

CONFERENCE INFOS

Inégalités ethniques et gouvernance du secteur public

Rapport de la conférence internationale organisée par l'UNRISD, le Bureau du PNUD en Lettonie et le Ministère letton de l'intégration
25–27 mars 2004, Riga

Ce document est la traduction en français de la publication de l'UNRISD *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance* (Conference News, UNRISD/CN16/06/1, January 2006). La version française n'est pas une publication formelle de l'UNRISD.

Table des matières

Structures ethniques unipolaires: le Botswana et la Lituanie
Structures ethniques bipolaires: les Fidji, la Trinité-et-Tobago, la Lettonie et la Belgique
Structures ethniques tripolaires: la Bosnie, la Suisse, le Nigéria et la Malaisie
Multipolarité ethnique concentrée: le Ghana, le Kenya et l'Inde
Structures ethniques fragmentées: la République-Unie de Tanzanie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée
Inégalité des groupes et développement
L'ethnicité dans le contexte de l'Europe centrale et orientale
Programme
Panélistes, présidents de séance et organisateurs
Études présentées

Introduction

De plus en plus, universitaires et responsables politiques reconnaissent que les inégalités entre groupes sont plus dangereuses comme source de conflit violent que les inégalités entre individus. Lorsque les inégalités de revenu, de richesse et d'accès aux services sociaux ou au pouvoir politique coïncident avec les différences entre groupes, l'ethnicité peut prendre de l'importance, déterminer les choix et inciter les individus à l'action collective. On sait, cependant, peu de choses sur les inégalités ethniques, en particulier sur la manière dont elles affectent le secteur public, qui joue un rôle central dans l'allocation des ressources et la formation de l'identité. Le secteur public peut être atteint dans sa stabilité, sa légitimité et son efficacité s'il ne parvient pas à mettre en place des mécanismes permettant d'encadrer la différence, l'inégalité et la concurrence.

L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) a lancé un projet en 2002 pour examiner la façon complexe dont la diversité ethnique affecte, en démocratie, la constitution et la gestion du secteur public dans les sociétés multiethniques. Les chercheurs ont analysé la structure des clivages ethniques, y compris les variations à l'intérieur de chaque groupe. Ils ont recueilli des données empiriques sur quatre institutions publiques—la fonction publique, le gouvernement, le parlement et le système des partis—et examiné les règles qui déterminent la sélection à l'entrée de ces institutions. Ils ont analysé la répartition des fonctions entre les ethnies pour voir si elle était équilibrée ou non et ont étudié les préférences des électeurs dans la constitution de ces institutions. Ils se sont aussi interrogés sur l'efficacité des institutions et des réformes politiques pour gérer la diversité et l'inégalité. La recherche s'est servie d'une typologie qui classe les pays selon leur niveau de polarisation ethnique: ceux dans lesquels une ethnie est largement dominante; ceux qui se composent de deux ou trois groupes principaux; et ceux dans lesquels la structure ethnique est éclatée. La dernière classification se divise encore en deux catégories: les cas de structure ethnique fortement éclatée et ceux dans lesquels la fragmentation offre à quelques grands groupes la possibilité de former des coalitions sélectives et d'influencer ainsi l'accès au secteur public. Quinze pays ont été étudiés: la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Botswana, le Ghana, les Fidji, l'Inde, le Kenya, la Lettonie, la Lituanie, la Malaisie, le Nigéria, la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République-Unie de Tanzanie, la Suisse et la Trinité-et-Tobago.

Les résultats de cette recherche ont été discutés lors d'une conférence internationale organisée à Riga, Lettonie, du 25 au 27 mars 2004 par l'UNRISD, le Bureau du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) en Lettonie et le Ministère letton de l'intégration sociale. La conférence a attiré quelque 80 participants, venus d'organisations internationales, de gouvernements, des milieux diplomatiques en Lettonie, des médias, d'organisations non gouvernementales (ONG) et d'établissements universitaires.

Dans leurs allocutions d'ouverture, le Ministre letton des affaires étrangères, Rihard Piks (dont le discours a été lu par la Représentante résidente du PNUD, Gabriele Köhler), et le Ministre de l'intégration, Nils Muiznieks, ont souligné l'importance d'une telle conférence comme l'intérêt que présentaient des échanges d'expériences sur l'intégration sociale, en particulier pour la Lettonie, qui s'est efforcée de construire une nation et d'adopter les lois de l'Union européenne (UE) sur l'équité et la lutte contre la discrimination. Dans le discours qu'elle a prononcé en sa qualité de Représentante résidente du PNUD, Gabriele Köhler a souligné l'utilité de comparer un grand nombre de pays pour jeter un éclairage nouveau sur l'ethnicité, l'intégration, la participation et la représentation dans les institutions publiques. Elle a exprimé l'espoir que la conférence non seulement permettrait aux responsables politiques de mieux comprendre ces questions mais donnerait aussi naissance à un réseau international sur l'ethnicité et la gouvernance ancré en Lettonie mais ouvert sur différentes régions du monde. Le Directeur de l'UNRISD, Thandika Mkandawire, a souligné combien il était important de comprendre les inégalités ethniques au moment d'aborder la réforme du secteur public, qui a eu tendance à se concentrer sur les questions budgétaires et de gestion. Yusuf Bangura, coordonnateur des recherches, en a exposé les principaux résultats.

Aperçu général des recherches

Les recherches ont mis en évidence quatre points principaux. Premièrement, elles remettent en question l'opinion assez répandue qui rattache la diversité ethnique à des résultats pathologiques tels que conflits violents et gouvernements non démocratiques. Bien que des études quantitatives récentes ne concluent pas à une forte corrélation entre la diversité ethnique et le conflit ou la diversité ethnique et l'absence de démocratie, les recherches de l'UNRISD laissent à penser que le problème ne tient pas à l'existence de la diversité en soi, mais aux types de diversité, qui peuvent gêner ou favoriser des résultats particuliers. Les clivages ethniques sont configurés différemment selon les structures sociales et sont moins conflictuels dans certains pays que dans d'autres. Les cas difficiles sont les pays dont la structure ethnique est bipolaire ou tripolaire ou ceux dans lesquels des groupes ont formé des coalitions ethniques sélectives, qui limitent le champ de la négociation et empêchent le développement de loyautés multiples. Parmi les pays qui présentent ces types de structure ethnique, ceux qui sont relativement stables se sont dotés d'institutions et de politiques attentives aux sensibilités ethniques pour influencer la composition du secteur public.

Deuxièmement, contrairement aux présupposés libéraux qui préfèrent laisser les choix et les capacités individuels régir la composition des institutions publiques, les recherches montrent qu'il est difficile d'obtenir que les ethnies soient représentées de manière proportionnelle dans le secteur public et qu'aucune n'en soit exclue s'il n'est pas mené de politique volontariste dans ce sens. Les sociétés multiethniques qui adoptent des politiques d'indifférence à l'ethnie ont souvent un secteur public très déséquilibré à cause des points de départ très différents des divers groupes, qui peuvent être le produit de l'histoire, de la dynamique du marché, de dotations en ressources ou de politiques publiques qui étaient discriminatoires dans le passé. Les données relatives à la composition de la fonction publique, du gouvernement et du parlement portent à croire à un équilibre relatif dans les pays dont la structure ethnique est très fragmentée (la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la République-Unie de Tanzanie) ou dans ceux qui ont des politiques attentives aux sensibilités ethniques et à la représentation proportionnelle (la Belgique, la Bosnie-Herzégovine, le Botswana et la Suisse). En Papouasie-Nouvelle-Guinée et en République-Unie de Tanzanie, il est très rare qu'un groupe ethnique ait plus d'un membre au gouvernement ou au sommet de l'administration civile. Le Ghana, l'Inde, la Malaisie et le Nigéria sont parvenus à une certaine proportionnalité dans quelques institutions grâce à des

politiques attentives aux sensibilités ethniques. Les autres cas présentent des degrés divers d'inégalité et une politique timide ou inexistante en matière de proportionnalité.

Troisièmement, les recherches contestent la focalisation récente sur une ingénierie institutionnelle qui minimise l'influence des conditions préexistantes sur les choix opérés par les acteurs politiques. La classe politique et les citoyens se heurtent à des contraintes de types divers dès qu'il s'agit de la composition du secteur public. Le poids des institutions, si bien conçues qu'elles puissent être, peut varier selon les contextes sociaux. A ce sujet, les recherches contestent deux modèles qui ont été présentés comme la solution des problèmes de gouvernance dans les sociétés ethniquement divisées. Ce sont, d'une part, les institutions majoritaires qui récompensent la modération dans le comportement des partis et le regroupement des voix tout en encourageant la contradiction en politique et, d'autre part, les mécanismes de consensus ou de partage du pouvoir qui s'efforcent de donner satisfaction aux composantes ethniques. Les recherches laissent à penser que, si puissante soit-elle, la force d'attraction du régime majoritaire et du partage du pouvoir ne s'exerce pas toujours sur les extrêmes. Les mécanismes formels de consociation ne sont pas forcément adaptés dans des sociétés ethniques unipolaires ou des sociétés fragmentées en de multiples ethnies, où le gouvernement peut les inclure toutes dans des conditions démocratiques. Ils semblent inévitables dans les formations bipolaires et tripolaires ou dans les contextes multipolaires où certaines ethnies ou régions présentent une forte tendance au rassemblement. Les mécanismes consociatifs ont été largement utilisés dans les sociétés bipolaires et tripolaires telles que celles de la Belgique, de la Bosnie-Herzégovine, de la Malaisie et de la Suisse.

Quatrièmement, contrairement aux idées reçues sur l'ethnicité, la fragmentation apparaît comme un puissant facteur de coopération entre groupes. Il en résulte que les politiques doivent affaiblir ou gérer la polarité. Les responsables politiques ne peuvent pas transformer en sociétés homogènes tous les pays où règne la pluralité ethnique, à moins de créer 8 000 petits Etats ou plus. De plus, la création d'Etats ethniques n'est peut-être pas une politique valable dans un monde où les migrations et les mariages mixtes sont de plus en plus répandus. Les recherches laissent à penser que, pour favoriser la coopération entre groupes dans des sociétés divisées, la meilleure solution pourrait être de favoriser une fragmentation plus grande encore. Les règles électorales et d'autres incitations, y compris l'aide aux associations multiethniques, peuvent être utilisées pour ouvrir des failles dans des groupes qui paraissent homogènes. Par l'importance qu'elle attache à la fragmentation, cette étude n'est pas loin de confirmer une conclusion majeure des sciences politiques, selon laquelle une forte dispersion des ressources, du pouvoir et des loyalismes augmente les chances de stabilité des démocraties.

Les structures ethniques unipolaires: Le Botswana et la Lituanie

La première séance de travail a été consacrée à des exposés sur les inégalités du secteur public dans les structures ethniques unipolaires. On est parti de l'hypothèse que, dans ces sociétés, le groupe dominant se sentait sans doute moins menacé par les minorités, ce qui pouvait encourager une fragmentation des préférences et une coopération interethnique. Le morcellement de l'ethnie dominante peut permettre aux minorités, même lorsqu'elles s'organisent séparément, d'exercer plus d'influence dans la sphère publique, en particulier là où les groupes minoritaires sont considérés comme autochtones.

Natalija Kasatkina et Vida Beresneviciute ont fait l'exposé sur la Lituanie, et Onalenna Selolwane a présenté les conclusions de la recherche sur le Botswana. L'ethnie lituanienne représente 83 % de la population de son pays, et les Tswanas 70 % de la population du Botswana. Les groupes qui arrivent en deuxième et troisième position en Lituanie (les Polonais et les Russes) ne représentent que 7 % de la population chacun. Leurs homologues au Botswana sont les Kalangas (11 %) et les Sans ou Khosas (3 %). Les autres ethnies sont de très petits groupes. Bien que la Lituanie et le Botswana soient des sociétés unipolaires, il y a des différences entre elles pour ce qui est de la manière dont les groupes ethniques sont perçus dans la construction du système de l'Etat. L'élément d'indigénéité, qui est puissant en Lituanie, est absent au Botswana. Cependant, la polarisation ethnique est faible dans les deux pays. Se sentant peu menacée par les minorités, la Lituanie a évité les lois initiales sur la nationalité qui, dans les autres Etats baltes, la Lettonie et l'Estonie, ont entraîné une discrimination

envers les immigrants de l'époque soviétique. Les membres de la plupart des minorités lituanienes ont la nationalité lituanienne. Au Botswana, le morcellement de l'ethnie dominante, les Tswanas, en cinq groupes relativement égaux soulève des questions quant à l'existence d'une identité tswana et ouvre le secteur public à une participation active des minorités. Un pacte multiethnique conclu au moment de l'indépendance a érigé le tswana en langue officielle (au même titre que l'anglais). Aujourd'hui, environ 90 % de la population indiquent le tswana comme leur langue principale. Cependant, cette concession aux Tswanas a été faite en échange d'une répartition égale des ressources entre tous les groupes. Seule la petite communauté pastorale des Sans ou des Khosas se sent exclue.

L'ethnie dominante étant morcelée politiquement dans les deux pays, il y a place pour une coopération entre groupes. On constate, cependant, des différences entre les deux pays. En Lituanie, bien que de nombreuses minorités votent pour les partis ethniques dominants, elles se sont aussi organisées séparément pour influencer sur la composition du secteur public. Cependant, la plupart des parlementaires issus de minorités sont élus sous l'étiquette de partis de gauche dirigés par des Lituanais. Il n'est pas rare que des partis de minorités participent à des gouvernements de coalition, bien que des personnalités issues de minorités se voient rarement offrir des portefeuilles. Au Botswana, en revanche, les minorités ne s'organisent pas séparément et les gouvernements reflètent la composition ethnique de la société. Les partis majoritaires et ceux de l'opposition ont des profils ethniques similaires. Si l'on prend le total des sièges parlementaires remportés par les principaux partis depuis 1965, 69 % ont été occupés par des candidats issus des trois sous-groupes tswanas dominants et par des Kalangas, la deuxième ethnie du pays.

