

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
Etudes 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 lituaniennes 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 Lituaniens. 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 Litvaniens 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 issue 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

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21258

