de 68 ans, 14 ans de plus que les Noirs (54 ans). En Malaisie, le taux d'absence de revenu au sein des groupes ethniques malais est de 24%, près de quatre fois plus qu'au sein du groupe des Chinois (6%). Au Canada, le taux de chômage chez les hommes inuits est de 35%, tandis que la moyenne pour les hommes canadiens est de 10%.

Aux États-Unis, 31% des personnes d'origine hispanique dans le groupe d'âge des 25-65 ans n'ont pas terminé leur 9^e année, alors que le taux correspondant est de 6% chez les Blancs. Les Noirs américains représentent l'un des cas les mieux documentés. Tandis que le taux de mortalité chez les enfants blancs est de 8 pour 1000 naissances, il est de 19 chez les Noirs. Le PNB véritable per capita était d'environ 22 000 \$ chez les Blancs en 1990, tandis que pour les Noirs, il était de 17 000 \$. Les chiffres les plus récents montrent que plus de la moitié des enfants noirs vivent avec leur mère, qui, dans la majorité des cas, n'a jamais été mariée. Andrew Hacker note (PDNU/IPEA, 1998) que certains groupes religieux peuvent former volontairement des sous-cultures, mais que les Noirs doivent supporter une ségrégation qu'ils n'ont pas choisie.

L'indice du développement humain (IDH) est également une mesure révélatrice. Dans le cas de l'Afrique du Sud, l'IDH des Blancs en 1994 était de 0,878 et celui des Noirs de 0,462. Bien que l'apartheid ait été officiellement aboli, les Noirs occupent toujours une position nettement inférieure : les 5% les plus riches de la population, qui sont des Blancs, possèdent 88% des propriétés privées; la moitié de la population noire vit en-dessous du seuil de pauvreté; 40% des enfants des campagnes et 15% des enfants des villes souffrent de rachitisme dû à la malnutrition; le tiers de la population noire âgée de plus de

15 ans est illettrée (ce qui représente plus de 3 millions de personnes); plus de 70% des enseignants noirs ne sont pas qualifiés pour enseigner, ce qui perpétue le cycle de la pauvreté et de la discrimination.

En Namibie, l'indice de la pauvreté humaine (IPH) varie selon le groupe linguistique de la manière suivante : anglophones, 8%; germanophones, 10%; autres langues : Bechouana, 21%; Lozi/Caprivi, 41%; San, 65%.

L'Espagne offre un exemple de diversité régionale fondée sur l'autonomie multi-linguistique et multi-ethnique, et montre comment on peut concilier de telles diversités. Le régime fédéral de la période post-Franco, en sauvegardant l'autonomie régionale, a marqué une transition réussie vers la démocratie (1975-1978) suite aux conflits régionaux des 19e et 20e siècles. Elazar soutient que diverses formules politiques reflètent l'existence de formes nouvelles de fédéralisme permettant de résoudre les conflits centre-périphérie et de maintenir l'unité nationale. Ce cas montre comment l'innovation institutionnelle est également possible dans les états providence modernes qui intègrent les différences régionales. La solution régionale a pu se réaliser grâce à l'établissement d'agences gouvernementales et d'élites politiques dans toutes les régions. Selon Elazar, le résultat a été une recherche de buts communs qui assurait l'intégrité des groupes. L'article 138 de la Constitution en appelle à l'« établissement d'un équilibre équitable et adéquat entre les différentes sphères ».

L'enjeu dans l'établissement des institutions fédérales espagnoles était de créer un ensemble de mécanismes et d'ententes répondant à l'essentiel : reconnaître le statut des territoires historiques par l'intermédiaire de gouvernements régionaux, aussi bien que la réalité multi-linguistique d'identités sub-nationales profondément ancrées dans la culture des régions. Les ententes reconnaissant le bilinguisme, avec six langues officielles (l'espagnol, le catalan, le galicien, le valencien et le marjorcaïn) ont marqué le début d'une nouvelle période d'acceptation de la diversité linguistique.

