

Le système multipartite indien carbure aux promesses et aux compromis

Le fédéralisme indien nage en plein paradoxe



REUTERS/JAGADESH INDIA

Dans leur atelier de Bangalore, des fabricants de bannières, drapeaux et affiches aux couleurs des partis politiques exposent leurs produits avant de les envoyer aux bureaux de campagne électorale.

PAR ASH NARAIN ROY

L'INDE NE FORME PAS UNE FÉDÉRATION TYPE. Aux termes de la théorie classique du fédéralisme, ce n'est d'ailleurs même pas une fédération. La Constitution n'utilise jamais ce terme et décrit le pays comme une « union d'États. » La Cour suprême a pourtant maintenu sans équivoque dans deux arrêts de principe en 1977 et 1996 que « l'Union indienne est fédérale » et que « [le fédéralisme] représente la composante fondamentale de la Constitution. » Décrit tour à tour comme « une fédération sans fédéralisme », « quasi-fédéral » et « une union d'États inégaux », le système fédéral de l'Inde n'a cessé de soulever des débats passionnés dans le milieu universitaire.

Certains analystes soutiennent que l'Inde connaît en fait un fédéralisme évolutif. Avec l'arrivée au pouvoir à New Delhi de gouvernements de coalition, prétendent-ils, l'Inde s'est enfin débarrassée de ce régime colonial unitaire dont elle avait hérité et qui l'a enserrée comme un carcan durant les premières années de son indépendance. Le fédéralisme indien a su dépasser la théorie, mais son cheminement est jalonné de paradoxes.

La démocratie et le fédéralisme indiens puisent leur succès à plusieurs sources. Tout d'abord, l'Inde forme une nation qui s'est construite sur de très anciennes civilisations, et pourtant ses institutions démocratiques ont su s'adapter aux réalités du monde contemporain. Ensuite, le développement du système politique indien au cours des 60 dernières années lui a donné force et stabilité. Enfin, à l'encontre de nombreuses autres nations postcoloniales, l'Inde a conservé les éléments essentiels du cadre constitutionnel et politique adopté sitôt après son indépendance.

Le fédéralisme indien se présente comme un assemblage judicieux de fermeté et de souplesse. Ainsi, les dispositions fondamentales de la constitution ne peuvent que difficilement être modifiées. Certaines modifications constitutionnelles requièrent l'approbation d'une majorité qualifiée de deux tiers au Parlement, en plus de leur ratification par au moins la moitié des Parlements d'États. Mais dans d'autres circonstances, notamment pour former de nouveaux États, seule une majorité simple est exigée. Dès lors, la Constitution indienne se prête

aux changements et à l'évolution grâce à la facilité de sa procédure de modification. De son entrée en vigueur jusqu'en 2006, on ne compte pas moins de 96 modifications.

Indépendance et évolution

Le système fédéral de l'Inde est profondément enraciné dans l'histoire. La Couronne britannique, les dirigeants locaux des principautés indiennes et les chefs des mouvements indépendantistes voyaient tous le fédéralisme d'un bon œil, quoique pour des raisons différentes. Pour les Britanniques, la formule fédérale garantissait la protection de leurs intérêts commerciaux. Les monarques des États princiers, eux, y voyaient un moyen de préserver leurs privilèges autocratiques. Quant aux chefs des mouvements indépendantistes, ils ont pensé que le fédéralisme leur offrait la meilleure possibilité de concrétiser rapidement leur idéal de liberté politique, tout en représentant un compromis permettant d'éviter la partition de l'Inde en de multiples communautés. Pour la Ligue musulmane en revanche, la fédération ne pouvait être considérée que comme un premier pas vers la création d'un Pakistan souverain.

Dès ses premières sessions en 1946 et au début de 1947, l'Assemblée constituante indienne s'est montrée prête à rédiger une constitution allant dans ce sens. Mais l'annonce du plan Mountbatten, esquissant les contours d'une partition de l'Inde, a complètement inversé la tendance au profit d'un pouvoir central fort. Du jour au lendemain, le fédéralisme était devenu suspect aux yeux des rédacteurs de la Constitution.