Dans les sociétés unipolaires, l'Etat peut revêtir les traits de l'Etat-nation, ce qui n'est pas sans retombées sur la composition du secteur public. C'est le cas en Lituanie, où la question de l'indigénité a affecté l'accès à l'administration, au parlement et au gouvernement. En 2000, seuls 10 % des parlementaires étaient issus de minorités, alors qu'elles représentaient 17 % de la population. En 1985, avant l'accession du pays à l'indépendance, 21 % des parlementaires étaient issus de minorités, proportion qui est tombée brutalement à 7 % en 1992 lors des premières élections parlementaires après l'indépendance. La situation est pire dans les organes gouvernementaux tels que le conseil des ministres et dans les rangs les plus élevés de la fonction publique. Dans les 12 gouvernements formés depuis l'indépendance, deux personnes seulement issues de minorités ont exercé des fonctions de ministre, et deux ont été à la tête de ministères de la fonction publique. Natalija Kasatkina et Vida Beresneviciute ont suggéré l'application provisoire d'un système de quotas pour encourager la participation de minorités aux organes électifs.

Au Botswana, en revanche, c'est la communauté tswana dominante qui est sous-représentée dans les principales institutions publiques. Sa part des postes à responsabilité dans la fonction publique a régulièrement baissé, passant de 60 % en 1965 à environ 50 % en 2003; et sa part des postes de ministres a augmenté de 62 % en 1966 à 69 % en 1985 pour redescendre à 61 % en 2000. Une tendance analogue est observée au parlement, où la proportion des Tswanas a été ramenée de 65 % en 1966 à 61 % en 1985 et 2000. La deuxième plus grande ethnie du pays a régulièrement joui d'une représentation élevée au gouvernement. Quarante pour cent des postes de la fonction publique, soit l'intégralité de la part de la minorité, lui étaient acquis en 1965, et 31 % et 24 % en 1975 et 2003 respectivement. La politique de recrutement au mérite, appliquée pour l'entrée dans la fonction publique pendant les premières années qui ont suivi l'indépendance, a avantagé les Kalangas, qui avaient, en matière d'éducation, une nette avance sur tous les groupes. Seule la communauté san, très marginalisée, n'est entrée ni au parlement ni au gouvernement.

Discussion

Ralph Premdas, qui a lancé la discussion, a observé que les problèmes des minorités étaient plus nets dans les sociétés unipolaires que dans les autres structures ethniques. Il a constaté que le gouvernement par la majorité était un principe incontesté par le passé mais que, dans les deux pays, un effort était fait pour tenir compte des intérêts des minorités. Il a également expliqué que la Lituanie était un cas de décolonisation et que les relations ethniques avaient été affectées par l'ancienne

puissance impériale, ainsi que par la réglementation de l'Union européenne sur les droits des minorités. Il convient, a-t-il souligné, de reconnaître le rôle positif que des tierces parties ou des agences extérieures peuvent jouer dans la gestion des conflits en fixant des règles de bonne conduite et en modérant les Etats.

La discussion qui a suivi a porté sur trois questions principales. Une série de commentaires a mis en évidence la fluidité des catégories ethniques et la nécessité de distinguer entre groupes et sous-groupes ethniques. Un participant a fait valoir qu'il pourrait être encore possible de parler d'une ethnie tswana au sens large, bien que l'identité tswana se soit divisée en plusieurs sous-catégories au cours des 100 dernières années. D'autres se sont interrogés sur le rôle de la croissance économique dans la stabilité des relations ethniques au Botswana et la marginalisation du groupe san ou khosan. Onalenna Selolwane a répondu que l'identification aux ethnies au Botswana n'est pas tout d'une pièce. L'identité tswana peut être importante pour les sous-groupes face aux Kalangas, la deuxième ethnie du pays, perçue comme prédominante dans le secteur public et l'économie. L'identité des sous-groupes tswanas prend de l'importance dès que la question de la prédominance kalanga n'est plus centrale. Les jeunes minimisent l'importance des sous-groupes tswanas parce qu'ils ne veulent pas qu'on leur rappelle leurs origines ethniques. Les Khosas, a-t-elle expliqué, ont un physique différent et des activités économiques différentes de celles de la majorité des Botswanais. Tous les groupes non khosans sont bantous et vivent de l'agriculture et de l'élevage, alors que, traditionnellement, les Khosas vivent de la chasse et de la cueillette. Les premiers avaient aussi, à l'inverse des Khosas, des Etats centralisés. La stratégie de développement de l'Etat moderne du Botswana consiste à introduire chez les Khosas des modes d'activité bantous—création de chefferies, agriculture, industries agro-alimentaires et larges implantations disposant d'équipements sociaux—mais les Khosas s'y opposent. Ceux-ci, a-t-elle ajouté, sont maintenant un réservoir de main-d'œuvre bon marché et ont perdu la plus grande partie de leurs précieuses terres au profit d'éleveurs et de soi-disant promoteurs.

Une deuxième série de commentaires a porté sur l'importance des clivages non ethniques dans les sociétés unipolaires. Des participants ont fait valoir que, dans ce genre de sociétés, la principale fracture n'était peut-être pas ethnique, mais plutôt idéologique ou tenait à des différences entre villes et campagnes, comme le montre le cas du Botswana. On a fait observer également que la plupart des Etats-nations du monde étaient des sociétés unipolaires, avec des problèmes analogues à ceux analysés pour la Lituanie et le Botswana. Le clivage ethnique peut devenir important lorsque les minorités sont peu intégrées dans le secteur public ou lorsqu'il y a eu un renversement de situation majeur entre le groupe majoritaire et un groupe minoritaire naguère dominant, comme en Lituanie. Le partage du pouvoir et la codécision ne sont peut-être pas adaptés à de telles sociétés. La solution devrait tenir plutôt aux conditions de la participation des minorités au processus politique. Les participants ont évoqué la tendance des minorités à basculer sur le secteur privé lorsque les possibilités d'emploi dans le secteur public se réduisent. La privatisation par les gouvernements de biens appartenant à l'Etat peut avoir une incidence sur les relations ethniques: le groupe ethnique majoritaire peut découvrir que les minorités sont déjà bien implantées dans le secteur privé et mieux placées que lui pour exploiter les possibilités ouvertes par la privatisation.

Une troisième série de questions a porté sur le rôle des migrations dans les relations ethniques en Lituanie, la viabilité des quotas pour améliorer la représentation inégale des minorités dans les organes électifs et influencer, par la participation, une politique mono-ethnique, et sur les revendications spécifiques des minorités. Natalija Kasatkina a répondu que le recensement de la population ayant été problématique, les chiffres relatifs aux migrations ne sont peut-être pas exacts. Cependant, les Russes en Lituanie sont généralement des immigrés alors que les Polonais sont une minorité implantée de longue date. Au moment de l'indépendance, de nombreux Russes ont opté pour le retour en Russie, bien que tous aient eu la possibilité de prendre la nationalité lituanienne, indépendamment de la durée du séjour dans le pays. Les Polonais, a-t-elle expliqué, veulent être des Litوانيens d'origine polonaise, alors que les Russes veulent être russes de Lituanie. Le renversement de statut est un problème pour les Russes, qui ne sont pas habitués à être une minorité. Le système de quota recommandé dans l'étude ne sera pas populaire en Lituanie et la possibilité n'en a jamais été évoquée, mais elle a souligné qu'il

valait la peine de suivre cette voie si l'on voulait que les minorités soient pleinement intégrées dans le secteur public et, plus généralement, dans la société.

Structures ethniques bipolaires: Les Fidji, la Trinité-et-Tobago, la Lettonie et la Belgique

Dans les sociétés bipolaires, lorsque l'ethnicité est politisée, la division peut parcourir tout le système et rendre difficile la conclusion d'alliances interethniques. Les communautés s'affrontent directement et la politique peut se résumer à une somme zéro. Le morcellement, s'il se produit, risque de ne pas suffire à favoriser la conciliation ou la cohésion. Des institutions attentives aux susceptibilités ethniques peuvent être nécessaires pour éviter le conflit. Deux séances ont été consacrées aux structures bipolaires des Fidji, de la Trinité-et-Tobago, de la Lettonie et de la Belgique.

Jon Fraenkel a présenté les conclusions des recherches faites aux Fidji. Les Indo-Fidjiens descendent des Indiens recrutés sur contrat par les Britanniques pour travailler dans les plantations de canne à sucre entre 1879 et 1916. Leur population s'est développée rapidement au XX^{ème} siècle et a atteint la parité avec les Fidjiens de souche vers 1945. Les Indiens avaient plus de biens dans les villes que les Fidjiens. L'emploi des Fidjiens de souche dans les plantations de canne à sucre était limité; ils restaient le plus souvent dans leurs villages, occupés à produire d'autres cultures et gouvernés par une administration fidjienne séparée. Quatre-vingt-quatre pour cent des terres relèvent du régime foncier coutumier, ce qui signifie que les Indiens, qui ne sont pas autochtones, ne peuvent pas être propriétaires de terres. Cependant, une grande partie des terres fertiles est louée à des planteurs indiens de canne à sucre. En raison de la nature communautaire du système électoral fidjien, la composition du parlement tend à refléter celle de la population. Les inégalités entre les deux groupes sont fortes dans le gouvernement et la fonction publique. Entre 1987 et 1990, le gouvernement était composé en moyenne de 83 % de Fidjiens et de 6 % seulement d'Indiens. Entre 1990 et 1996, il n'y avait pas d'Indien au gouvernement. Même lorsqu'un Indien est devenu premier ministre en 1999, les deux tiers des ministres étaient fidjiens. En 2001, les Indiens ne représentaient que 5 % du gouvernement. Une parité relative a régné dans la fonction publique pendant les premières années qui ont suivi l'indépendance. Cependant, après le coup d'Etat de 1987, la proportion des Fidjiens a augmenté de manière spectaculaire. Plus de 60 % des fonctionnaires sont maintenant des Fidjiens de souche, contre 30 % seulement d'Indiens. Les forces armées sont composées de Fidjiens à plus de 99 % et ceux-ci occupent plus de 85 % des postes les plus élevés de la fonction publique.

La constitution de 1997 a introduit des réformes radicales alliant système électoral majoritaire à préférences et partage du pouvoir. Le but du vote préférentiel est d'induire un comportement modéré des partis politiques et des électeurs et celui du partage du pouvoir, de veiller à ce que les partis jouissant d'un appui important des électeurs (ayant remporté au moins 10 % des sièges parlementaires) obtiennent la même proportion de portefeuilles au gouvernement. Les réformes n'ont pas eu les résultats escomptés. Aux élections de 1999 et 2001, les voix sont allées massivement à des partis extrémistes et non modérés, et le nouveau parti fidjien qui est sorti vainqueur des élections de 2001 a refusé d'attribuer au parti indien sa part des sièges au gouvernement. Selon Jon Fraenkel, l'expérience des Fidji remet en question l'importance excessive attachée ces dernières années à l'ingénierie électorale, qui part de l'hypothèse que les problèmes politiques peuvent être réglés par un simple changement des institutions. Bien qu'un certain partage du pouvoir soit nécessaire aux Fidji, a-t-il estimé, ce partage devrait reposer sur des conventions informelles conclues entre les élites des deux communautés et tenant compte des principaux intérêts de chacune d'elles. Jon Fraenkel a conclu que s'il était important d'avoir des institutions adaptées, ce ne devait pas être aux dépens de la vie politique.

Ralph Premdas a présenté les résultats de l'étude sur la Trinité-et-Tobago. Les deux groupes ethniques principaux sont les Afro-Créoles, qui représentent environ 38 % de la population et sont arrivés comme esclaves ou comme affranchis au XVIII^{ème} siècle et dans la première moitié du XIX^{ème} siècle, et les Indiens, qui constituent environ 39 % de la population et sont arrivés comme travailleurs sous contrat, pour la plupart dans la seconde partie du XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle, pour travailler dans les plantations de canne à sucre abandonnées par les Afro-Créoles après l'abolition

de l'esclavage. A la différence de la situation aux Fidji, en Lettonie ou en Belgique, il existe un troisième groupe non négligeable, "mixte" (18 %), dont dépend l'équilibre à la Trinité-et-Tobago. Il y a une division du travail entre les ethnies: les Afro-Créoles se retrouvent essentiellement dans l'administration, les professions libérales et l'industrie pétrolière, et les Indiens dans le secteur de la canne à sucre et les affaires. Le créole est la lingua franca, et environ la moitié des Indiens et la plupart des Afro-Créoles sont chrétiens. Il y a une grande fluidité et une forte interaction entre les groupes sur la scène publique, tous les groupes étant unis par un même lien culturel. Cependant, l'autosélectivité ethnique tend à influencer les lieux d'habitat, et les communautés conservent généralement quelques vestiges de leur identité ethnique d'origine, qui est plus forte dans les esprits qu'elle ne l'est en réalité.

Le parti qu'ils dirigent ayant longtemps gouverné le pays, les Afro-Créoles sont surreprésentés dans la fonction publique (42 % contre 34 % d'Indiens), en particulier aux échelons supérieurs où, avec le groupe mixte, ils occupent plus de 70 % des postes. Dans l'armée et la police, la proportion des Créoles est de 72 et 74 % respectivement. Les dix parlements qui se sont succédés entre 1961 et 2002 comptaient 56 % d'Afro-Créoles et 36 % d'Indiens. Sur cinq premiers ministres, un seul était indien. Entre 1961 et 1991, les gouvernements, composés de 17 à 22 membres, comptaient entre deux et cinq Indiens. En 1972, les Indiens ne représentaient que 11 % du gouvernement. La situation s'est inversée lorsqu'un Indien est devenu Premier ministre en 1995: les Indiens ont alors occupé 72 % des postes gouvernementaux, et six ministres seulement étaient afro-créoles. Lorsqu'un Afro-Créole a repris le pouvoir en 2001, la représentation indienne a été réduite à deux ministres, et la proportion des Afro-Créoles est montée à 63 %.