Plusieurs auteurs (Linz, 1973; Agranoff, 1996) conviennent que les relations centre-périphérie problématiques reliées à un « état constitué d'unités autonomes », avec toutes les demandes ethniques sub-nationales, ont été possibles grâce à des ententes fédérales novatrices. Le fédéralisme coopératif a permis l'implantation de programmes de développement économique, de protection de l'environnement et de santé publique.

Beaucoup de pays caractérisés par d'importantes disparités régionales devront trouver des solutions institutionnelles semblables à celles appliquées en Espagne. En Europe de l'Est, de nombreux pays, comme la Russie et la Roumanie, devront commencer par construire leurs systèmes économique et politique, et devront trouver des solutions fédérales. La solidarité devra s'exprimer de façon concrète, avec le transfert d'une partie substantielle des ressources et des avoirs des zones plus riches vers les zones plus pauvres. Comme l'a dit un politicien, « nous n'avons pas besoin d'aide; ce dont nous avons besoin, c'est de l'investissement et d'une véritable ouverture politique et sociale ».

Avec la mondialisation de l'économie, le fossé s'élargit aussi graduellement entre les pays, c'est-à-dire entre le Nord et le Sud. En 1960, le revenu de 20% de la population mondiale dans les pays riches était de 30 fois supérieur au revenu des 20% les plus pauvres; en 1995, le rapport était passé à 82. Ainsi, les très riches laissent peu à peu le reste du monde derrière eux, et leur grande richesse se démarque nettement des faibles revenus dans les pays en voie de développement. Les avoirs des trois personnes les plus riches du monde dépassent le PNB total des 48 pays les moins développés (Rapport mondial sur le développement humain, 1998), et les avoirs des 32 personnes les plus riches dépassent le PNB total de l'Asie du Sud.

Les disparités à l'intérieur des pays sont également très importantes. Par exemple, au Costa Rica, dans les années 1980, le revenu per capita était de 14 400 \$ pour les 20% les plus riches, et de 1 340 \$ pour les 20% les plus pauvres.

Il existe également un fossé entre les habitants des zones rurales et les citadins : dans les pays en voie de développement, 43% des hommes habitant les zones rurales sont

illettrés, plus de deux fois le taux des zones urbaines. Au Salvador, le taux d'alphabétisation est de 88% en milieu urbain et de 60% dans les zones rurales. Près de 90% de la population urbaine a accès à l'eau potable, contre 60% de la population rurale.

D'un point de vue strictement régional, le taux de scolarisation au secondaire en Turquie est de 62% dans les régions de l'Égée et de la Marmara, contre 34% dans l'est et le sud-est de l'Anatolie. En Gambie, le taux de mortalité chez les enfants de moins de 5 ans est de 162 pour 1 000 naissances au Mousadonko, presque deux fois le taux de Banjul (83).

4. Diversités régionales liées aux inégalités sociales importantes : l'« apartheid social » au Brésil

L'accent mis sur les clivages et les sous-cultures résultant de la diversité ethnique, raciale ou linguistique sous-estime les différences de classe qui divisent les personnes et les groupes en deux mondes très distincts, ce qui constitue le plus grand enjeu pour les états fédéraux. Il n'est pas exagéré de dire que l'« apartheid social » actuel constitue l'un des principaux défis auxquels doivent faire face beaucoup de pays fédéraux, en particulier dans le monde en voie de développement.