La partition de l'Inde qui a suivi l'indépendance en 1947 a déchaîné des violences sectaires d'une ampleur inouïe, accompagnées d'une migration massive de part et d'autre. À ce moment critique de l'histoire, ce n'est pas le fédéralisme qui est apparu au premier plan de toutes les préoccupations, mais plutôt l'unité nationale et l'intégration. Les rédacteurs de la Constitution n'ont pourtant pas abandonné l'idée fédérale en tant que telle : ils ont simplement doté le gouvernement central de pouvoirs substantiels. Dès lors, l'Inde s'est présentée comme une union d'États.

[SUITE À LA PAGE 22]

Ash Narain Roy est directeur associé de l'*Institute of Social Sciences* (Institut des Sciences sociales) de New Delhi.

INDE [SUITE DE LA PAGE 7]**Le système du Congrès**

Non sans ironie, l'Inde de l'indépendance a toujours formé une fédération en dépit du silence de la Constitution à ce sujet. Au cours de la période de domination d'un seul parti politique, celui du Congrès, ce que les Indiens ont baptisé « le système du Congrès, » l'Inde a conservé la forme décrite par l'ancien juge de la Cour suprême, V.R. Krishna Iyer : « unitaire en fonction des caprices de l'Union et fédérale selon le bon vouloir du centre ». Cependant, avec l'affaiblissement du système du Congrès et l'émergence de partis régionaux, les dirigeants politiques indiens se sont rendu compte que le système fédéral représentait en fait la pierre angulaire de la démocratie indienne.

La domination monopartisanne détient sa part de responsabilité dans les influences malsaines qui se sont exercées sur la politique fédérale. L'obsession d'un gouvernement national fort s'est montrée si impérieuse que les mouvements régionalistes et les aspirations identitaires sont devenus blasphématoires pour l'État indien. Certes, la Loi de 1956 sur la réorganisation des États a ouvert la voie à la création d'États linguistiques, ce qui a contrecarré de nombreuses revendications autonomistes. Dans les années 1960, le sud de l'Inde s'embrasait face à ce qu'il percevait comme une tentative d'imposer l'hindi, tandis que le nord-est était aux prises avec des troubles à caractère ethnique et que les unités infranationales se révoltaient. Mais si certains mouvements frisaient le sécessionnisme, les revendications ethniques reflétaient plutôt la persistante impression d'être isolés et peu pris en considération. Quant aux années 1980, elles ont vu naître des mouvements autonomistes dans le Pendjab, l'Assam et le Cachemire.

Les dirigeants du Parti du congrès ont mis en garde : des États forts ne feraient qu'affaiblir le gouvernement central, et vice-versa. À leurs yeux, si le pays se présentait à la fin des années 1970 et dans les années 1980 comme une sorte de radeau à la dérive, c'était le résultat des revendications autonomistes des régions. Un tel argument peut être considéré comme fallacieux dans la mesure où il passait sous silence la question pourtant essentielle de la répartition des compétences.

La fin du parti unique

La métamorphose de l'Inde, passée de la tutelle d'un parti unique à un système multipartite, a permis de renforcer le fédéralisme. Bien que le Parti du congrès demeure un acteur non négligeable, l'Inde fonctionne désormais avec un système multipartite qui inclut notamment le Parti Bharatiya Janata (BJP) et de nombreux partis qui prennent leurs racines dans les États. Depuis 1996, les partis régionaux sont devenus des composantes majeures de tous les gouvernements fédéraux. L'ère du parti unique est bel et bien chose du passé.

Trois coalitions se sont succédé au pouvoir : le Front uni qui n'était dirigé ni par le BJP ni par le Parti du congrès, mais qui était appuyé par ce dernier (1996 - 1998); l'Alliance démocratique nationale menée par le BJP (1998-2004) et, depuis 2004, l'Alliance progressiste unie conduite par le Parti du congrès. Le différent modèle de gouvernance proposé par le Front uni, avec l'octroi aux États d'une plus grande autonomie économique et administrative, a donné le coup d'envoi aux changements dans la politique fédérale. Les gouvernements de coalition sont devenus usuels et l'Inde a dû apprendre à s'en accommoder. Avec leur propension à offrir plus d'autonomie aux États et à transférer aux gouvernements régionaux la majeure partie des programmes financés par le centre, les partis régionalistes ont fait progresser la cause du fédéralisme.