La séance suivante, toujours axée sur la bipolarité, a porté sur la Lettonie et la Belgique. En Lettonie, les Lettons de souche représentent 58 % de la population et les Russes 29 %. Des minorités, qui parlent russe pour la plupart, constituent 42 % de la population. Comme l'a rappelé Artis Pabriks dans son exposé, la Lettonie, bien que mise sous pression par ses puissants voisins allemands et russes, avait, au XIXème siècle et au début du XXème siècle, une structure ethnique unipolaire. En 1920, la population était lettone de souche à 76 %. Cette unipolarité a rendu la Lettonie relativement facile à gouverner comme Etat-nation, après son indépendance en 1918. Cette structure ethnique unipolaire a été transformée en structure bipolaire sous la domination soviétique, car de nombreux Slaves ont émigré en Lettonie. En 1989, la proportion des Lettons de souche était tombée à 52 %, alors que celle des Russes était passée à environ 35 % de la population. La minorité russe est devenue hégémonique dans une structure ethnique bipolaire. On a assisté à un intense processus de russification, qui a atteint les Lettons dans leur langue, leur structure du pouvoir et leur accès au secteur public. Lors de l'indépendance en 1991, les nouveaux dirigeants lettons ont cherché à redonner à l'Etat la structure unipolaire qu'il avait avant la guerre en adoptant des lois sur la nationalité qui obligeaient les habitants de l'ère soviétique à demander la nationalité lettone et à passer des examens de letton. En 2003, 75 % des citoyens étaient lettons et 17,9 % russes. Bien que la Lettonie évolue dans le sens de l'unipolarité pour ce qui est de la gouvernance du secteur public, la structure ethnique elle-même est toujours bipolaire. Artis Pabriks a rejeté l'idée d'un Etat conçu sur la base de deux communautés, à cause de l'asymétrie des relations entre Russes et Lettons. Sa préférence va à un Etat letton issu d'une communauté unique attachée aux droits individuels et démocratiques d'un régime libéral. Il a fait observer qu'il n'y avait pas de parti explicitement ethnique, même si les citoyens avaient tendance à voter selon leur appartenance ethnique, et que le secteur des ONG était assez mélangé. Les Lettons de souche dominant actuellement dans le secteur public. Bien que les minorités représentent 42 % de la population, elles n'ont que 20 % des parlementaires et ne sont pas représentées au gouvernement, car leurs partis n'ont pas été membres de coalitions gouvernementales. Dans les institutions qui ont fait l'objet d'une enquête, 92 % des employés sont des Lettons de souche. Cependant, les minorités sont mieux représentées dans les ministères de la sécurité.

Kris Deschouwer a présenté les conclusions concernant la Belgique. La majorité flamande a été défavorisée au XIXème et au début du XXème siècle lorsque le français était la langue de communication officielle. Une petite majorité de la population ne parlant que le flamand (néerlandais), la langue est devenue peu à peu une question politique majeure. Bien que ce conflit n'ait jamais été violent, il a été au centre de bien des débats houleux et de l'instabilité gouvernementale. Le pays est

divisé en quatre territoires linguistiques: les Flandres, la région de langue flamande; la Wallonie francophone qui a, à l'est (région reconnue comme territoire de langue allemande), une petite population germanophone; et la capitale, Bruxelles, qui était flamande à l'origine mais où le français domine maintenant et qui est administrée comme une région bilingue. Aujourd'hui, la région des Flandres est la plus riche et la plus dynamique des deux régions. Une démocratie consociative a été mise en place pour endiguer le conflit entre les deux communautés. Une large autonomie est accordée aux communautés rivales et, sur les questions d'intérêt commun, les décisions sont prises par consensus. Depuis 1978, il n'y a plus de partis politiques belges au niveau national car tous les partis sont maintenant régionaux. La Belgique a déployé des efforts concertés pour se doter d'un secteur public qui reflète fidèlement la composition ethnique de sa population. Grâce à un système de représentation proportionnelle, le parlement reflète l'importance démographique des deux communautés. Cependant, toutes deux ont le même nombre de ministres au gouvernement, bien que les Flamands soient plus nombreux dans la population. Ce léger désavantage pour les Flamands est compensé seulement par quelques postes de secrétaires d'Etat supplémentaires. Les décisions sont toujours prises par consensus plutôt que par vote. Dans la fonction publique, une stricte parité est de règle aux niveaux des directeurs et aux échelons supérieurs. En dessous du poste de directeur, la répartition entre les deux communautés est conforme à la proportion que chacune représente dans la population.

Discussion

Lors de la séance sur les Fidji et la Trinité, une série de commentaires a porté sur les questions de l'indigénité, des migrations et la mise en place d'une division ethnique du travail. Il a été suggéré que les luttes fondées sur l'indigénité tournent toujours en termes voilés autour de la notion de citoyenneté. Par exemple, bien que les Fidjiens de souche n'expriment pas leurs revendications en termes de citoyenneté, le fait qu'ils contrôlent la terre et prétendent à la direction du pays signifie que les Indiens sont relégués au rang de citoyens de seconde zone. L'un des participants a parlé à ce propos d'un problème "colon-autochtone" semblable à celui qui affecte les relations ethniques en Afrique australe. On a rétorqué cependant que, dans le contexte sud-africain, Blancs et Indiens avaient pu établir leur légitimité et leurs droits à la pleine nationalité, incluant le droit à la terre, en participant aux luttes contre l'apartheid. On s'est alors demandé quels arguments les Indiens pouvaient avancer aux Fidji pour contrer la culture de l'indigénité et jouir de tous les droits des citoyens. On a aussi constaté que les inégalités du secteur public dans les deux pays, bien que relativement faibles par rapport à d'autres pays, avaient engendré de gros problèmes politiques. On a relevé que les groupes privilégiés de la minorité avaient parfois d'autres moyens d'influencer le secteur public, même lorsqu'ils n'étaient pas directement représentés; et que bien des inégalités présentes dans le secteur public sont impossibles à comprendre si le secteur privé reste en dehors du champ d'étude. Les inégalités peuvent résulter de modes préétablis de spécialisation professionnelle. De plus, Khoo Boo Teik qui, par ses réflexions, a lancé le débat, a déclaré que l'étude de la gouvernance ne devait pas s'arrêter à la question de savoir qui fait partie du secteur public ou de l'économie, mais porter aussi sur la façon dont différents systèmes de gouvernance affectent les politiques de développement. Des participants se sont interrogés sur les raisons pour lesquelles des violences ethniques généralisées avaient pu être évitées aux Fidji alors qu'aucune préoccupation commune ne lie les deux communautés. Certains ont supposé que la stratégie de nombreux Indiens, qui ont préféré émigrer plutôt que rester pour combattre la discrimination, peut expliquer ce niveau moindre de violence généralisée.

Une deuxième série de commentaires a porté sur les systèmes électoraux comme moyen d'encourager la modération. L'idée que l'ingénierie électorale ne peut pas servir à stabiliser des sociétés divisées a été remise en question. Un participant a fait valoir que, dans une situation inextricable, les règles électorales pouvaient fort bien se révéler inefficaces, quel que fût le système, mais qu'il fallait bien admettre que les règles du scrutin majoritaire à un tour pouvaient renforcer les divisions. Une autre personne a déclaré que le vote préférentiel avait été un facteur de modération dans les campagnes électorales aux Fidji en encourageant les partis à établir des relations de collaboration avant les élections. Ils avaient été ainsi amenés à parler de coalitions et de modération, même si cela ne suffisait pas toujours à vaincre les partis extrémistes. On a souligné que, selon les règles du scrutin majoritaire

à un tour, si deux communautés s'affrontent, chacune assimile la victoire à une mainmise totale sur le gouvernement.

Jon Fraenkel a répondu que les Fidjiens refusent l'idée d'avoir un Indo-Fidjien pour Premier ministre, alors que les Indiens sont d'autant plus conscients des inégalités qu'ils étaient parvenus à une certaine parité dans de nombreuses institutions du secteur public avant le coup d'Etat de 1987. Quelque 80 000 Indo-Fidjiens, soit environ 20 % de la population indienne, ont quitté le pays depuis le coup d'Etat. Ce changement démographique va probablement se répercuter, selon lui, sur la vie politique future, en altérant la nature "équi-bipolaire" de l'Etat, d'autant plus que la population fidjienne a des taux de natalité élevés. L'inégalité entre les deux ethnies s'est creusée dans la fonction publique et au gouvernement. De plus, même si les Fidji n'ont pas de clivages qui se retrouvent dans les deux groupes, le jeu politique et la vie quotidienne ne sont pas toujours dictés par l'ethnicité, ce qui peut expliquer la faible incidence des violences interethniques. Il a conclu que le scrutin majoritaire à un tour, même s'il n'est qu'un piètre instrument pour des sociétés divisées, n'est pas responsable des divisions ethniques aux Fidji. Les délibérations qui ont abouti à l'adoption de la constitution de 1997 ont accordé trop d'importance au système électoral en créant des divisions ethniques. Les auteurs de la constitution sont partis de l'hypothèse qu'un changement de système électoral résoudrait ces problèmes; lorsqu'on a constaté que ce n'était pas le cas, un autre système majoritaire, le vote préférentiel, a été adopté. Cependant, la règle des 10 % appliquée pour la formation du gouvernement a pénalisé les petits partis et encouragé les électeurs à voter pour des partis homogènes et unifiés. Cela a renforcé la polarité ethnique en repoussant les petits partis à la périphérie et en affaiblissant les divisions intra-ethniques. Le parti travailliste fidjien a recueilli 66 % des votes indiens en 1999 et 75 % aux élections de 2001. Le parti indien qui constituait naguère une alternative a largement disparu.

Au cours de la séance sur la Belgique et la Lettonie, les discussions ont aussi porté sur les institutions à concevoir pour exprimer et gérer les identités dans des sociétés divisées. Wolf Linder, qui a lancé le débat, a soulevé deux questions de fond en comparant l'Etat centralisé et majoritaire de Lettonie avec l'Etat fédéraliste et consociatif de Belgique. Il a ainsi opposé deux conceptions de l'Etat et de la démocratie. La première, celle de la nation culturelle, pose que l'identité de l'Etat repose sur l'identité de langue, de culture et d'histoire du peuple. Si les membres des minorités veulent la nationalité du pays, ils doivent parler la langue et pratiquer la culture de la majorité. La deuxième, celle de la nation politique, en revanche, ne privilégie aucune langue, culture ou histoire. Elle peut accueillir plusieurs langues, cultures et histoires. On est aussi en présence de deux notions de la démocratie: la démocratie majoritaire, qui défavorise les minorités, et la consociation. Ces catégories, selon lui, font de la Belgique une nation politique et consociative et de la Lettonie une nation culturelle et une démocratie majoritaire. Malgré les différences en Belgique, il ne croit pas que les deux communautés opteraient pour la séparation, à cause d'intérêts communs sur nombre de questions, notamment la sécurité sociale et le statut problématique de Bruxelles. La préférence d'Artis Pabriks pour un Etat letton unipolaire lui a semblé contestable parce qu'à long terme, la Lettonie, en tant que membre de l'Union européenne, sera plus prospère que la Russie, que la population russe de Lettonie préférera nettement la Lettonie à la Russie, et que leurs revendications d'égalité de traitement auront gagné en légitimité.

Ces points de vue ont donné lieu à d'autres réflexions et commentaires des participants. Ceux-ci ont commencé par se demander comment l'Etat fédéral était financé en Belgique et si les deux communautés acceptaient le principe de la péréquation. Des questions ont été posées sur les principes apparemment assimilationnistes qui régissent l'unipolarité en Lettonie, et sur la nécessité de développer un ensemble de valeurs à partir de questions qui ne portent la marque d'aucune culture, telles que la démocratie. Quelqu'un a expliqué que les minorités n'abandonneront pas leur identité si la valeur essentielle est définie comme une valeur assimilationniste de la majorité. Un commentateur a dit ne voir aucun conflit entre les droits de l'individu et ceux du groupe. Il a expliqué que, bien que la plupart des pays étudiés soient des démocraties libérales, les individus continuent à défendre leurs intérêts en s'identifiant à tel ou tel groupe. La possibilité d'un changement des identités dans le contexte de l'intégration à l'UE a été évoquée également. Plusieurs hypothèses ont été lancées: par exemple, les aspirations des Russes de Lettonie peuvent, avec le temps, s'écarter de celles des Russes de Russie; l'UE a pu être pour la Belgique et la Lettonie une incitation à assouplir la rigidité liée à la

bipolarité; et les communautés de ces deux pays ont maintenant une identité supplémentaire qui se superpose à leur identité ethnique.

Prenant la parole en conclusion, Artis Pabriks a répondu que la culture était importante pour définir une nation et un Etat. Il a estimé que si elle semblait moins importante dans les démocraties occidentales aujourd'hui, c'était que la question culturelle avait été réglée avec la création des Etats-nations. L'Etat letton doit encore, selon lui, créer sa propre identité culturelle. Artis Pabriks a aussi précisé qu'il ne fallait pas confondre l'adhésion à l'individualisme libéral avec l'assimilation. On ne demande pas aux Russes d'abandonner leur identité russe mais d'en ajouter une autre—une identité lettonne. Après avoir défendu la politique de l'unipolarité comme une valeur essentielle pour les Lettons de souche, il a ajouté qu'avec les dispositions de l'UE, la Lettonie aurait de la peine à exercer une discrimination envers ses minorités, qui pourraient finalement avoir en Lettonie plus de droits collectifs que dans la moyenne des Etats de l'UE. Il a conclu à la nécessité d'étendre l'enseignement du letton dans les écoles russes pour favoriser l'intégration et a souligné l'importance de facteurs géopolitiques dans le traitement des relations ethniques en Lettonie.

