
Conférence internationale sur le fédéralisme Mont-Tremblant, octobre 1999

Article de référence

LANGUES ET FÉDÉRALISME : LE DÉFI MULTIETHNIQUE

Subrata K. Mitra

Département de sciences politiques
Institut de l'Asie du Sud
Heidelberg, Allemagne

Introduction

En bonne partie pour des raisons historiques, le rôle des langues dans les fédérations est demeuré à l'extérieur du courant principal de la recherche sur le fédéralisme. Les recherches traditionnelles sur le fédéralisme, en particulier celles portant sur les États-Unis comme principal modèle empirique, se sont concentrées sur le partage des pouvoirs entre deux niveaux de gouvernement – l'un représentant les unités constituantes, et l'autre, le pouvoir central – comme étant la principale pomme de discorde du fédéralisme. Ainsi, la recherche empirique sur le fédéralisme se penche sur les principales institutions de l'État, telles qu'une constitution écrite stipulant la répartition des pouvoirs entre deux paliers de gouvernement, des sources séparées de revenus et une cour suprême agissant comme juge impartial dans les cas où la répartition des pouvoirs n'est pas claire. Ces principes ont bien fonctionné dans des pays où une identité nationale basée sur la langue existait avant l'établissement d'un État fédéral. Dans ce sens, la langue n'a pas posé de problème aux États-Unis et en Australie, ou dans une Allemagne fière de sa langue et uniforme linguistiquement. Cependant, la langue peut se révéler la principale menace à l'unité nationale dans des États nés dans l'époque post-coloniale tels que l'Inde (où le statut de l'hindi comme langue nationale a été remis en question par les peuples ne parlant pas hindi après le transfert des pouvoirs par les Britanniques au parti du Congrès dominé par des leaders parlant hindi), le Pakistan (qui s'est par la suite scindé à cause de la question linguistique, donnant naissance au Bangladesh parlant bengali) et le Ceylan (devenu plus tard le Sri Lanka, actuellement embourbé dans un conflit sur la question du statut du tamoul), où la tâche de créer une nation à partir d'un grand nombre de groupes sociaux distincts dont l'identité se basait sur la langue a suivi la fondation de l'État. La langue, surtout lorsqu'elle est perçue comme le fondement d'une discrimination économique, peut devenir un problème grave même dans des pays industrialisés, riches et démocratiques comme le Canada ou la Suisse, lorsque des clivages implicites entre groupes linguistiques refont surface après une longue période de latence. Dans un tel cas, la structure institutionnelle du fédéralisme, plutôt que d'être la condition indispensable de la communauté politique, devient un champ de bataille. La présente analyse soutient que lorsque des langues concurrentes rivalisent les unes les autres pour obtenir la suprématie, le succès d'un État à relever le défi de la diversité linguistique dépendra de sa capacité de s'ajuster à cette diversité du point de vue constitutionnel et d'apporter des réponses

politiques adéquates par des initiatives économiques, politiques et sociales claires.

Le puzzle

La langue joue un double rôle dans les problèmes de légalité et de légitimité des États modernes. Tel un *faible* lien, la langue est la base de la communication entre les institutions de l'État et la base de la négociation du pouvoir et des ressources entre des groupes sociaux concurrents. Dans ce sens, le fait de disposer d'une langue commune, qui permet à la fois de réduire au minimum l'incertitude et la perte d'information pendant la transmission, et d'offrir des chances égales à des groupes concurrents, renforce considérablement la légalité et la légitimité de l'État. Tel un *fort* système de significations portant le poids de l'histoire, de la religion, de la culture, des rites et de la mémoire, la langue est un lien moral entre l'État et l'individu. La question ici n'est pas tant de savoir combien l'individu peut tirer de l'État, mais plutôt s'il peut s'identifier à l'État qui, à défaut d'une telle identification, demeure seulement une présence officielle, distante et oppressive. Sur la base de ces affirmations théoriques, on peut définir des cas où, comme aux États-Unis ou en Australie, la culture anglo-saxonne dominante a agi comme contrôleur pour des générations d'immigrants et a conditionné leur intégration à l'acceptation de l'homogénéité linguistique. À l'autre extrême, on observe des cas comme ceux de l'Inde ou du Pakistan au lendemain de l'époque coloniale, qui ont procédé à la construction de leur nation seulement après être devenus des États autonomes. À mi-chemin entre ces deux types de cas, on trouve des États continentaux tels que la Suisse où, pour des raisons historiques et politiques, aucune langue particulière n'a pu obtenir le statut incontesté de symbole national exclusif.

Se basant sur l'observation de la Suisse et de l'Inde comme modèles empiriques de démocratie libérale multilingue et d'État multilingue post-colonial respectivement, la présente analyse soulève un certain nombre de questions spécifiques. En termes de quelles institutions et de quels processus ces États formulent-ils et résolvent-ils les problèmes de légalité et de légitimité en ce qui a trait au multilinguisme? Le bilinguisme (ou le multilinguisme) est-il pratiqué sur une base territoriale ou personnelle? Comment les langues « minoritaires » survivent-elles? Si l'on tient compte de la force et du développement inégaux des différentes langues, comment concilie-t-on la nécessité essentielle de parvenir à un équilibre fédéral et la question de l'asymétrie linguistique? Et finalement, comment l'État réussit-il à éviter les dangers de l'irrédentisme qui est lié au statut des langues minoritaires?