Pour illustrer la gravité du problème, considérons certains indices sociaux au Brésil, un pays qui possède les taux les plus élevés de riches et de pauvres en Amérique Latine. La courbe de répartition des revenus au Brésil et dans plusieurs autres pays latino-américains montre que, au Brésil, les 10% les plus pauvres sont plus pauvres que ces mêmes 10% en Colombie, en République Dominicaine, au Venezuela, au Costa Rica et en Uruguay. Par contre, les 10% les plus riches au Brésil sont plus riches que ces mêmes 10% dans tous les autres pays cités. Entre 1960 et 1990, le revenu des 20% les plus riches s'est élevé de 11%, tandis que le revenu des 50% les plus pauvres a chuté de 6%. Le fossé entre les régions et à l'intérieur des régions est large, ce qui engendre des divisions entre de véritables sous-cultures. Il est clair que la pauvreté a une composante régionale, les taux les plus élevés se trouvant dans le Nord (43%) et le Nord-Est (46%), et les taux les plus faibles dans le Sud (20%). Les taux sont également plus élevés au sein des populations rurales (39%) et dans les grandes villes, comme le montrent les données sur la « métropolisation de la pauvreté », puisque le nombre de pauvres des grandes villes a augmenté de façon significative. On trouve une polarisation extrême et une pauvreté critique dans les zones rurales du Nord-Est et dans les grandes villes du Sud-Est. Ce sont ces disparités qui conduisent à l'apartheid social.

La population du Brésil se compose de 55,3% de Blancs, 4,9 % de Noirs, 39,3% de Mulâtres et 0,5% d'Asiatiques. Les Mulâtres et les Noirs constituent ensemble 44,2% de la population. Le revenu moyen des hommes noirs et mulâtres équivaut respectivement à 63 et 68% de celui des hommes blancs. Le revenu des femmes noires et mulâtres représente 68% de celui des femmes blanches. Le facteur couleur se combine avec la dimension régionale : dans le Sud-Est et le Sud, les Blancs prédominent (respectivement 83 et 66%); dans le Nord et le Nord-Est, les mulâtres prédominent (respectivement 71 et 65 %). Autrement dit, les Noirs et les Mulâtres sont principalement concentrés dans les régions les plus pauvres. Des analyses plus complexes prenant la couleur en considération montrent que les différences au niveau du revenu et de l'accès à l'éducation sont liées simultanément à la race et à la région. Ces facteurs se combinent et reflètent un énorme fossé entre les classes. À côté de ce tableau d'un véritable apartheid social, il faut noter les statistiques sur la position des femmes : les femmes qui travaillent gagnent en moyenne 63% du salaire des hommes, et le nombre de foyers dirigés par des femmes est passé de 9% en 1980 à 13% en 1991.

En résumé, le fossé au niveau du revenu familial per capita s'est élargi au cours des deux dernières décennies (1970-1991). Les différences les plus marquées se retrouvent au Nord-Est, les différences intra-municipales étant responsables dans une large mesure de cette concentration de la pauvreté et de cette division sociale entre les personnes et les groupes. Si l'on tient compte de la région, de la race et du sexe, l'analyse montre que la question sociale soulève autant de défis que toutes les autres différences considérées dans

le domaine de la diversité régionale. C'est pourquoi le Brésil est un exemple instructif parmi les pays fédéraux. Du point de vue politique, les intérêts sont loin d'être bien conciliés. Au contraire, un grand nombre d'études ont montré que les problèmes qui ont mené à la concentration de la richesse et à l'élargissement du fossé entre les classes ont un fondement institutionnel.

5. Enjeux et perspectives

Pour minimiser les conflits résultant des disparités régionales et pour intégrer véritablement les différents groupes, que faut-il faire? C'est toute la question. Dans cette perspective, nous proposons de centrer la discussion sur certains points qui font l'objet d'un consensus dans différents pays, et que nous pouvons résumer sous quatre rubriques : (a) la participation politique et la reconnaissance des groupes; (b) la législation sur la représentation politique; (c) les mécanismes de décentralisation associés à la participation des collectivités; (d) la nature de l'état.

a) Participation politique et reconnaissance des groupes organisés.