Kris Deschouwer, de son côté, a réagi en disant que la culture tenait encore une place centrale dans la définition de l'Etat en Belgique. Les régions, et surtout le nord des Flandres, correspondent à des nations culturelles. Le nom même de Flandres renvoie à la langue, le flamand. Un Belge francophone vivant en Flandres jouira des mêmes droits que les Flamands mais sera considéré comme un étranger. Kris Deschouwer a souligné que s'il n'y avait pas deux Etats séparés, c'était à cause de la position contradictoire de Bruxelles. La Belgique est une double fédération: les Flamands voulaient des communautés et les Wallons, des régions. Le résultat a été un compromis: il y a les deux mais, pour avoir les deux, il faut qu'il y ait une Belgique. La séparation obligerait à se prononcer sur le sort de Bruxelles: les Flamands voudraient que la ville fasse partie des Flandres et les Wallons pourraient vouloir qu'elle forme un Etat séparé, ce à quoi les Flamands s'opposeraient. Rester ensemble est donc plus facile que se séparer. Il a également évoqué la question du financement de la fédération, qui est une pomme de discorde. La Belgique applique une politique de péréquation; autrement dit, toutes les régions jouissent de l'égalité de traitement. Chaque région est libre de dépenser ses crédits comme elle l'entend mais l'argent est distribué à partir du trésor central. Les Flamands, qui sont plus nombreux et ont une économie plus florissante et des revenus plus élevés, ont l'impression de subventionner les Wallons. C'est aussi le cas pour la sécurité sociale: ceux qui ont des revenus élevés paient pour ceux qui gagnent moins. C'est une source de frustration pour les Flamands.

Structures ethniques tripolaires: La Bosnie, la Suisse, le Nigéria et la Malaisie

Les problèmes liés à la bipolarité existent aussi dans les structures tripolaires: lorsque l'ethnicité est politisée, les différences peuvent se répercuter sur le système et gêner la formation d'alliances interethniques. De plus, les membres de deux groupes peuvent s'entendre aux dépens de ceux du troisième groupe, qui peut devenir une sorte d'opposition permanente. Des institutions peuvent être nécessaires pour atténuer la polarité. Des institutions consociatives ont favorisé la stabilité en Suisse et ont aidé à consolider la paix en Bosnie après la guerre. Le Nigéria et la Malaisie se sont aussi rapprochés peu à peu d'une forme de système consociatif pour gérer les divisions profondes de leur société.

Florian Bieber a présenté les résultats relatifs à la Bosnie-Herzégovine, produit des guerres civiles qui ont démantelé l'Etat yougoslave au début des années 90. Selon les estimations, la population de la Bosnie-Herzégovine se compose de 44 % de Bosniaques, de 34 % de Serbes et de 16 % de Croates. La guerre a fait quelque 2,3 millions de réfugiés et de personnes déplacées dans leur pays, victimes, pour la plupart, d'une volonté d'homogénéisation des régions ethniques. Selon Florian Bieber, les clivages sont moins profonds que dans d'autres sociétés car les trois groupes parlent la même langue et ont des traditions et des cultures similaires. Cependant, les Serbes sont membres de l'Eglise orthodoxe serbe, les Croates sont catholiques et les Bosniaques, musulmans. L'Accord de paix de Dayton, qui a mis fin à la guerre, a produit l'une des ingénieries institutionnelles les plus étudiées au monde. Le pays est

actuellement régi par de multiples mécanismes de partage du pouvoir. Au niveau de l'Etat, le pouvoir est partagé également entre les trois communautés. Deux entités s'ajoutent au système de l'Etat: une fédération, qui est gouvernée conjointement par les Croates et les Bosniaques, et une République serbe, largement gouvernée par les Serbes. Par ailleurs, un haut représentant supervise des aspects de l'Accord de Dayton. La plupart des pouvoirs sont délégués aux entités, et ceux qui restent sont en grande partie conférés au haut représentant. On a constaté, cependant, une tendance au renforcement des institutions centrales. Les trois communautés jouissent d'une représentation égale à la présidence et ont un droit de veto. Non seulement l'appartenance ethnique des membres de la présidence est prévue—un Croate, un Serbe et un Bosniaque—mais les membres sont aussi élus par les deux entités séparément. Il en est résulté une situation assez inhabituelle: les Serbes de la Fédération ne sont pas "représentés" à la présidence, pas plus que les Croates et les Bosniaques de la République serbe.

Florian Bieber a expliqué que les deux tiers des ministres, au niveau de l'Etat, devaient être de la Fédération et un tiers de la République serbe. Le gouvernement de la Fédération compte huit ministres bosniaques, cinq ministres croates et trois ministres serbes. Dans la République serbe, les Serbes ont huit ministres, les Bosniaques cinq et les Croates trois. La composition du premier parlement reflétait l'importance démographique des trois groupes. Et ceux-ci sont représentés dans les deux entités de la fonction publique selon la proportion de la population qu'ils constituent. Selon Florian Bieber, les réformes consociatives ont quatre inconvénients majeurs. Premièrement, elles ont renforcé des partis extrémistes plutôt que des partis interethniques. Deuxièmement, le haut représentant exerce les pouvoirs suprêmes et peut révoquer des représentants élus sans donner de motif, ce qui fausse le mécanisme de partage du pouvoir et la recherche de consensus. Troisièmement, dans un pays où l'ethnicité n'était pas une question primordiale dans les relations sociales pendant le régime communiste, la territorialisation de l'ethnicité et de la gouvernance a institutionnalisé l'ethnicité à outrance, ce qui a empêché le développement de formes de vie associative interethniques. Quatrièmement, la vieille élite responsable de la guerre a été consolidée par les réformes. Ses membres coopèrent très bien parce que ce sont des électors séparés qui déterminent qui doit gouverner.

Wolf Linder et Isabelle Steffen ont présenté les résultats concernant la Suisse. Environ 70 % de la population parlent l'allemand, 22 % le français, 7 % l'italien et moins de 1 % le romanche. Le groupe germanophone est lui-même morcelé en divers dialectes et traditions. La plupart des cantons ont un groupe ethnique majoritaire. Les principales lignes de faille, celles qui ont engendré des conflits dans l'histoire, ont été la religion et la classe et se retrouvent dans tous les groupes ethniques. La constitution de 1848 a institué un Etat fédéral composé de 25 cantons ayant chacun une histoire, une religion et une culture propres. Il est important de noter que les clivages dans ces cantons sont dans l'ensemble communs à tous les cantons et n'introduisent pas de division entre eux. Par exemple, les francophones et les germanophones peuvent être protestants ou catholiques et, à part le canton du Jura, qui a été découpé dans le canton de Berne, les deux populations présentent un profil socio-économique similaire. Les institutions suisses de partage de pouvoir sont différentes de celles de la Belgique et de la Bosnie-Herzégovine. Les partis politiques suisses sont nationaux et non pas ethniques. Aujourd'hui, les quatre principaux partis qui constituent la consociation recueillent des voix et obtiennent des sièges dans toutes les régions linguistiques du pays. Le succès du modèle suisse est dû à l'intégration des minorités structurelles dans le secteur public; à la large autonomie dont jouissent les cantons, qui ont plus que voix au chapitre lorsqu'il s'agit d'adopter des lois fédérales; à la démocratie directe, qui permet à de petits groupes de bloquer le processus législatif; aux bons résultats économiques obtenus à l'échelle nationale et à la relative égalité socio-économique entre les groupes et les cantons. Les groupes minoritaires, les Romands, de langue française, et les Tessinois, de langue italienne, sont légèrement surreprésentés au Conseil fédéral et au Tribunal fédéral. Ces deux institutions se composent de 57 % de germanophones, de 30 et de 29 % de Romands, respectivement, et de 13 et 7 % de Tessinois, respectivement. Sept personnes, dont au moins deux Romands et un Tessinois, assument à tour de rôle la présidence pour un an. La représentation au Conseil national (chambre basse du parlement) et au Conseil des Etats (sénat) reflète la composition de la population. Elle est également proportionnelle dans l'administration fédérale, y compris aux niveaux les plus élevés et dans les commissions d'experts. Les germanophones représentent 72 % des effectifs de la fonction publique fédérale, les Romands 21 % et les Tessinois 7 %. Wolf Linder et Isabelle Steffen ont relevé que les

principes qui guident la fourniture des biens et des services publics sont dans une large mesure indépendants des stratégies appliquées pour gérer les clivages ethniques. Les prestations sont étroitement liées aux contributions. Le gouvernement fédéral intervient dans les affaires cantonales uniquement lorsque le canton est incapable de trouver une solution. Les cantons jouissant d'une autonomie considérable, les politiques varient fortement d'un canton à l'autre.

Lors de la séance consacrée à la comparaison entre le Nigéria et la Malaisie, Abdul Raufu Mustapha a présenté les résultats de la recherche sur le Nigéria, dont les trois principaux groupes ethniques sont les Haoussas-Fulanis (30 % de la population), les Yorubas (20 %) et les Ibos (17 %). Plus de 340 autres groupes représentent 33 % de la population. Chacun des groupes principaux domine dans une des trois régions qui gouvernaient le pays au début de l'indépendance. Il y avait corrélation entre l'ethnicité, d'une part, et les modes de formation des partis et le comportement des électeurs, d'autre part, avant que soient introduites des règles strictes sur l'enregistrement des partis et la formation du gouvernement. Selon l'arrangement constitutionnel en vigueur avant l'indépendance, le nord disposait de 50 % des sièges au parlement. Cette majorité du nord a été maintenue entre 1959 et 1966. Un léger changement a été introduit dans la composition des gouvernements militaires entre 1967 et 1979, après la création des Etats et la recherche d'un équilibre ethnique. Les minorités ont été très présentes au gouvernement pendant cette période. Cependant, une nette majorité du nord s'est à nouveau affirmée dans le gouvernement de la Deuxième République de 1979–1983. En termes quantitatifs, les Haoussas-Fulanis ont dominé au début des années 60 et des années 80; les minorités du nord et du sud ont été mieux représentées au gouvernement après 1967; et à part la période de 1979–1983, les Yorubas ont été, eux aussi, bien représentés au gouvernement. Le seul groupe insuffisamment représenté au gouvernement est celui des Ibos, qui ont fait une guerre séparatiste entre 1966 et 1970. Aujourd'hui, les Haoussas-Fulanis, les Yorubas, les Ibos et les groupes minoritaires détiennent un nombre de ministères proportionnel à leur importance numérique.

Depuis la guerre civile de 1967–1970, des efforts concertés ont visé à mettre en place, par diverses initiatives, un secteur public stable et ouvert à toutes les ethnies. La première a été de dissoudre les trois régions fédérales héritées de l'époque coloniale pour établir un système politique décentralisé qui compte maintenant 36 Etats et 775 collectivités locales. La deuxième a été de recourir à des règles électorales—un pourcentage minimum de voix dans l'ensemble des Etats—pour que les gouvernements issus des élections jouissent d'un large soutien, majoritaire et national. La troisième stratégie consiste à appliquer des politiques à "caractère fédéral" ou d'action positive pour constituer la fonction publique et les établissements d'éducation. Ce caractère fédéral a amené à exiger une rotation de la présidence entre les six zones géopolitiques, ainsi que la nomination d'au moins un ministre fédéral en provenance de chacun des 36 Etats. Les fonctions clés, telles que celles de président du Sénat et de président de la Chambre des représentants, ont été touchées, elles aussi, par le principe d'équilibre entre les zones. Ces réformes ont entraîné une transformation radicale du secteur public au Nigéria, en particulier au niveau du gouvernement où l'équilibre est aujourd'hui poussé au plus haut point. Cependant, la mobilisation ethnique et les violences intercommunautaires continuent à poser de réels problèmes.

Khoo Boo Teik a présenté les conclusions des recherches faites sur la Malaisie où les Malais représentent 64 % de la population, les Chinois 27 % et les Indiens 9 %. La classification officielle est bipolaire en ce sens qu'elle divise la population entre les "bumiputera" ou autochtones, et ceux qui ne le sont pas. Pendant la période coloniale, les Malais étaient essentiellement des ruraux qui produisaient des cultures vivrières; les Chinois étaient des citadins et la main-d'œuvre chinoise dominait dans les mines d'étain et les petites entreprises; quant aux Indiens, ils travaillaient comme ouvriers agricoles dans les plantations d'hévéas. Au moment de l'indépendance, il y avait de fortes disparités de revenu, de fortune et de statut professionnel entre les trois groupes. Cette division du travail affectait les relations ethniques, car les Malais, qui étaient dans leur grande majorité des ruraux, se plaignaient d'être économiquement à la traîne des immigrants chinois et indiens qui, eux, exploitaient les ressources du secteur urbain et prospéraient dans le commerce, l'enseignement et les professions libérales.

Khoo Boo Teik a expliqué que les partis politiques étaient ouvertement ethniques dans leur composition, par leurs intérêts et leur organisation. Un pacte consociatif unit les partis des trois groupes principaux. Les sièges parlementaires sont alloués selon la composition ethnique de l'électorat, le profil ethnique des circonscriptions et la force relative des partis membres de l'alliance. La Nouvelle politique économique, adoptée après les émeutes raciales de 1969, s'est employée à éliminer la pauvreté et les inégalités ethniques. La composante malaise du pacte de gouvernement est devenue dominante dans la mesure où l'élaboration des politiques dans les principaux ministères, ceux des finances et du commerce, a été accaparée par les Malais. Le programme de redistribution, qui favorisait les Malais, visait aussi à doter la Malaisie de fortes capacités en matière d'élaboration des politiques et d'autres modes de gouvernance associés aux Etats développementaux de l'Asie de l'Est. Les données recueillies laissent à penser que la proportion des ministres chinois et indiens combinée au gouvernement a diminué entre 1973 et 2003. Les non-bumiputera sont aussi sous-représentés au parlement. Cependant, globalement, la part combinée des postes de la fonction publique occupés par des Chinois et des Indiens (30 %) est assez proche de la proportion qu'ils représentent dans la population (36 %). Les Malais occupent 85 % des emplois dans l'administration et le service diplomatique, 68 % des emplois dans les professions libérales et 78 % dans les services d'appui. Khoo Boo Teik a conclu que même si certains objectifs ont été atteints, la politique de redistribution a renforcé l'idée que le secteur public, considéré comme inefficace, est pour les Malais et le secteur privé, performant, pour les Chinois.