Suisse : l'institutionnalisation de la diversité linguistique

Les statistiques sur le pourcentage d'habitants qui s'identifient aux quatre langues principales de la Suisse donnent un aperçu des problèmes potentiels auxquels pourrait être confronté l'État. (Tableau 1)

Tableau 1 : Résidents de la Suisse par langue maternelle (en pourcentage)

Année	Allemand	Français	Italien	Romanche	Autre
1950	72,1	20,3	5,9	1,0	0,7
1960	69,3	18,9	9,5	0,9	1,4
1970	64,9	18,1	11,9	0,8	4,3
1980	65,0	18,4	9,8	0,8	6,0
1990	63,6	19,2	7,6	0,6	8,9

Source : Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1995 (Berne, 1995) cité dans Steinberg, p. 131.

Les personnes qui ne connaissent pas bien la Suisse pourraient penser que ces statistiques se traduisent par une suprématie automatique de l'allemand. Toutefois, la réalité est bien différente et très complexe. En fait, la Suisse n'a pas une mais bien quatre langues nationales, et le rôle de la langue est institutionnalisé de telle manière qu'elle n'est pas perçue comme une menace à l'identité ou à la subsistance d'un groupe particulier. En fait, la Suisse a si bien réussi à cet égard que, selon un expert renommé, « la langue définit et en même temps nie l'identité suisse; elle renforce les particularités de la pratique politique et elle les reflète ». (Steinberg 1991, p. 130) Ce phénomène remarquable s'explique par les facteurs suivants.

Premièrement, bien qu'on mentionne que l'allemand constitue la langue maternelle de la majorité de la population suisse, du point de vue philologique, ce qu'on entend par l'allemand helvétique est le *Schwyzerdütsch*, une large catégorie qui décrit un nombre étonnant de dialectes parlés dans une aire géographique relativement petite. Cette large catégorie peut être divisée en trois groupes linguistiques : le bas alémanique, le haut alémanique et le très haut alémanique. Si ces grandes catégories créent un certain flou général relatif à la définition du *Schwyzerdütsch*, celui-ci est encore accentué par les différences internes grâce à la fierté que les Suisses allemands tirent de leur *Dialekt*, tout à l'opposé de l'attitude condescendante affichée par les Suisses romands à l'égard du *patois*. Chez les Suisses allemands, le dialecte est un sujet de conversation constant et une forme d'identité distincte. Deuxièmement, le dialecte fait partie de l'identité, mais il est aussi une forme de communication sociale. Troisièmement, une formule implicite de bilinguisme favorise l'utilisation du dialecte à la maison et du haut-allemand à l'école, à l'église et au travail. Cette jonglerie avec deux langues que Steinberg décrivait – citant la philologue tchèque Olga Neversilova (p. 138) – comme « apprendre à jouer du piano et à conduire une voiture en même temps », a certainement pour effet de réduire les complexes de supériorité du groupe majoritaire. Si ces facteurs expliquent pourquoi l'identité suisse-allemande n'a pas écrasé les autres identités en profitant de son immense majorité démographique, les facteurs qui suivent expliquent pourquoi les Suisses romands, qui forment une fière minorité, n'ont pas tiré avantage de leur proximité géographique de la France pour mettre en danger la fédération en lançant un mouvement irrédentiste.

Historiquement, l'identité culturelle des Suisses romands s'est définie en opposition autant que par référence à la France. Contrairement à ce qui s'est passé en France, la culture dans les cantons suisses n'a jamais été liée à l'État et elle n'a jamais été un instrument de pouvoir étatique. La culture s'est développée dans des petits compartiments qui n'ont jamais été unifiés par un pouvoir central ou uniformisés comme ce fut le cas avec les provinces françaises sous les régimes qui se sont succédé. Les cantons francophones sont de vieilles républiques fondées sur l'autonomie des communes. Le protestantisme est la religion dominante en Suisse romande, et il a façonné une grande partie des

coutumes, des questionnements moraux profonds et de la méfiance viscérale à l'égard du cérémonial, des caractéristiques qui l'opposent au catholicisme français. Contrairement à certains pays comme le Sri Lanka où l'effet cumulatif des clivages linguistiques et religieux menace l'unité nationale, en Suisse, ces deux lignes de séparation s'entrecroisent : 61,3 % des germanophones se déclarent protestants et 37,2 % se disent catholiques; 53,7 % des francophones se déclarent protestants et 44,4 % se disent catholiques. Enfin, les cantons français sont non seulement voisins d'un monde allemand, ils sont en interaction constante avec ce monde, plus qu'on ne le réalise en général.