Le débat sur l'héritage principal de la période révolutionnaire qui a culminé avec la Révolution française est vraiment d'actualité : il s'agit bien en effet de la possibilité de participation civique à la politique. Depuis ce temps-là, on a progressivement reconnu la nécessité de contrebalancer les valeurs qui légitiment les inégalités résultant de positions minoritaires à l'égard du pouvoir grâce à l'action d'organisations politiques et par la représentation. Ce n'est que très lentement que divers groupes ont pu acquérir leurs droits civiques. Au 18e et au 19e siècles, les droits politiques et civiques se sont accrus et, au 20e siècle, en particulier dans les pays socio-démocrates européens, les droits sociaux sont devenus une réalité, même pour les membres de minorités ethniques, linguistiques et autres. Il faut reconnaître que la solidarité a été un concept clé dans ce processus. Pour rendre viable un type de représentation au centre, à partir d'une position d'inégalité ou d'une position périphérique, il est essentiel de former des « zones d'égalité » pour défendre des intérêts collectifs. Les liens de la solidarité horizontale constituent le capital social d'une société (Putnam, 1993). Cependant, pour légitimer les différents centres d'intérêt dans un pays, il est essentiel de créer des institutions représentatives appropriées, et de repenser le rôle central de l'état dans la promotion des intérêts communs. La participation et la représentation doivent être considérées dans la perspective où les collectivités d'ensemble, divisées en collectivités partielles, devront améliorer les règles qui régissent la défense efficace de leurs intérêts. Il existe un besoin urgent d'analyser minutieusement les solutions avancées pour forger des identités collectives à partir d'un partenariat entre la société civile et le gouvernement. Nous ne pouvons sous-estimer les bons exemples issus du passé, même dans la recherche de solutions nouvelles. Dans cette perspective, nous devons évaluer le rôle des ONG et déterminer lesquels défendent réellement les intérêts collectifs. Les propositions de nature anti-politique risquent d'élargir les divisions et d'exacerber les conflits.

b) Loi sur la représentation politique.

La discussion sur les mécanismes de représentation doit tenir compte de la persistance de l'inégalité en matière de représentation des intérêts des minorités. Dans sa dimension électorale, le fédéralisme a souvent été utilisé pour justifier certaines inégalités politiques. D'innombrables études attirent l'attention sur les règles artificiellement imposées pour une représentation inégale des intérêts régionaux. L'une de ces règles est la représentation proportionnelle basée sur le modèle de la consociation. Le débat met en présence des positions presque opposées. D'un côté, il y a ceux qui disent que, dans beaucoup de pays, la législation proportionnelle qui gouverne la représentation au centre a permis aux oligarchies dominantes de se perpétuer dans les collèges électoraux; ils défendent la règle de la représentation majoritaire, et affirment que la représentation basée sur les proportions démographiques renforce l'inégalité. De l'autre côté, il y a ceux qui défendent vigoureusement l'idée inverse, affirmant que si la fédération correspond à une valeur qui doit devenir concrète, la règle de la représentation suivant le principe de la majorité ne

devrait pas toujours être suivie. Selon ce point de vue, si les sociétés en question sont pluralistes, formées d'une diversité marquée de groupes (ethniques, linguistiques, religieux ou territoriaux), il serait difficile de prendre des décisions au moyen d'un plébiscite, puisque cela ne reflète pas les intérêts des groupes qui forment la diversité. Comme le note Reis dans un récent article (1993), le fédéralisme constitue la forme de recours la plus classique au principe qui sous-tend le modèle de la consociation, mais il serait insensé de tenter d'appliquer à l'organisation fédérale l'égalitarisme, découlant de la majorité ou du plébiscite, qui a été proclamé avec une telle vigueur puisqu'il ne tient pas compte de la médiation entre les groupes, et se situe au niveau des individus. Comment, alors, dans un forum de fédérations, pouvons-nous élargir l'étude de la loi pour trouver la meilleure formule dans le domaine de la représentation, en prenant pour exemple les pays qui ont trouvé les meilleures solutions? La discussion devient plus claire quand on tient compte des résultats faussés qui ont conduit aux « démocraties des insatisfaits », comme le souligne Linz (1990). Des recherches (Latinobarometro) montrent que, dans presque tous les pays latino-américains, la grande majorité de la population a été exclue de la prise de décisions, et que le système de représentation a servi les intérêts de la minorité oligarchique.