Discussion

Kris Deschouwer, qui devait faire part de ses réflexions sur les exposés concernant la Suisse et la Bosnie-Herzégovine, a souligné la difficulté de comparer deux pays qui diffèrent par leur histoire, leur niveau de développement et les relations avec leurs voisins et avec la communauté internationale. Celle dernière est beaucoup plus forte en Bosnie, alors que les Suisses non seulement adoptent une attitude neutre dans les affaires internationales mais sont aussi assez repliés sur eux-mêmes, surtout dans leurs relations avec l'Union européenne. De plus, les institutions ont été mises en place à partir du sommet en Bosnie et à partir de la base en Suisse. Les règles adoptées pour gérer les clivages sont rigides et formelles en Bosnie et assez informelles en Suisse. Le mélange de rigorisme et d'informalité, a-t-il constaté, laisse plus de flexibilité à la Suisse. Les institutions suisses se sont mises en place sur une longue période, ce qui a permis aux conflits et aux passions de s'apaiser, alors que les institutions de Bosnie sont très récentes. Et comme les institutions suisses ont mis longtemps à parvenir à leur état actuel, il semble que cette construction n'ait pas été un effort délibéré et que les élites aient internalisé les règles, ce qui n'est pas le cas en Bosnie, où il faut constamment rappeler les règles à la classe politique. D'autres commentaires, faits par les participants, ont porté sur les politiques de redistribution et sur le statut des étrangers en Suisse, où ils représentent environ un cinquième de la population.

Wolf Linder a répondu que le système suisse alliait des règles formelles et d'autres informelles. Le fédéralisme est formel, la représentation proportionnelle est à la fois formelle et informelle, et le partage du pouvoir est essentiellement informel, bien qu'il présente des aspects rigoristes. Si le côté informel est une bonne chose, a-t-il ajouté, il n'est pas sans inconvénient. Par exemple, pendant dix ans, le Conseil fédéral a compté deux femmes sur les sept membres le composant. On espérait qu'il pourrait en compter trois en 2004, mais les élections, qui ont entraîné une modification de la répartition des sièges entre les quatre partis au gouvernement, ont eu pour effet de réduire le nombre des femmes à une seule. Il en a été ainsi parce qu'il n'y a pas de règle écrite sur la proportionnalité. Les inégalités font partie de la vie des fédérations, a-t-il fait observer. Les efforts d'égalisation que déploie le gouvernement suisse ne suffisent pas à corriger les inégalités entre les cantons; le fédéralisme limite les possibilités d'action. Il a aussi estimé que l'intervention internationale pouvait aggraver les conflits ethniques et que le fédéralisme, tout en aidant à gérer les conflits, pouvait prolonger les clivages ethniques. Il a souligné que les institutions n'étaient pas en Suisse le produit d'une construction systématique et que si, aujourd'hui, les personnalités politiques prenaient rarement les institutions à la légère, c'était parce qu'il existe un équilibre tel que nul ne peut gagner en changeant les règles. Il a aussi mis en évidence un autre problème: la tendance des institutions à évoluer en sens unique. Une fois que le fédéralisme est installé, on ne peut pas revenir en arrière parce qu'il faudrait suivre la voie

fédérale pour le moindre amendement et que les perdants en puissance ne manqueraient pas de la bloquer.

La réponse de Florian Bieber a porté sur les trois questions. Tout d'abord, a-t-il déclaré, bien que l'intervention internationale en Bosnie-Herzégovine ait été importante pour mettre fin à la guerre, le problème est maintenant de savoir comment mettre fin à l'intervention. Il ne croyait pas qu'il y aurait une autre implosion en Bosnie, parce que les relations ethniques avaient été territorialisées, et que les accords conclus favorisent les partis nationalistes. Il y a aussi le rôle modérateur de l'UE et la conscience que des groupes apparentés peuvent ne pas s'entendre lorsqu'ils vivent sous le même toit. On a constaté par exemple que les Croates de Croatie préfèrent les Serbes aux Croates de Bosnie. Le grand problème en Bosnie, a-t-il affirmé, c'est que beaucoup de gens se sentent lésés par les nouvelles frontières, qui les ont dépossédés de leurs biens et de leurs droits et ont fait d'eux des minorités. Il a souligné la nécessité d'avoir des règles formelles dans des sociétés divisées comme la Bosnie parce que, vu le peu de confiance qui règne entre les acteurs, les accords n'auraient pas été respectés sans elles. Mais malheureusement, les règles formelles sont rigides; une règle simple—la représentation de tous les partis au gouvernement—aurait suffi. Au lieu de cela, on a une règle qui stipule le nombre de postes à pourvoir par chacun des groupes. On aurait dû laisser aux hommes et femmes politiques le soin d'arrêter ces détails. Il a conclu en expliquant qu'il n'existait pas en Bosnie de politiques fédérales de redistribution en raison de la pauvreté de l'Etat fédéral. Les entités ne redistribuent pas non plus.

Le président de la séance consacrée au Nigéria et à la Malaisie, Ukoha Ukiwo, a relevé la différence des résultats obtenus dans les deux pays pour ce qui est de la manière de gérer leurs inégalités et leurs différences. Il a observé que la Malaisie, qui a opté pour des partis ethniques et une franche discrimination en faveur d'un groupe, a mieux réussi à sortir la population de la pauvreté et à prévenir les conflits violents que le Nigéria, qui a essayé d'éviter la discrimination ethnique et la formation de partis ethniques. Des participants ont fait remarquer que l'acceptation par les Chinois et les Indiens de leur statut de minorités et de la discrimination en Malaisie était peut-être liée au fait que ces groupes ne sont pas autochtones et qu'ils profitent de la Nouvelle politique économique (NPE), qui a limité la part de l'économie malaisienne passée entre des mains étrangères, porté à 40 % les parts chinoises et indiennes, assuré des taux de croissance élevés, et favorisé le départ d'immigrés chinois. Khoo Boo Teik a expliqué que la croissance élevée permettait aux Chinois de compter sur eux-mêmes, d'adhérer aux objectifs fixés et de mettre leurs doléances en sourdine. De plus, la décision d'incorporer les Etats de Sarawak et de Sabah (non malais) dans la fédération a fait contrepoids à la menace que les Chinois représentaient pour la population de la péninsule malaise. La sécession de Singapour et la décision prise par le Sarawak et le Sabah de rester dans la fédération ont modifié la nature démographique du pays en faveur des bumiputera et affaibli ce qui aurait été une équité-polarité à la fidjienne. Le Sarawak et le Sabah se perçoivent comme les égaux de la Malaisie occidentale—qui compte 11 Etats—et considèrent que la fédération se compose de trois entités, et non de 13 Etats. L'orientation anti-pauvreté de la NPE a été aussi très importante. Il y a eu un très vaste programme de réinstallation en milieu agricole qui, au lieu de redistribuer des terres, a donné à de nombreux paysans malais sans terre accès à de nouvelles terres. De plus, la stratégie de l'industrialisation pour l'exportation a entraîné la prolétarianisation de nombreux Malais ruraux, en particulier de jeunes femmes, ce qui a résolu, à de nombreux égards, les problèmes du chômage et de la pauvreté dans les campagnes. Tout cela est à mettre au crédit des compétences supérieures de l'Etat en Malaisie. Alors que les sociétés multiethniques de l'Asie du Sud-Est se déchiraient après la crise financière de 1997, la Malaisie a su éviter l'implosion.

Les participants se sont aussi intéressés au problème épineux du fédéralisme nigérian, aux effets néfastes de la guerre de sécession du Biafra, au régime militaire et à la privatisation. Ils ont fait observer qu'à la différence de la Malaisie, aucun groupe ethnique ne pouvait prétendre au Nigéria à l'antériorité du fait de son indigénité. Celle-ci, cependant, apparaît au niveau de l'Etat où la citoyenneté est définie. Un individu est ressortissant de l'Etat dans lequel ses grands-parents sont nés. Bien que le pays s'éloigne de ce fédéralisme ethnique, il n'a pas pu modifier les règles de la citoyenneté de manière à encourager une pleine intégration. Il continue à se servir de l'indigénité pour élever des barrières malgré des migrations massives à travers le pays. Abdul Raufu Mustapha a relevé

deux changements essentiels apportés au fédéralisme nigérian: les anciennes régions ont perdu leurs pouvoirs au profit du centre et, avec la création des Etats, le territoire de l'Etat a pris le pas sur la région et, dans une certaine mesure, sur l'ethnie. L'indigénéité n'a pas été réformée, à son avis, parce que certains segments du pays estiment qu'il en résulterait une aggravation des inégalités actuelles: les méridionaux qualifiés migreraient vers le nord et y domineraient la sphère publique. Il a déclaré que l'armée avait été la première institution à introduire des quotas dans ses politiques de recrutement. Cependant, les Ibos ont été désavantagés dans l'armée à cause de la guerre civile et de la façon dont se font les promotions: jusqu'au grade de colonel, la promotion se fait au mérite; au-dessus de ce grade, il faut des recommandations du corps des officiers, qui compte très peu d'Ibos. La privatisation, a-t-il expliqué, est considérée comme favorisant le sud, en particulier les Yorubas. Certains Etats lèvent des fonds pour acheter des biens pour leurs autochtones dans l'espoir de les transférer à leurs citoyens à l'avenir. Il a conclu que, malgré de nombreux problèmes, les réformes du Nigéria avaient donné des résultats non négligeables sur le plan de l'intégration, citant en exemple le Service national de jeunesse.

La multipolarité ethnique concentrée: Le Ghana, le Kenya et l'Inde

Le Ghana, le Kenya et l'Inde ont été discutés comme exemples de sociétés caractérisées par une multipolarité ethnique concentrée. Bien que ces sociétés comptent de nombreuses ethnies, certains des groupes sont assez importants pour former des coalitions sélectives dans la course à l'accès au secteur public. Les groupes qui ne font pas partie de la coalition victorieuse risquent d'en être exclus ou d'y entrer en nombre insuffisant. Dans le premier type de multipolarité concentrée, un groupe constitue environ la moitié de la population. Cela peut encourager de plus petits groupes à former des coalitions pour faire barrage au groupe majoritaire, qui peut lui aussi former des coalitions sélectives. Si le groupe dominant se morcelle, le comportement politique peut se rapprocher de ce qu'il est dans les structures multiethniques fragmentées, dans lesquelles l'ethnicité perd de son sens dans le secteur public. Dans le deuxième cas de figure, il est, parmi les nombreux groupes, quatre ou cinq groupes de taille relativement égale qui, ensemble, représentent une écrasante majorité de la population. Les élites de chaque groupe pensent parvenir à gouverner en se choisissant des alliés et en formant des coalitions. Les règles électorales du scrutin majoritaire à un tour dans un régime présidentiel peuvent renforcer ces choix. Dans un troisième cas de figure, la ligne de faille ethno-linguistique se conjugue à d'autres clivages, tels que la caste et la religion, qui n'entraînent pas une aussi grande fragmentation. Si ces clivages sont communs à plusieurs groupes et ne renforcent pas la division entre eux, ils peuvent encourager des formes centripètes de coopération, même si certains partis fondés sur ces clivages se trouvent renforcés. La multipolarité ethnique concentrée peut donc donner des résultats à la fois positifs et négatifs. Elle peut être relativement bénéfique, comme les structures unipolaires et les structures multipolaires fragmentées ou néfastes, comme les structures bipolaires et tripolaires politisées.

Richard Asante a présenté les résultats de l'étude relative au Ghana. Le Ghana est une société multiethnique dans laquelle les Akans représentent 49 % de la population, et trois autres grands groupes—les Mole-Dagbanis, les Ewés et les Gâ-Adangbes—16,5 %, 12,7 % et 8 % respectivement. Cette structure pourrait encourager une vie politique fondée sur la confrontation des idées et la formation de coalitions ethniques sélectives, comme cela s'est produit pendant la période de décolonisation et les premières années d'indépendance, à l'époque où le parti au pouvoir, le Convention People's Party de Kwame Nkrumah, faisait face à une coalition de partis à base ethnique représentant les Ashantis (sous-groupe des Akans), les Ewés et des intérêts du nord. Cependant, chacun des quatre grands groupes est lui-même morcelé. Cette situation a contribué à faire du Ghana un pays en apparence très fragmenté. Ce sont les Akans, qui se divisent en 20 sous-groupes, qui sont le plus fractionnés. Ils ne se sont pas comportés comme une unité politique soudée, et des coalitions interethniques ont été la règle.

Richard Asante a traité de la polarisation ethnique dans deux régions: la fracture entre les Ewés et les Ashantis, et la fracture Nord-Sud. Les Ewés et les Ashantis sont les deux groupes qui ont été le moins flexibles dans leur comportement d'électeurs. Ils ont un niveau d'éducation élevé et, historiquement,

rivalisent pour dominer le secteur public. Cependant, ensemble, ils ne représentent qu'environ 27 % de la population. Les Ashantis, qui constituent 14,8 % de la population, n'ont pas réussi à mobiliser les autres sous-groupes akans et à obtenir qu'ils se rallient à leurs choix en matière de gouvernance du secteur public. En conséquence, même si la rivalité est forte entre les Ashantis et les Ewés, elle ne semble pas menacer le corps politique. La fracture nord-sud est à la fois religieuse et matérielle. Le nord, majoritairement musulman, est pauvre en ressources et à la traîne du sud dans la plupart des indices sociaux et économiques. Il est fragmenté et déchiré par des graves conflits communautaires, dans lesquels l'Etat central a joué le rôle d'un arbitre neutre. Même si les Akans dominent le secteur public, les trois autres grands groupes sont suffisamment représentés, et la politique publique soutient l'équilibre ethno-régional. Les partis dominants actuels ne sont pas ethniques, et les préférences des électeurs ne sont pas allées systématiquement dans le sens de leur ethnie.

