

# 2

# Fédéralisme et fédérations

## Introduction

Un certain nombre de pays africains disposent d'une constitution fédérale ou de type fédéral. Il en est ainsi, par exemple, de l'Éthiopie (1991), de l'Afrique du Sud (1994), du Nigeria (1999, rétablissant les constitutions fédérales précédentes), de la République démocratique du Congo (2006), du Soudan (2005), du Kenya (2010), du Sud-Soudan (2011) et de la Somalie (2012). Ce n'est toutefois que dans les cas du Nigeria, de l'Éthiopie et de la Somalie que le terme "fédéral" fait partie du nom officiel de l'État, comme dans la « République démocratique fédérale d'Éthiopie ». Les constitutions de l'Afrique du Sud, du Kenya et de la République démocratique du Congo (RDC) contiennent tous des éléments d'une fédération, mais n'utilisent pas le mot « fédéral » dans leur nom officiel.

L'architecture qui sous-tend l'organisation de type fédéral de ces pays est pratiquement la même. Ce sont toutes des fédérations centralisées, le gouvernement central jouant un rôle important dans la régulation et le contrôle des entités fédérées (SNG), appelées États au Nigeria, régions en Éthiopie, provinces en Afrique du Sud ou comtés au Kenya.

## Les objectifs du système fédéral

Le système fédéral en Afrique poursuit quatre objectifs :



Favoriser le rétablissement de la paix et la construction de l'État dans les contextes d'États fragiles. L'objectif est d'unifier différentes entités politiques ou de résoudre les conflits en intégrant les minorités (souvent ethniques) et les groupes marginalisés par le biais d'un système de gouvernance inclusif. Telles étaient les principales motivations dans les cas du Nigeria, de l'Éthiopie, de l'Afrique du Sud, de la République démocratique du Congo, du Soudan, du Sud-Soudan et de la Somalie.



Limitier les abus de pouvoir du gouvernement central, souvent concentré entre les mains de présidents autoritaires, en transférant certains pouvoirs du centre vers des gouvernements subnationaux (GSN). Cet objectif a été mis en évidence au Kenya et en Afrique du Sud.



Favoriser le développement en créant des liens plus étroits entre le gouvernement et la population afin de s'assurer que les projets de développement reflètent les intérêts régionaux et locaux et que les ressources sont distribuées équitablement à travers le pays, ce qui fut une question clé dans le cas du Kenya.



Faciliter la démocratie en permettant aux communautés de participer plus directement aux questions d'intérêt régional ou local.

## Structure de la fédération

Pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, la fédération est un système reposant sur deux ou plusieurs niveaux de gouvernance, dans lequel les états (également appelés régions, provinces ou comtés) se gouvernent eux-mêmes sur des questions spécifiques (principe d'autonomie) et gouvernent conjointement avec le gouvernement fédéral sur d'autres questions (principe de participation).

## Principe d'autonomie

L'un des aspects de l'État fédéral est que les gouvernements infranationaux exercent un certain degré d'autonomie. Cette autonomie est garantie par les éléments suivants :

### Établissement d'au moins deux niveaux de gouvernement

La constitution doit établir au moins deux niveaux de gouvernement - fédéral et étatique - chacun étant directement élu et responsable devant ses électeurs. Le nombre d'États varie considérablement : 47 comtés au Kenya, 36 États au Nigeria, 10 régions en Éthiopie et 9 provinces en Afrique du Sud. Le critère selon lequel les frontières des États sont tracées est d'une importance capitale. L'objectif premier étant d'établir la paix en tenant compte de la diversité ethnique, linguistique, culturelle et religieuse, trois approches différentes sont suivies pour l'établissement des frontières :

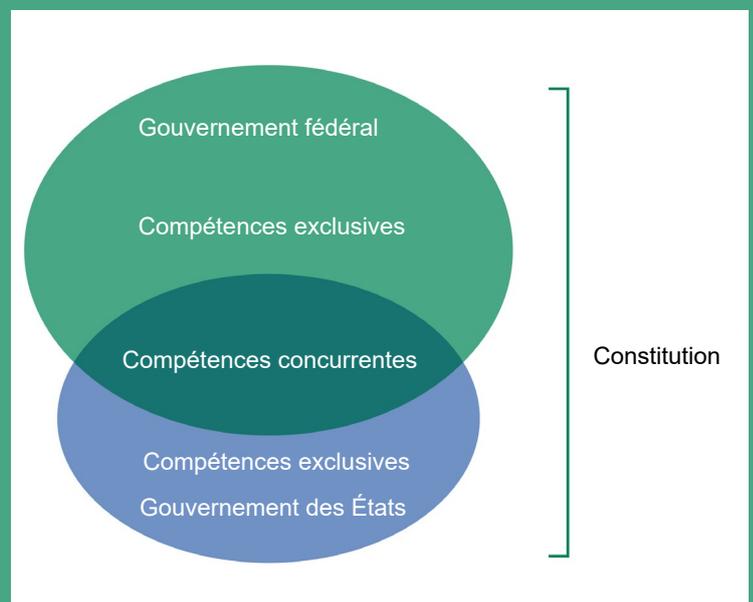
1. La reconnaissance ethnique explicite, comme en Éthiopie ;
2. La division de grands groupes ethniques en unités territoriales ethniques plus petites, comme au Nigeria, en République démocratique du Congo et au Kenya ; ou
3. L'utilisation de frontières ethniques souples, qui tiennent compte des groupes ethniques sans en faire le critère principal, comme en Afrique du Sud.