Le système fédéral indien doit fréquemment s'engager dans des négociations entre l'État et les autonomistes, mais aussi entre le gouvernement central et ceux des États. La Constitution a été révisée à maintes reprises et plusieurs négociations et accords ont échoué. Dans les premiers temps de l'indépendance, les aspirations à plus d'autonomie étaient souvent perçues comme des facteurs de discordes et de sécession. En revanche, les partis qui présentent de telles revendications à l'heure actuelle détiennent des leviers importants du pouvoir au sein de la coalition gouvernementale.

Un système fédéral qui a bien changé

L'Inde a parcouru un long chemin qui l'a conduite du fédéralisme coopératif - un système dans lequel les États et le centre planifient et exécutent leurs politiques de manière concertée - vers le fédéralisme compétitif - un système dans lequel les États se font concurrence en termes de services offerts, y compris en ce qui concerne les avantages fiscaux. Le pays dispose certes toujours d'un gouvernement central fort, mais celui-ci n'exerce plus la même influence qu'à l'époque où un parti unique prédominait.

Grâce à la coalition multipartite actuellement au pouvoir, le gouvernement central doit souvent courtiser les États et négocier avec eux, alors qu'autrefois il aurait tout simplement imposé son point de vue. De même, il est arrivé qu'un État décide d'affronter le gouvernement central et défie sa volonté. L'arrestation de deux ministres de l'Union par le gouvernement du Tamil Nadu en 2001 marque peut-être l'ultime avatar de cette mutation. Les 29 et 30 juin 2001, la ministre en chef du Tamil Nadu, J. Jayalalitha, a fait arrêter M. Karunanidhi, son rival de longue date et ancien ministre en chef, ainsi que deux ministres de l'Union, Murasali Maran et T. R. Balu. Il s'agissait là d'une pure vendetta politique. L'indignation généralisée qu'elle a soulevée a conduit à leur libération le 2 juillet.

Comme l'ont écrit Susanna Hoeber Rudolf et Lloyd Rudolf, « les États ont appris à se faire entendre et ils se sentent politiquement et économiquement plus forts que jamais. » Mais l'Inde poursuit une autre mue, celle qui la conduit du fédéralisme administratif vers la gouvernance multipolaire. Les 73^e et 74^e modifications constitutionnelles ont permis de créer un troisième ordre de gouvernement. Adoptées en 1993, elles ont jeté les fondements juridiques permettant d'introduire un troisième niveau d'autorités élues dans les collectivités rurales et urbaines. Elles ont également permis de réserver aux femmes au moins un tiers des sièges nouvellement attribués. À l'heure actuelle, de nombreux groupes et autres communautés autrefois exclus sont intégrés au processus décisionnel. Mais c'est sur la gouvernance locale que ces deux modifications ont eu l'impact le plus considérable, en la soustrayant au contrôle exclusif du centre et des États.

Les réformes économiques ont elles aussi donné un nouveau souffle aux États, ce qui s'est traduit par un détachement graduel du pouvoir de l'emprise du gouvernement central. Avec la fin du parti unique et l'émergence des coalitions, l'Inde se dirige vers une politique qui autorise l'émergence conjointe d'États forts et d'un centre fort, épaulés par des collectivités locales qui ne cessent de s'affirmer.

Avec plus de 22 langues officielles, 1,1 milliard d'habitants, cinq religions d'importance et un territoire comportant tant chaînes de montagnes que basses plaines et forêts tropicales humides, il est difficile d'imaginer l'Inde sous d'autres traits que ceux d'une fédération. Si la Constitution indienne avait été dépouillée de ses attributs fédéraux, l'Inde aurait probablement tout de même adopté le fédéralisme, ne serait-ce que pour ne pas disparaître. Au cours des 60 dernières années, le fédéralisme a révolutionné le vocabulaire politique du pays. 