Karuti Kanyinga a présenté les résultats relatifs au Kenya. La population du Kenya se répartit à peu près également entre cinq grands groupes. Le groupe le plus important, les Kikuyus, ne représente que 21 % de la population, et les quatre autres (les Luhyas, les Kalenjins, les Luos and les Kambas) 11 à 14 % de la population chacun. Ces cinq groupes constituent environ 70 % de la population. Chacun de ces cinq groupes est majoritaire dans au moins une des huit régions du pays. Etant donné leur égalité relative, chacun d'eux pense avoir des chances de former le gouvernement s'il parvient à rassembler plusieurs ethnies en une coalition victorieuse. Chacun a essayé de l'emporter sur les autres, ce qui a rendu difficile la formation durable de larges coalitions réunissant la plupart des grands groupes. Exception faite des élections de 2002, les grands groupes n'ont pas pris la peine d'investir dans de larges coalitions. Chaque groupe a formé son propre parti, repoussant les négociations jusqu'au moment où les résultats des élections seraient connus. Le système de scrutin majoritaire à un tour qui est en place permet aux partis de gagner la présidence avec une majorité relative de voix s'ils peuvent aussi recueillir 25 % des suffrages dans cinq au moins des huit régions. Si aucun des candidats n'obtient 25 % des voix dans cinq provinces au moins, un second tour de scrutin a lieu avec, en lice, les deux candidats qui ont recueilli le plus de voix. En conséquence, la plupart des élites politiques ont préféré faire cavalier seul en comptant sur leur base ethnique, estimant que, de cette manière, un deuxième tour de scrutin serait inévitable et qu'il serait temps alors de rechercher des alliances. Cependant, en 1992 et en 1997, la Kenya African National Union (KANU), ayant l'avantage d'être déjà au pouvoir, a eu accès à des ressources qui lui ont permis de former une large coalition, ce qui l'a aidée à satisfaire à la règle des 25 % relative à la répartition régionale. La règle de la majorité relative a permis à la KANU de gouverner avec seulement 36 % et 40 % des voix lors de ces deux élections.

Bien que les cinq groupes représentent une proportion relativement égale de la population, seuls les Kikuyus et les Kalenjins ont pu former des coalitions victorieuses. Lorsque Jomo Kenyatta était au pouvoir (1963–1978), les Kikuyus, alliés aux Merus et aux Embas, dominaient dans le secteur public. Avec Daniel Arap Moi au pouvoir (1978–2002), les Kalenjins (quatrième groupe démographique du pays) sont passés en position dominante. Entre 1963 et 1978, les Kikuyus occupaient en moyenne 29 % des postes ministériels alors qu'ils ne représentaient que 21 % de la population. Ce mode de distribution inégal et fluctuant est également observable dans la fonction publique. Lorsque Jomo Kenyatta était à la tête du pays, 31 % des secrétaires permanents étaient kikuyus, et 6 % kalenjins. La proportion pour les trois autres principaux groupes était de 12 % pour les Luos, de 9 % pour les Luhyas et de 13 % pour les Kambas. Les Kalenjins dominaient lorsque Daniel Arap Moi était au pouvoir et occupaient 21,6 % des postes de secrétaire permanent. Cette proportion était de 30 % pendant le régime multipartite (1994–2001). Celle des Kikuyus est tombée à 20 % pendant la présidence de Daniel Arap Moi. Entre 1994 et 2001, elle n'était plus que de 10 %. Les données pour les postes d'ambassadeur indiquent des tendances similaires, avec une alternance des Kikuyus et des Kalenjins en position dominante selon la personnalité à la présidence.

L'auteur de l'étude sur l'Inde, Niraja Gopal Jayal, n'ayant pu assister à la conférence, Yusuf Bangura en a fait un résumé au cours de la séance consacrée à la multipolarité ethnique fragmentée. L'Inde compte plus de 1 600 groupes linguistiques; le plus grand, de langue hindi, représente environ 40 % de la population. La plupart des groupes linguistiques se divisent selon un système hiérarchique de castes, avec les castes "énumérées" à l'échelon le plus bas. Huit pour cent de la population est qualifiée de

tribale, et il y a environ six grandes religions, dont l'hindouisme, auquel adhère 82 % de la population. Ces clivages sont, dans l'ensemble, communs à tous les groupes et ne renforcent pas la division entre eux. Les partis panindiens ont recueilli régulièrement plus de 60 % des suffrages populaires entre 1952 et 1991. Cependant, la proportion des voix allant aux partis ethniques a augmenté pour atteindre environ 35 % ces dernières années. Le fédéralisme a contribué à endiguer les conflits liés aux différences ethno-linguistiques. Cependant, la politisation de deux lignes de faille—la caste et la religion—affecté le morcellement de la structure sociale indienne. Le discours sur la caste a pris un tour bipolaire—castes progressistes contre castes arriérées, castes arriérées contre castes "énumérées" et castes "énumérées" contre tribus "énumérées"—et il en a été de même du clivage religieux, avec les hindous s'opposant aux musulmans (qui représentent 12,12 % de la population) et les partis du réveil hindou menaçant de convertir l'Inde en une société unipolaire. La composition linguistique/régionale du parlement, du gouvernement et de la fonction publique est relativement équilibrée. Cependant, les hindous des hautes castes dominant dans le secteur public, bien que la politique de redistribution, qui garantit des sièges parlementaires et des postes dans la fonction publique aux castes inférieures, ait entamé cette domination. Plus des quatre cinquièmes des employés subalternes de l'administration sont encore issus de basses castes. Les musulmans sont peu représentés au parlement mais, jusqu'à la formation des gouvernements conduits par des partis hindous, leur représentation au gouvernement était à la mesure de leur proportion dans la population. Les sièges réservés n'ont pas amélioré la condition socio-économique ni l'influence publique des castes et tribus "énumérées".

Discussion

Les participants ont pris note des différentes façons dont l'ethnicité se répercute sur la vie politique et le secteur public dans les divers pays. Bien qu'à l'indépendance, les minorités aient défendu le fédéralisme dans tous les pays, les partis sortis vainqueurs au Ghana et au Kenya l'ont étouffé au nom de l'unité nationale. Cependant, l'interdiction de partis ethniques semble avoir eu un effet plus positif au Ghana qu'au Kenya. Certains participants ont avancé l'hypothèse que la raison en était peut-être la différence de qualité de la direction politique dans les deux pays. On a également relevé que le fédéralisme n'avait plus le vent en poupe, au contraire de la décentralisation. On a également fait observer que, malgré l'intense rivalité et l'inégalité des ethnies dans son secteur public, le Kenya a évité les coups d'Etat militaires qui se sont succédé au Ghana dans les années 60 et 70. Les participants ont aussi évoqué la fragilité de la coalition actuellement au pouvoir au Kenya et l'apparente réticence des élites au pouvoir à reconnaître l'instabilité des stratégies fondées sur la domination ethnique et la nécessité de s'en tenir aux accords.

Richard Asante a affirmé que tous les gouvernements au Ghana avaient été attentifs à l'ethnicité, y compris ceux qui avaient été formés par des régimes militaires. L'édification de la nation a été un facteur primordial dans le succès des efforts déployés pour modérer le sens de l'appartenance ethnique au Ghana, surtout pendant l'ère Nkrumah. Il a expliqué que le nouveau parti conservateur était moins ethnique dans son orientation que son prédécesseur des années 50 et 60. Karuti Kanyinga a dit que s'il y avait diverses raisons susceptibles d'expliquer pourquoi les élites kényennes reniaient leurs engagements, la faiblesse de la société civile tenait une place centrale parmi elles. Ce qui intéressait les partis d'opposition, ce n'était pas de corriger des inégalités historiques, mais d'évincer le parti au pouvoir. En fait, la sélection des délégués à la conférence constitutionnelle s'est accompagnée de beaucoup de corruption. Certaines sections de la nouvelle coalition gouvernementale pensent donc pouvoir revenir au jeu classique de la sélectivité ethnique. Karuti Kanyinga a cependant estimé que cela allait encore accentuer la polarisation au Kenya dès lors que les quatre autres groupes menacent de se retirer de l'alliance et de faire campagne contre un gouvernement de plus en plus perçu comme dominé par les Kikuyus.

Structures ethniques fragmentées: La République-Unie de Tanzanie et la Papouasie-Nouvelle-Guinée

La septième séance a porté sur des cas de forte fragmentation ethnique. Dans ces sociétés, aucun groupe n'est numériquement assez important pour former des coalitions sélectives et établir son hégémonie dans des conditions démocratiques. Les partis classiques sont très probablement multiethniques. Il arrive même qu'un parti séduise au-delà des clivages ethniques et recueille une majorité de voix. Les loyalismes et conflits ethniques, en revanche, peuvent être localisés, ce qui implique que le gouvernement central peut, en restant neutre, se poser en médiateur.

Ray Anere a présenté l'étude de cas de la Papouasie-Nouvelle-Guinée. Ce pays présente la plus forte fragmentation ethnique au monde. Sa population de cinq millions d'habitants se divise en 826 groupes ethno-linguistiques. Les trois groupes les plus importants numériquement représentent respectivement 1,6 %, 1,1 % et 0,86 % de la population, soit ensemble moins de 4 % de la population. Il en résulte qu'aucun groupe n'est assez grand pour dominer dans le secteur public. Les partis politiques qui se disputent les fonctions publiques sont multiethniques et jouissent d'une large base. La "représentation" des groupes ethniques au parlement, dans les partis politiques, au gouvernement et dans la fonction publique est relativement équilibrée. Cependant, le système des partis est peu institutionnalisé, les personnalités ont plus d'importance que les partis dans la politique électorale, et une certaine inégalité socio-économique règne entre les régions et les provinces, ce qui veut dire que certains groupes ethniques sont mieux dotés que d'autres. Bien qu'aucune ethnie ne domine dans le secteur public, la concurrence qui s'exerce à l'entrée du secteur public est tout à fait ethnique dans la mesure où les électeurs soutiennent des hommes et des femmes de leur clan plutôt que des partis. Cependant, il y a plus de parlementaires membres de partis que de candidats indépendants. Les conflits ethniques sont en grande partie localisés. Il y a eu un grand nombre de candidats (dont beaucoup sont indépendants), une succession assez rapide des gouvernements, et des violences au niveau local. Ces résultats sont sans doute dus au système électoral du scrutin majoritaire à un tour et au régime parlementaire, qui permet à des parlementaires de devenir ministres en changeant de parti. La polarisation s'est surtout concentrée dans la région de Bougainville, où les groupes ethniques estiment avoir des identités "raciales", des coutumes et une histoire différentes de celles du reste du pays. Aucun des trois "grands" groupes n'est actuellement représenté dans l'actuel gouvernement. Et les personnalités issues des régions relativement riches n'ont dominé ni dans le parlement, ni dans le gouvernement ou la fonction publique. La composition du parlement reflète la répartition démographique dans les régions et provinces. Les membres du gouvernement, comme les chefs de ministères ou de départements de la fonction publique, présentent une grande diversité. Aucun des trois "grands" groupes n'est actuellement représenté au sommet de la fonction publique.

Julius Nyang'oro a présenté les résultats de l'étude faite sur la République-Unie de Tanzanie, où le groupe numériquement le plus important, les Wasukumas, ne représente que 13 % de la population; les deuxième et troisième groupes représentent 3,9 % et 3,6 %. Les Wasukumas eux-mêmes forment un groupe ethnique composite qui compte de nombreux sous-groupes. On dénombre environ 120 groupes ethniques dans le pays. Les mariages mixtes sont fréquents et les migrations, un phénomène répandu. Les étudiants d'une région sont envoyés à l'école dans diverses autres, et les administrateurs ne sont pas affectés dans leur région d'origine. Contrairement à la Papouasie-Nouvelle-Guinée, la République-Unie de Tanzanie avait un solide système de parti unique au moment de l'indépendance et une idéologie nationaliste égalitaire axée sur l'amélioration de la condition socio-économique des individus, quelle que soit leur origine ethnique. La politique ethnique était proscrite et le swahili promu au rang de langue nationale. Le parti au pouvoir avait une présence effective dans toutes les régions du pays. Lorsque le multipartisme a été autorisé dans les années 90, la plupart des partis étaient multiethniques, et la fragmentation n'a pas entraîné de prolifération de candidats indépendants. La plupart des études soulignent que l'identité et le comportement ethniques sont peu développés dans la République-Unie de Tanzanie. Les partis politiques sont multiethniques et, depuis l'indépendance, la composition de la fonction publique, du parlement et du gouvernement a été marquée par un relatif équilibre ethnique/régional. Actuellement, les deux principaux groupes ethniques ne sont pas représentés aux échelons les plus élevés de la fonction publique. Il est rare qu'un groupe ethnique ait

plus d'un membre au sommet de la fonction publique et au gouvernement. Les confrontations ont lieu le plus souvent sur la petite île de Zanzibar, entre Africains et Arabes (conflit que Julius Nyang'oro a qualifié de politique et non d'ethnique), et des conflits opposent autochtones et Indiens, et nationaux et étrangers lors de la privatisation de biens publics.

Après ces exposés, Max Ooft, Représentant résident assistant du PNUD au Suriname, a pris la parole pour faire part de l'expérience du Suriname, Etat multiethnique des Caraïbes. Il a expliqué que le Suriname, qui compte 480 000 habitants, a quatre groupes ethniques principaux. Le plus important (les descendants des immigrants indiens engagés par contrat) représente 37 % de la population; ensuite viennent les Créoles, groupe métissé, avec 33 % de la population; les descendants des Indonésiens venus travailler sur contrat arrivent en troisième position avec 15 % de la population, suivis par les Maroons, groupe non métissé formé par les descendants des esclaves africains, qui constituent 10 % de la population. Celle-ci compte aussi un groupe autochtone d'Amérindiens (2–3 %), ainsi que des immigrants chinois, brésiliens, juifs, libanais, guyanais et haïtiens. Ces groupes vivent en général séparément et se divisent entre plusieurs religions: l'hindouisme, le christianisme (catholicisme et protestantisme) et l'islam. Max Ooft a relevé un trait intéressant concernant le Suriname: bien qu'il y ait eu des conflits ethniques par le passé et que les partis soient organisés sur une base ethnique, depuis le putsch de 1990 et le passage au multipartisme, les partis forment des coalitions pour gouverner le pays. Bien qu'il n'y ait pas de pacte formel de partage du pouvoir, la plupart des politiques doivent être contrôlées pour qu'aucun groupe ethnique ou parti ne se sente lésé dans la coalition quadripartite. Les plus exclus restent les Maroons et les autochtones, qui vivent les uns et les autres dans les régions boisées de l'intérieur du pays.