c) Décentralisation associée à la participation

Le 20e siècle nous a donné d'innombrables exemples d'échecs de la démocratie, avec des périodes d'exception et d'autoritarisme et des transitions vers de nouvelles démocraties, ainsi que la résurgence de haines ethniques. En Europe de l'Est, en Amérique Latine et en Asie, par exemple, les instances politiques devront trouver les moyens d'améliorer les institutions démocratiques, en particulier les états fédéraux fondés sur le principe de la décentralisation politique. Chaque pays devra trouver une diversité de mécanismes institutionnels pour résoudre le problème de la distribution verticale du pouvoir. Prenons l'histoire des pays latino-américains à titre d'exemple. Au 19e siècle, quand ils sont devenus indépendants, leurs provinces constitutives, souvent étendues sur de vastes territoires, étaient des unités politiques très autonomes dont le pouvoir politique était basé localement. On assimila la forme fédérale récemment inventée par les États-Unis. Mais comment peut-on unir des entités possédant un certain degré d'indépendance et promouvoir les intérêts de tous les groupes ainsi que ceux du pouvoir central? Les mécanismes qui ont conduit à des décennies de centralisation ont échoué au niveau de la redistribution sociale. La décentralisation a été adoptée comme un moyen d'améliorer les institutions. Bien au-delà des paliers municipaux ou étatiques, il faut tenir compte des paliers de pouvoir intermédiaires pour résoudre les conflits d'intérêt; il faut aussi renforcer les autres paliers politico-territoriaux. Prenez les exemples de l'Italie et des gouvernements régionaux introduits dans les années 1970, des gouvernements régionaux au Chili, en Espagne et en Belgique. Les vieilles fédérations comme l'Allemagne et la Suisse ont adopté la décentralisation, non seulement pour tenter d'offrir un cadre démocratique conciliant des intérêts divers, mais aussi pour distribuer plus efficacement les ressources et pour augmenter la tolérance entre les groupes.

Le débat sur la décentralisation a fait surface au moment où la mondialisation et la régionalisation de l'économie étaient devenues des réalités permanentes. Les changements dans la manière dont la production est organisée et l'élimination générale des barrières commerciales (Garcia, 1998) ont déplacé le pouvoir décisionnel économique des états-nations vers les sociétés multinationales. Comme il s'agit d'un processus hautement discordant et asymétrique, l'un de ses résultats est l'augmentation des inégalités. Les instances internationales ont donc tendance à recommander la décentralisation et le retrait de l'état de son rôle de principal arbitre dans la sphère sociale. La question à laquelle nous devons répondre est celle de savoir comment la décentralisation peut aider l'état à réduire les disparités résultant de la diversité sociale sans amoindrir son rôle, et c'est ce que nous allons voir plus loin.

On trouve un bon exemple au Minas Gerais, un état du Brésil aussi grand que l'Espagne ou la Suède (588

000 km²) peuplé de 16 millions d'habitants. Dans cet état, la diversité régionale est due à de grandes différences entre les 853 municipalités au niveau des conditions de vie. Le territoire de l'état a été divisé en 25 « administrations régionales » grâce à un processus de décentralisation à plus de trois niveaux. Cet aménagement a conduit à une plus grande efficacité au plan de la distribution des ressources et à une reconnaissance que le véritable apartheid social était la conséquence d'une intégration négative des intérêts en jeu.

d) La nature de l'état

Décentraliser, ce n'est pas prôner un état réduit à sa plus simple expression. Au contraire, il est important de parler du rôle de l'état dans la promotion des intérêts collectifs et des collectivités, ainsi que de son rôle dans la résolution des conflits relatifs à la redistribution. Il est impossible de laisser de côté les questions d'éthique et de justice sociale qui relèvent de l'état pour ne parler que d'« efficacité ». Par dessus tout, l'efficacité est une question de reconnaissance des réseaux horizontaux d'intérêts et de solidarité.