En Afrique du Sud, au Nigeria, en RDC et en Éthiopie, un troisième niveau de gouvernement est reconnu dans les constitutions respectives - la collectivité locale.

### La répartition des pouvoirs entre le centre et les États/provinces :

L'élément central d'une fédération est la répartition des pouvoirs sur les domaines politiques (ou fonctions) entre le centre et les États. Il existe trois approches principales :

1. La première consiste à répartir clairement les domaines de compétence entre l'État fédéral et les États fédérés, chaque niveau de gouvernement ayant un pouvoir exclusif sur les compétences qui lui sont attribuées ;
2. La deuxième approche consiste à disposer de pouvoirs concurrents, se chevauchant dans un domaine spécifique de compétence. Au Nigeria, au Kenya et en Afrique du Sud, il y a à la fois des compétences exclusives au niveau fédéral ou au niveau fédéré, ainsi que des compétences concurrentes aux deux niveaux de gouvernement.
3. Dans la troisième approche, chaque niveau de gouvernement a à la fois des compétences exclusives et des compétences concurrentes



Les gouvernements fédéraux assument une série de fonctions, notamment celles qui :



concernent la nation dans son ensemble (relations extérieures, défense, monnaie) ;



nécessitent une réglementation uniforme dans tout le pays, comme le commerce intérieur, les transactions commerciales.



States perform functions that address their specific needs and that are thus more appropriately Les États fédérés remplissent des fonctions qui répondent à leurs besoins spécifiques et qui sont donc exercées de manière plus appropriée et plus efficace à leur niveau. L'éducation et la santé en sont des exemples.

Lorsque les deux niveaux de gouvernement ont tous un intérêt particulier sur un domaine spécifique tel que l'éducation, ledit domaine est généralement considéré comme une compétence concurrente.

## Pouvoirs fiscaux et répartition des recettes

Dans les systèmes fédéraux en Afrique, les recettes sont principalement collectées par le centre pour être distribuées à tous les niveaux de gouvernement, puis réparties entre les États afin d'assurer une fourniture de services publics plus ou moins équitable dans l'ensemble du pays. Les gouvernements fédérés ont souvent des pouvoirs d'imposition limités, insuffisants pour financer leurs activités, ce qui les rend dépendants du centre.

## Principe de participation

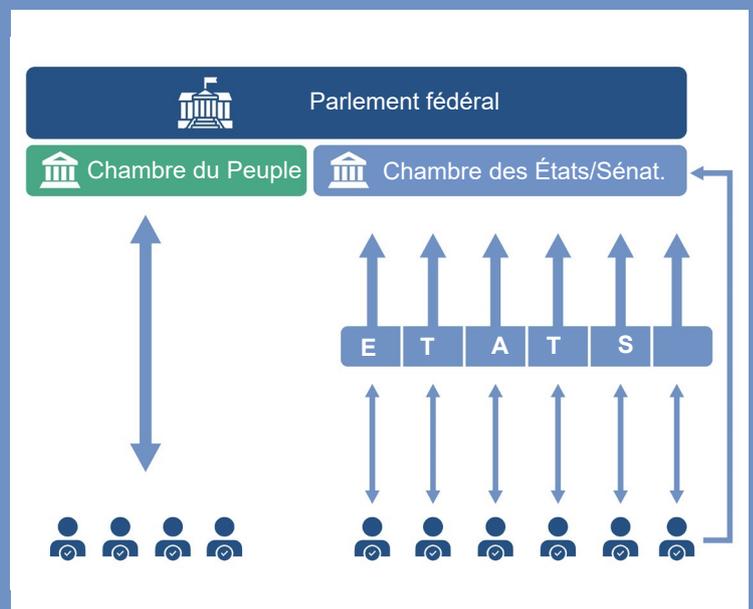
Le deuxième élément d'un système fédéral, tout aussi important, est le partage du pouvoir. Les États ne gouvernent pas seulement leurs propres régions, mais participent également à la prise de certaines décisions fédérales.