Discussion

Le grand nombre de groupes ethniques recensé pour la Papouasie-Nouvelle-Guinée a amené les participants à se demander si ces groupes étaient des clans ou des sous-divisions de groupes ethniques. Une hypothèse a été aussi avancée: l'absence de mouvement nationaliste dans le pays est peut-être liée aux politiques néfastes de la puissance coloniale, l'Australie. Le président de séance, Jon Fraenkel, a signalé qu'il y avait d'importantes luttes régionales dans le pays, la plus importante opposant les montagnards aux Papouans de Port Moresby, la capitale. Dans les montagnes vivent un grand nombre de petits clans qui ne se perçoivent pas comme montagnards lorsqu'ils sont chez eux mais qui attachent de l'importance à cette identité lorsqu'ils sont dans la capitale.

Des participants ont mis en garde contre les dangers de politiques d'ajustement structurel guidées par le marché, qui creusent les inégalités et sont en train de défaire des relations ethniques assez harmonieuses dans la République-Unie de Tanzanie. On a aussi avancé l'hypothèse que la stabilité de ce pays tenait à la très faible intensité des pressions pour le changement social exercées à l'époque de la décolonisation et lors de l'introduction du multipartisme. Un dirigeant fort n'avait donc pas eu de peine à rassembler la population sous un parti politique unique. Les participants ont discuté de la nécessité d'un traitement systématique des problèmes des minorités raciales (Indiens et Blancs) et de Zanzibar, dont les divergences ethniques avec le continent pourraient finir par nuire à l'unité du pays.

Un participant a relevé la nature à la fois ethnique et idéologique des partis surinamais. Chaque groupe ethnique a un parti idéologique et ethnique, et le gouvernement de coalition doit gérer ces deux tendances. Il est important, a-t-on fait également remarquer, de se pencher sur les relations traditionnelles entre groupes avant de s'intéresser au type d'institutions à mettre en place, si l'on veut que les responsables politiques comprennent pourquoi des institutions fonctionnent dans certains contextes et pas dans d'autres.

En conclusion, Ray Anere a répondu que, bien que les relations ethniques en Papouasie-Nouvelle-Guinée puissent être qualifiées de claniques, il s'agit de clans qui parlent des langues différentes. La configuration géographique—des îles dispersées et un relief montagneux—n'a pas été propice à un choix global ni au développement d'un mouvement nationaliste. Julius Nyang'oro, de son côté, a répondu aux commentaires faits sur la République-Unie de Tanzanie, en décrivant la crise de Zanzibar comme résultant d'une démocratisation incomplète et de manipulations de l'Etat plutôt que de facteurs ethniques. Il se trouve simplement que ceux qui résistent sur l'île de Pemba ont une couleur de peau

différente, a-t-il affirmé; la lutte tourne davantage autour de l'équité électorale et des droits démocratiques. Le gros problème en République-Unie de Tanzanie, a-t-il conclu, est celui du corporatisme d'Etat, qui a fait obstacle au développement de formes libérales et plus démocratiques de vie politique. Aux commentaires sur le Suriname, Max Ooft a répondu que les grands partis ethniques étaient encore les plus importants; les partis idéologiques, formés par de jeunes intellectuels, sont encore de taille modeste, même si leur influence grandit. Il a souligné l'importance prise au Suriname par des dirigeants politiques qui ont su imaginer des slogans accrocheurs, tels que la "politique de fraternité" (le Suriname est habité par des gens de cultures différentes qui, se trouvant dans le même pays, devraient respecter les cultures de chacun comme s'ils étaient frères et sœurs) et la "politique du jardin fleuri" (nous sommes tous des fleurs différentes dans le jardin du Suriname et, ensemble, nous formons un joli bouquet).

Inégalité entre groupes et développement

Lors de la huitième séance, les participants ont entendu une conférence de Frances Stewart sur l'inégalité entre groupes et le développement. Elle a souligné l'importance de s'attaquer aux inégalités horizontales ou ethniques, qui peuvent nuire au bien-être des individus exclus, à leur croissance économique et à la pleine réalisation de leur potentiel, et aggraver la pauvreté et le conflit. On aurait tort, cependant, a-t-elle expliqué, d'établir une corrélation entre diversité culturelle et conflits. Les pays relativement homogènes ne sont pas exempts de conflits, alors que de nombreuses sociétés multiculturelles vivent sans conflit violent. Les différences culturelles, a-t-elle affirmé, ne sont pas génératrices de conflits en elles-mêmes s'il n'y a pas d'autre cause économique ou politique majeure. Les inégalités horizontales risquent de provoquer des conflits lorsqu'elles perdurent, que les frontières entre groupes sont imperméables, et qu'il y a deux ou trois groupes principaux. Les inégalités à l'intérieur des groupes peuvent à la fois endiguer et favoriser les conflits entre groupes. Les différences à l'intérieur des groupes sont forcément plus marquées que les inégalités entre groupes, puisque, pour les premières, il s'agit des revenus de nombreux individus alors qu'il n'y a que quelques groupes. Une inégalité de 3 à 1 est énorme entre groupes et modeste à l'intérieur d'un même groupe. De graves inégalités peuvent obliger les dirigeants à tenter d'unifier le groupe contre les étrangers; elles peuvent aussi encourager l'élite à coopérer avec des membres d'autres groupes.

Frances Stewart a ensuite présenté une typologie de l'inégalité et du conflit. Dans la première catégorie entrent les cas dans lesquels un groupe privilégié domine le système politique alors que règne la mixité de l'habitat. Il peut en résulter une révolte, mais la sécession est souvent une option d'application difficile. Dans ces situations, a-t-elle expliqué, les politiques d'action positive peuvent servir à corriger les inégalités. Les situations d'habitat mixte dans lesquelles le groupe défavorisé domine le système politique constituent une deuxième catégorie. Elles peuvent avoir des résultats aussi divers que ceux que l'on a aux Fidji, en Malaisie, au Rwanda, à Sri Lanka et au Zimbabwe. Le troisième cas de figure est celui où, dans une situation de ségrégation, un groupe privilégié domine le système politique. Les défavorisés risquent fort de vouloir l'indépendance; le gouvernement peut alors les réprimer ou redistribuer des ressources aux régions pauvres. Le quatrième cas de figure est celui dans lequel le groupe défavorisé domine le système politique alors qu'il y a une ségrégation de l'habitat. Le groupe privilégié peut opter pour l'indépendance parce qu'il ne veut pas supporter les coûts de la redistribution.

Frances Stewart s'est aussi intéressée aux problèmes de quantification dans l'étude des inégalités ethniques. Elle a mis en évidence les problèmes liés à la sélection des groupes, à la saisie des données et à l'élaboration d'indicateurs. Elle a estimé que les études de pays avaient des chances de produire de meilleurs résultats que les travaux portant sur plusieurs pays à la fois. Elle a soulevé la question de l'agrégation des diverses dimensions de l'inégalité. Toutes les méthodes d'agrégation sont arbitraires. Si l'on élabore un indice composite pour procéder à des comparaisons entre pays, il faut examiner attentivement un à un les indicateurs qui le composent. L'évaluation descriptive pose un autre problème. L'objectif, a-t-elle estimé, devrait être de décrire plutôt que d'évaluer, mais la plupart des indicateurs qui ont été utilisés pour décrire les différences entre groupes comportent un élément d'évaluation. Puis vient la façon de mesurer l'inégalité. Diverses techniques de mesure sont employées

dans l'étude des inégalités de revenus et elles sont de qualité variée; il ne faudrait pas les reproduire dans l'étude des inégalités horizontales. On peut utiliser des variantes pour la performance des groupes ou des ratios. Les ratios donnent de bons résultats lorsqu'il y a deux groupes, mais la distribution des groupes ou la structure ethnique est importante, elle aussi. Il y a quelque chose que l'indice de fractionalisation ne rend pas. Frances Stewart a évoqué quelques exemples de fortes inégalités et de conflit: ceux du Chiapas, de la Malaisie, de l'Irlande du Nord et de Sri Lanka. Là où des efforts sont faits pour corriger les inégalités sans aliéner le groupe privilégié, comme en Malaisie et en Irlande du Nord, les relations ethniques s'améliorent.

En conclusion, Frances Stewart a critiqué les programmes d'ajustement et les politiques de démocratisation indifférents aux groupes en présence. Les considérations de groupe, a-t-elle affirmé, devraient être prises en compte dans les politiques d'aide, les dépenses publiques et l'élaboration de la constitution. Loin de s'arrêter à l'abolition de la discrimination, le débat devrait s'intéresser à l'égalité dans les résultats. Les politiques d'action positive sont importantes mais elles doivent être conçues intelligemment pour ne pas susciter d'autres conflits. Il est très difficile de faire accepter des politiques d'action positive lorsqu'un groupe domine la scène politique et que la minorité est politiquement faible. Des politiques qui laissent libre cours au marché peuvent gêner les efforts faits pour corriger les inégalités, comme on l'a vu dans le cas de l'Afrique du Sud. Frances Stewart a insisté sur l'importance de l'équité entre les groupes et sur la nécessité de suivre de près l'évolution des inégalités. Les politiques actuelles de lutte contre le terrorisme sont inefficaces, a-t-elle estimé, parce qu'elles sont d'ordre militaire et ne tiennent pas compte des inégalités horizontales qui alimentent le terrorisme.

Discussion

La discussion qui a suivi a fait ressortir la difficulté de soumettre la culture aux types de quantification que les économistes utilisent pour mesurer les inégalités de revenus. On a fait remarquer que les identités n'étaient pas toutes des constructions et qu'il était nécessaire de comprendre la nature primordiale de certaines identités. Les politiques d'action positive peuvent être problématiques, a-t-on relevé, parce qu'elles s'attaquent à des questions d'injustice sociale, qui touchent au fond à la culture et à la solidarité. Un participant a souligné la nécessité de se concentrer sur le revenu minimum pour lutter contre les inégalités: lorsqu'un milliard de personnes entrent sur le marché du travail, le revenu minimum devient une importante question de développement. On a également fait observer que les inégalités peuvent être durables et favoriser la stabilité et la cohésion, même si elles sont moralement inacceptables. Ce qui importe souvent, a-t-on souligné, ce ne sont pas les inégalités actuelles mais la façon dont les injustices ont été perçues dans le passé; les renversements de situation et la politisation de l'inégalité peuvent avoir plus d'importance que l'inégalité en soi. On a relevé la nécessité d'inclure les inégalités horizontales et des indicateurs sur la gouvernance dans les Objectifs du Millénaire pour le développement et les programmes anti-pauvreté.

Répondant aux commentaires, Frances Stewart a dit que l'explication des conflits par des raisons culturelles et non plus par des raisons de classe était à attribuer à la fin de la guerre froide. Elle a fait valoir que bon nombre de guerres actuelles auraient été analysées sous l'angle de la classe si elles s'étaient produites pendant la guerre froide. Elle a admis qu'il y avait un problème de quantification, mais en a souligné l'importance pour réfuter un travail, selon elle assez superficiel, qui se fonde sur une analyse de la régression dans plusieurs pays pour expliquer les causes de la guerre. Le revenu minimum est important, a-t-elle dit, mais pas assez pour expliquer le conflit; il y a parfois des conflits dans des sociétés qui ont résolu le problème des revenus minima. Quant aux identités, a-t-elle ajouté, elles ne sont pas construites à partir de rien et les individus ont des identités multiples qui coexistent; celle qu'ils choisissent de mettre en avant à un moment donné est contextuelle. Les dirigeants jouent un rôle majeur dans la structuration de ces identités. L'histoire est importante aussi, mais son importance est liée à la question de savoir si les groupes en question souffrent d'inégalités au présent. Sur le thème de l'action positive, elle a admis qu'une telle action était problématique mais qu'il fallait être attentif aux erreurs ainsi commises et tenter de les corriger. En conclusion, elle a noté une complémentarité entre le projet de l'UNRISD, qui aborde l'inégalité sous l'angle de la gouvernance, et ses propres travaux, qui tiennent compte des questions économiques.

L'ethnicité dans le contexte de l'Europe centrale et orientale

La neuvième séance a été l'occasion d'entendre une autre conférence, celle de Nil Muiznieks, Ministre letton de l'intégration, sur l'ethnicité en Europe centrale et orientale pendant la transition post-communiste. Depuis la chute du communisme, le nationalisme, a-t-il dit, est devenue une force très puissante dans la région, et cela pour plusieurs raisons. Premièrement, depuis que le système communiste a été discrédité, les élites qui étaient favorables au changement ont transformé le passé précommuniste en une sorte d'âge d'or—sans influence étrangère et culturellement homogène. Deuxièmement, les citoyens avaient une relation contradictoire avec l'Etat. Ils attendaient de lui la satisfaction de nombre de leurs besoins tout en se méfiant de lui à cause de son caractère oppressif. L'Etat ne pouvait donc pas compter sur le loyalisme de ses citoyens. Le nationalisme s'est substitué à l'idéologie, là où elle a été discréditée, comme facteur de création d'identité. Nil Muiznieks a estimé, cependant, que la peur d'une politique nationaliste incontrôlable était exagérée, car cette tendance était maîtrisée. Elle est en train de retomber et se dirige vers plus de conciliation avec les autres ethnies. Si l'on constate une montée des partis d'extrême droite dans de nombreux pays d'Europe occidentale, la Roumanie est le seul pays d'Europe centrale et orientale à avoir un parti populiste nationaliste ou xénophobe fort. Les enquêtes menées sur les attitudes envers d'autres groupes ethniques et les étrangers montrent aussi que les résultats sont meilleurs dans les pays de l'Europe centrale et orientale que dans ceux de l'Europe occidentale.