Dans le contexte de la mondialisation de l'économie, l'état interventionniste n'est pas compatible avec la libéralisation. Quel est, alors, le degré d'autonomie des états fédéraux, en particulier dans les pays en voie de développement? Comment chaque état composera-t-il avec ses problèmes intérieurs et les problèmes provoqués par son intégration aux économies mondialisées?

Dans le contexte historique de cette fin de siècle – marqué par la fin des utopies et l'émergence des doctrines minimalistes comme celle de la démocratie purement politique –, il faut voir l'état comme l'acteur principal dans la promotion des droits fondamentaux des citoyens et non pas seulement des groupes économiques. En dernière analyse, les démocraties politiques et les démocraties sociales doivent se montrer capables de défendre à la fois les intérêts internes et externes et à composer de façon continue et institutionnalisée avec l'interaction quotidienne des intérêts des minorités (Reis, op. cit.).

Ce que nous défendons, c'est donc un état qui se conçoit lui-même comme un centre stable et un guide chargé d'harmoniser les relations inégales entre les divers centres d'intérêt. Les états fédéraux devront redéfinir le rôle de l'état face à la montée du néo-libéralisme et au déclin de l'état-providence.

Ce sont là quelques-unes des tâches qui nous attendent.

Bibliographie

- BENDIX, R. *Construção Nacional e Cidadania: Estudos de Nossa Ordem Social e Política* [Construction nationale et citoyenneté : études sur notre régime social et politique]. São Paulo : Edusp, 1996.
- ELAZAR, Daniel. *American Federalism: a view from the state*. New York : Thomas Crowell, 1966.
- GARCIA, M. H., *Pautas de convergencia y divergencia en America Latina* [Lignes directrices pour la convergence et la divergence en Amérique Latine], in *Cooperación Sur*. PDNU, 1998.
- LINZ, Juan, STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore, Londres : The Johns Hopkins University Press, 1996.
- MARSHALL, T., *Citizenship and Social Class*, dans *Class Citizenship and Social Development*. New York : Doubleday, 1965.
- OHIERHENUAN, J., *El Sur en una era de Mundialización* [Le Sud dans une période de mondialisation], in *Cooperación Sur*. PDNU, 1998.
- PIZZORNO, Alessandro., *Introduzione Allo Studio della Partecipazione Politica*, dans *Quaderni di Sociologia* [Introduction à l'étude de la participation politique], v.15, n.3-4, 1966.
- _____. *Interests and Parties in Pluralism*, dans BERGER, Susanne (Ed.) *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*. New York : Cambridge University Press, 1981.

PDNU/IPEA/Fundação João Pinheiro/IBGE. Desenvolvimento Humano e Condições de Vida: Indicadores Brasileiros [Développement humain et conditions de vie : indicateurs brésiliens]. 1998.

PDNU/IPEA. Human Development Report. 1998.

PUTNAM, Robert. Making Democracy Work. Princeton University Press, 1993.

REIS, Fábio W. Solidariedade, Interesses e Desenvolvimento Político [Solidarité, intérêts et développement politique], dans Cadernos de Ciência Política. Mars 1974, n.1.

_____. Estado Liberal, Projeto Nacional, Questão Social [État libéral, projet national, question sociale]. (Mimeogr.), 1993. (Forthcoming)

ROSS, Guenther. The Social Democrats in Imperial Germany. Ottawa : Bedminster, 1963.

Forum of Federations / Forum des fédérations
forum@forumfed.org