## Participation des États au parlement fédéral par le biais d'une seconde chambre

En participant au processus législatif national par le biais d'une représentation dans une seconde chambre du parlement fédéral, les États fédérés peuvent influencer les législations et politiques publiques fédérales. Cela peut concerner soit des questions qui les affectent directement, soit des questions ayant un impact plus large. Si les lois fédérales doivent lier les régions, il est normal qu'elles aient leur mot à dire dans leur formulation. Le Nigeria, l'Afrique du Sud et le Kenya ont établi des secondes chambres qui représentent les entités fédérées. Les représentants de ces entités peuvent être soit directement élus, soit élus/nommés par les États/régions/provinces.

## Un exécutif et une administration fédérale inclusifs

D'une manière ou d'une autre, la présidence, le cabinet et l'administration fédérale doivent refléter la diversité caractérisant le pays, dans sa composition. Par exemple, la Constitution du Nigeria exige que l'administration centrale soit le reflet du « caractère fédéral » du pays en employant des personnes originaires de tous les états.

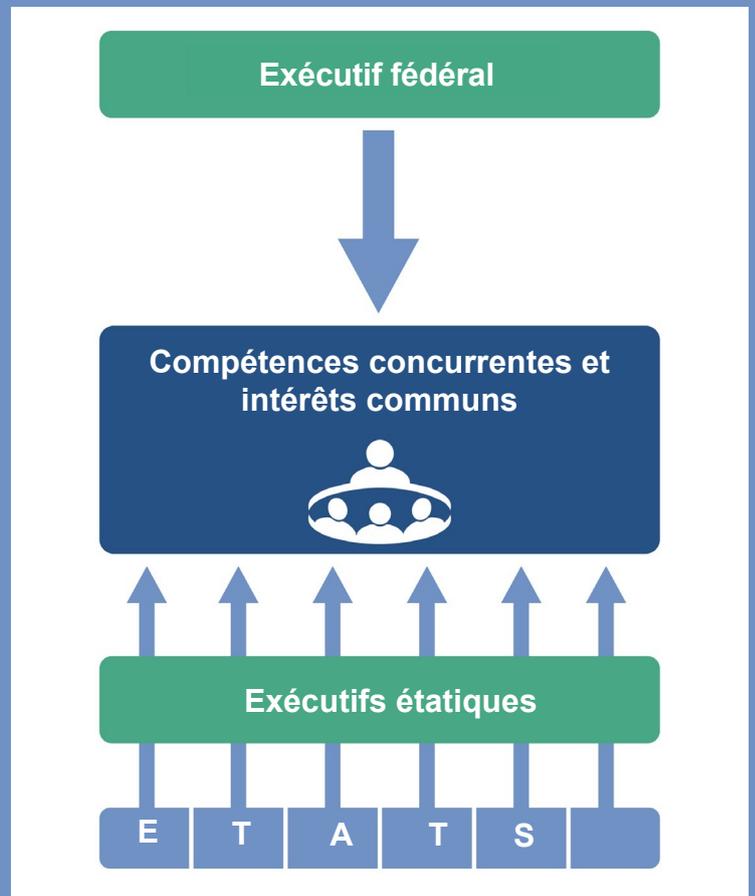


## Un système coopératif de relations intergouvernementales

Dans les relations intergouvernementales entre les exécutifs du centre et des états, l'objectif est souvent d'encourager la coopération sur les questions d'intérêt commun. Cet objectif limite donc l'autonomie à la fois du gouvernement fédéral et des gouvernements fédérés, car il les oblige à se consulter sur des questions qui peuvent affecter l'autre niveau de gouvernement. Pour plus de détails, consultez la Fiche d'information #8.

### La suprématie de la constitution appliquée par un pouvoir judiciaire indépendant :

Une fédération est fondée sur une constitution considérée comme norme suprême qui ne peut être modifiée unilatéralement ni par le gouvernement fédéral, ni par les états, que ce soit collectivement ou individuellement. Elle protège ainsi la répartition des pouvoirs et les autres caractéristiques du fédéralisme. Une constitution n'a de valeur que si elle est effectivement appliquée, ce qui nécessite une juridiction indépendante habilitée à contrôler la conformité de la loi et des décisions de l'exécutif à la constitution et qui peut invalider de telles lois ou décisions en cas de non-conformité. Les Cours suprêmes du Nigeria et du Kenya et la Cour constitutionnelle sud-africaine peuvent être citées en guise d'exemples.



## Pratique fédérale

Quels que soient les dispositions de la constitution, un pays ne devient une fédération en pratique que lorsque :

- Les États exercent effectivement les pouvoirs législatifs et exécutifs de manière autonome ;
- Les États disposent de revenus suffisants pour exercer les pouvoirs qui leur sont attribués ;
- Les institutions caractérisant le partage du pouvoir fonctionnent et représentent effectivement les états et leur population ;
- Les relations intergouvernementales sont basées sur des négociations ouvertes et la coopération est une réalité ; et
- Les tribunaux sont indépendants et ont la capacité et la volonté de garantir la suprématie de la constitution.