Nil Muiznieks a déclaré qu'il ne fallait pas sous-estimer les contraintes imposées par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe, l'UE et l'OTAN, sur certains choix politiques d'une partie de l'élite de ces pays. Cependant, a-t-il estimé, des facteurs supplémentaires contribuent à favoriser la conciliation ethnique: des cultures et langues nationales qui ont été réprimées peuvent désormais respirer; la croissance économique est de retour; la vie associative est florissante; et des idéologies autres que celles du nationalisme et de l'Etat se développent et influent sur la formation des partis et la vie politique. Une enquête qu'il a menée dans son propre ministère a montré que la façon dont les gens se définissent eux-mêmes est très différente des classifications officielles. Il y a beaucoup plus d'identités que ne le laissent penser les catégories homogènes employées pour chaque grand groupe ethnique. La région commence aussi à accueillir des immigrants, bien que leur nombre varie d'un pays à l'autre. Nil Muiznieks s'est déclaré défavorable aux grandes réformes institutionnelles qui ne sont, à son avis, applicables que dans les sociétés qui essaient de créer un nouvel Etat ou de le reconstruire après une guerre. Il a préconisé plutôt des réformes modestes et progressives, axées sur la non-discrimination, l'intégration au lieu de travail et dans les forces armées, les camps d'été pour les enfants de différentes ethnies, la promotion d'ONG multiethniques et les programmes de jeunesse.

Discussion

Dans la discussion qui a suivi, un participant a fait observer que si l'Europe occidentale ne met pas en avant les identités culturelles, c'est parce que ces questions sont maintenant réglées. Cependant, les migrations risquent d'ébranler les présupposés et les conceptions du multiculturalisme et pourraient expliquer la résurgence des partis d'extrême droite en Europe occidentale. Un autre participant a contesté l'idée qu'il n'y avait pas de parti nationaliste populiste en Europe centrale et orientale en dehors de la Roumanie. De nombreux partis jouissant d'une large audience sont encore nationalistes et populistes. On a également fait remarquer que les gouvernements de la région ne devraient pas attendre l'implosion de l'Etat pour procéder à des réformes. La question de la prise en compte des intérêts des étrangers, des russes et des autres minorités dans les nouvelles nations a été également soulevée. Les participants se sont demandés ce que le groupe dominant donnerait aux minorités pour qu'elles acceptent de s'intégrer dans un pays où la langue dominante n'est pas la leur.

Nil Muiznieks a répondu qu'il ne voyait pas de conflit entre l'intégration et le multiculturalisme, bien qu'une langue commune soit nécessaire. En Lettonie, les minorités peuvent être rattachées à l'un ou l'autre des deux pôles: le letton ou le russe. Malheureusement, les Lettons tendent à passer au russe lorsqu'ils s'adressent à des Russes, ce qui pourrait affecter les enfants lettons si des écoles mixtes étaient ouvertes. Il a estimé que le grand nombre d'experts de la Russie que compte la Lettonie serait

un avantage pour le pays dans l'UE. Il a jugé exagérées les craintes que l'immigration en provenance des pays de l'Europe centrale et orientale inspire aux pays de l'UE. Il a souligné qu'un pays stable n'avait pas besoin de réformes institutionnelles majeures car la marge de manœuvre était limitée et que l'Observatoire européen des phénomènes de racisme et de xénophobie serait un instrument puissant dans la lutte contre le racisme en Europe centrale et orientale. Il a conclu que l'UE et l'OTAN avaient contribué à régler le problème sécuritaire majeur de la Lettonie. En étant membre de ces institutions, celle-ci ne pourra que se moderniser et s'ouvrir encore à l'avenir.

Programme

Programme

Jeudi 25 mars

9h30–10h30 Séance d'ouverture

Allocutions de bienvenue

Ministre letton des affaires étrangères, Rihards Piks, message lu par Gabriele Köhler

Gabriele Köhler, Représentante résidente du PNUD en Lettonie

Nils Muiznieks, Ministre letton de l'intégration

Thandika Mkandawire, Directeur de l'UNRISD

Les enjeux de la recherche et les implications politiques, présentation générale de Yusuf Bangura, Coordonnateur du projet de l'UNRISD

10h50–11h35 Séance 1

Présidence—Renata Desallien, Représentante résidente du PNUD au Bhoutan

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques unipolaires: le Botswana et la Lituanie

Exposés—Natalija Kasatkina et Vida Beresneviciute, et Onalenna Selolwane

11h35–11h45 Réflexions—Ralph Premdas

11h45–12h30 Discussion générale

14h00–14h45 Séance 2

Présidence—Max Ooft, Représentant résident assistant, Antenne du PNUD au Suriname

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques bipolaires: les Fidji et la Trinité-et-Tobago

Exposés—Jonathan Fraenkel et Ralph Premdas

14h45–14h55 Réflexions—Khoo Boo Teik

14h55–15h40 Discussion générale

16h05–16h50 Séance 3

Présidence—Mark McGillivray, chargé de recherche principal/directeur de projet, WIDER

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques bipolaires: la Lettonie et la Belgique

Exposés—Artis Pabriks et Kris Deschouwer

16h50–17h00 Réflexions—Wolf Linder

17h00–17h45 Discussion générale

Vendredi 26 mars

9h00–9h45 Séance 4

Présidence—Falk Lange, conseiller principal, Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques tripolaires: la Bosnie-Herzégovine et la Suisse

Exposés—Florian Bieber, et Wolf Linder et Isabelle Steffen

9h45–9h55 Réflexions—Kris Deschouwer

9h55–10h40 Discussion générale

11h00–11h45 Séance 5

Présidence—Ukoha Ukiwo, chercheur, Université d'Oxford

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques tripolaires: le Nigéria et la Malaisie

Exposés—Abdul Raufu Mustapha et Khoo Boo Teik

11h45–11h55 Réflexions—Julius Nyang'oro

11h55–12h40 Discussion générale

14h10–14h55 Séance 6

Présidence—Jean Mfasoni, directeur des affaires politiques, Union africaine

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques multipolaires concentrées: le Ghana et le Kenya

Exposés—Richard Asante et Karuti Kanyinga

14h55–15h05 Réflexions—Onalenna Selolwane

15h05–15h50 Discussion générale

16h10–17h25 Séance 7

Présidence—Jon Fraenkel, chercheur participant au projet

Inégalité et gouvernance du secteur public dans les structures ethniques multipolaires fragmentées: l'Inde, la Papouasie-Nouvelle-Guinée et la République-Unie de Tanzanie

Exposés—Niraja Gopal Jayal, Ray Anere et Julius Nyang'oro

17h25–17h35 Réflexions—Karuti Kanyinga

17h35–18h15 Discussion générale

Samedi 27 mars

9h10–9h40 Séance 8

Présidence—Ambassadeur Peter Semneby, Représentant de la Mission de l'OSCE en Croatie

Inégalités ethniques et développement

Exposé—Frances Stewart

09h40–10h25 Discussion générale

10h45–11h15 Séance 9

Présidence—Gabriele Köhler, Représentante résidente du PNUD en Lettonie

Ethnicité, diversité et gouvernance en Lettonie dans le contexte de l'Europe centrale et orientale

Exposé—Nils Muiznieks

11h15–11h35 Discussion générale

11h35–12h15 Allocutions de clôture

Gabriele Köhler, Représentante résidente du PNUD en Lettonie

Nils Muiznieks, Ministre letton de l'intégration

Thandika Mkandawire, Directeur de l'UNRISD

Yusuf Bangura, Coordonnateur du projet de l'UNRISD

Panélistes, présidents de séance et organisateurs

M. Ray Anere
Consultant politique
Siu Anere Investment Company Ltd.
Port Moresby, Papouasie-Nouvelle-Guinée

M. Richard Asante
Ghana Center for Democratic Development
Accra, Ghana

M. Yusuf Bangura
Coordonnateur de recherches, UNRISD
Genève, Suisse

Mme Vida Beresneviciute
Institut de recherche sociale
Saltoniskiu
Vilnius, Lituanie

M. Florian Bieber
Chargé de recherche principal non résident
Centre européen pour les questions des minorités
Belgrade, Serbie-et-Monténégro

Mme Renata Desallien
Représentante résidente du PNUD
Thimphu, Bhoutan

M. Kris Deschouwer
Professeur de science politique
Vrije Universiteit Brussel
Vakgroep Politieke Wetenschappen
Bruxelles, Belgique

M. Jonathan Fraenkel
Département d'économie
Ecole du développement social et économique
Université du Pacifique Sud
Suva, Fidji

Mme Daiga Holma
Administratrice de programmes
PNUD
Riga, Lettonie

Mme Niraja Gopal Jayal
Professeur, Centre pour l'étude du droit et de la gouvernance
Université Jawaharlal Nehru
New Delhi, Inde

M. Karuti Kanyinga
Chargé de recherche principal
Institute for Development Studies
Université de Nairobi
Nairobi, Kenya

Mme Natalija Kasatkina
Maître de conférences
Institut de recherche sociale
Université Vytautas Magnus
Daukanto, Kaunas, Lituanie

Mme Gabriele Köhler
Représentante résidente du PNUD en Lettonie
Riga, Lettonie

M. Khoo Boo Teik
Maître de conférences
Ecole des sciences sociales
Universiti Sains Malaysia
Penang, Malaisie

M. Falk Lange
Conseiller principal du Haut Commissariat de l'OSCE pour les minorités nationales
Prinsessegracht
La Haye, Pays-Bas

M. Wolf Linder
Professeur de science politique
Institut de science politique
Berne, Suisse

M. Mark McGillivray
Chargé de recherche principal et directeur de projet
Université des Nations Unies/Institut mondial de recherche sur les aspects économiques du
développement
Helsinki, Finlande

M. Jean Mfasoni
Directeur
Département des affaires politiques
Union africaine
Addis-Abeba, Ethiopie

M. Thandika Mkandawire
Directeur
UNRISD
Genève, Suisse

M. Nils Muiznieks
Ministre letton de l'intégration
Riga, Lettonie

M. Abdul Raufu Mustapha
Kirk-Greene Fellow in African Studies, St. Antony's College
Queen Elizabeth House
Université d'Oxford
Oxford, Royaume-Uni

M. Julius E. Nyang'oro
Département des études africaines et afro-américaines
Université de Caroline du Nord
Chapel Hill, Etats-Unis

M. Max Ooft
Représentant résident assistant/spécialiste de programme
Antenne du PNUD au Suriname
Paramaribo, Suriname

M. Artis Pabriks
Maître de conférences
Université de Vidzeme
Riga, Lettonie

M. Ralph R. Premdas
Professeur de politiques publiques
Université des Indes occidentales
St. Augustine, Trinité-et-Tobago

Mme Onalenna Doo Selolwane
Chef du Département de sociologie
Université du Botswana
Gaborone, Botswana

Ambassadeur Peter Semneby
Représentant de la Mission de l'OSCE en Croatie

Mme Isabelle Steffen
Assistante de recherche
Institut de science politique
Berne, Suisse

Mme Frances Stewart
Directrice
Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE)
Queen Elizabeth House
Oxford, Royaume-Uni

Mme Michele Tan
Assistante de recherche
UNRISD
Genève, Suisse

M. Ukoha O. Ukiwo
Universitaire membre du CRISE
Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE)
Queen Elizabeth House
Oxford, Royaume-Uni

Etudes présentées

Ray Anere. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Papua New Guinea.*

Florian Bieber. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Bosnia-Herzegovina.*

Kris Deshouwer. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Belgium.*

Jon Fraenkel. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Fiji.*

Emmanuel Giymah-Boadi et Richard Asante. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Ghana.*

Niraja Gopal Jayal. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in India.*

Karuti Kanyinga. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Kenya.*

Natalija Kasatkina et Vida Beresneviute. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Lithuania.*

Khoo Boo Teik. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Malaysia.*

Wolf Linder et Isabelle Steffen. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Switzerland.*

Abdul Raufu Mustapha. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Nigeria.*

Julius Nyang'oro. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Tanzania.*

Artis Pabriks. *In Defiance of Fate: Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Latvia.*

Ralph Premdas. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Trinidad and Tobago.*

Onalenna Selolwane. *Ethnicity, Inequality and Public Sector Governance in Botswana.*



L'Institut de recherche des Nations Unies pour le développement social (UNRISD) est une institution autonome qui effectue des recherches multidisciplinaires sur les dimensions sociales de problèmes contemporains ayant une incidence sur le développement. Il est guidé dans son travail par la conviction qu'il est indispensable, pour définir des politiques efficaces de développement, de bien comprendre le contexte social et politique. L'Institut tente donc de donner aux gouvernements, aux organismes de développement, aux organisations de base et aux universitaires, les moyens de mieux comprendre comment les politiques de développement et les changements d'ordre économique, social et environnemental affectent divers groupes sociaux. Travaillant au travers d'un vaste réseau de centres de recherche nationaux, l'UNRISD vise à encourager une recherche originale et à renforcer la capacité de recherche des pays en développement.

Ses recherches actuelles portent notamment sur les thèmes suivants: Société civile et mouvements sociaux; Démocratie, gouvernance et droits de l'homme; Identités, conflit et cohésion; Politique sociale et développement; et Technologie, entreprises et société.

Il est possible de se procurer la liste des publications de l'Institut, en s'adressant au Centre de référence, UNRISD, Palais des Nations, 1211 Genève 10, Suisse; téléphone: 41 (0)22 9173020; fax: 41 (0)22 9170650; info@unrisd.org; www.unrisd.org.

L'UNRISD remercie la Fondation Ford et la Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) de leur soutien à cette conférence, ainsi que les gouvernements du Danemark, de Finlande, du Mexique, de Norvège, du Royaume-Uni, de Suède et de Suisse qui assurent le financement de son budget général.

Ce numéro des Conférence Infos de l'UNRISD a été écrit par Yusuf Bangura, avec l'assistance de Michele Tan.

Institut de recherche des Nations Unies
pour le développement social (UNRISD)
Palais des Nations
1211 Genève 10, Suisse

Téléphone: 41 (0)22 9173020
Fax: 41 (0)22 9170650
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Ce document est la traduction en français de la publication de l'UNRISD *Ethnic Inequalities and Public Sector Governance* (Conference News, UNRISD/CN16/06/1, January 2006). La version française n'est pas une publication formelle de l'UNRISD.