Contrairement au cas des Suisses allemands, l'identité suisse des Suisses romands n'est pas basée d'abord sur la langue. C'est l'histoire et non pas une langue exclusive qui les a fait devenir suisses, et ce sont la religion et les forces politiques et économiques qui les ont fait demeurer suisses. La caractéristique la plus frappante de la Suisse romande est sa diversité. Pour commencer, ses six territoires sont séparés géographiquement et, contrairement aux cantons alémaniques, leurs systèmes hydrographiques ne débouchent pas sur une même grande vallée centrale. Elle est divisée par la religion et, par conséquent, par la culture, l'éducation et les coutumes sociales. Elle est divisée politiquement, car elle comprend les collectivités les plus radicales et les communautés les plus conservatrices du pays. Chaque canton dispose de son propre système scolaire, de sa propre université (sauf le Jura, qui n'a obtenu que récemment son statut de canton unilingue francophone), de son propre système d'enseignement secondaire et de ses propres lois fiscales.

Pour ce qui est de la rivalité culturelle, l'appartenance à une grande culture dont le centre est situé à Paris donne aux Suisses romands une aura de supériorité sur leurs cousins suisses-alémaniques qui n'ont rien de semblable à offrir en retour. Par ailleurs, pour les Français parisiens, « les petits Suisses » sont désespérément provinciaux. Les Suisses romands vivent donc dans une position ambivalente tant à l'égard de leurs concitoyens d'autres langues que de leurs collègues francophones des autres pays.

Le multilinguisme est un idéal national et non individuel. Le multilinguisme est une réalité pour les Suisses en tant que peuple; il est beaucoup plus difficile de dire dans quelle mesure c'est une attitude adoptée par les citoyens suisses individuellement. En 1989, le groupe de travail gouvernemental sur les langues faisait la constatation suivante : « Le multilinguisme dans notre pays est un fait social, c'est-à-dire que les quatre régions linguistiques forment l'ensemble, mais les habitants de ces régions sont en majorité unilingues ». Le principe de la territorialité linguistique, reconnu par l'article 116 de la Constitution fédérale suisse, constitue une reconnaissance de ce fait. Il existe cependant suffisamment de personnes bilingues pour permettre les interactions entre les cantons, comme le confirme le recensement de 1990. La nécessité fonctionnelle du bilinguisme individuel est indiquée par le fait que celui-ci est inversement proportionnel à la taille du groupe linguistique. Alors que 65,4 % des Suisses alémaniques se déclaraient unilingues, seulement 43,4 % des Suisses romands, 40 % des Suisses italiens et 20,3 % des Suisses romanches en faisant autant. Évidemment, plus une communauté linguistique est petite, plus il est probable que ses locuteurs utiliseront régulièrement une autre langue. Dans ce même recensement, le pourcentage d'unilinguisme des Suisses alémaniques correspond à peu près exactement au pourcentage (66,4 %) de ceux qui déclarent ne jamais parler le haut-allemand. Pendant que moins de 1 % des Suisses romands et 0,4 % des Suisses italiens affirment ne parler que leur patois, deux tiers des Suisses alémaniques vivent exclusivement dans un monde parlant leur dialecte. Un

système complexe de subventions, la rotation des postes électifs et la tradition de démocratie directe, qui donne l'occasion d'exercer le pouvoir au niveau local à des groupes linguistiques fragmentés à l'échelle nationale mais homogènes à l'échelle locale, a permis que s'entrelacent les liens faibles et les liens solides donnant lieu à la création d'un État et d'une nation sans langue nationale spécifique.

Inde : la diversité linguistique et le problème de l'intégration nationale

En regard de ses contreparties occidentales, le système fédéral indien apparaît tout d'abord comme un membre improbable du club des fédérations. Comparativement aux quatre principaux États fédéraux occidentaux caractérisés par une existence relativement longue – États-Unis (1789), Suisse (1848), Canada (1867) et Australie (1901) – par une homogénéité raciale, ainsi que par un taux d'alphabétisation et un niveau de vie élevés, considérés comme nécessaires pour assurer le partage de pouvoirs complexe d'un système fédéral, l'Inde présente une série d'obstacles apparemment insurmontables pour faire fonctionner une fédération. Pourtant, l'Inde affiche plusieurs des caractéristiques du fédéralisme : une répartition claire et constitutionnellement garantie des pouvoirs entre le gouvernement central et les États constituants, une cour suprême indépendante qui veille efficacement à l'application de la constitution, l'élection directe et séparée des gouvernements central et régionaux surveillée par une commission électorale indépendante, et la capacité du processus politique de maintenir un équilibre dynamique entre les lois des deux niveaux de gouvernement. Toutefois, un certain scepticisme théorique subsiste et refait surface dans le cadre d'une question plus large : comment se fait-il que le fédéralisme survive, ne serait-ce que partiellement et brièvement en Inde, compte tenu de sa société multiethnique, de l'asymétrie structurelle de ses États constituants, de sa pauvreté et de son analphabétisme massifs et de la tâche titanesque de bâtir simultanément l'État et la nation?

Dès les premières années après l'indépendance, on était sceptique sur la viabilité à long terme de l'État en raison de la diversité linguistique. « Comme civilisation et comme entité culturelle intégrée, l'Inde a démontré une capacité de survie égale seulement par la Chine. Mais les territoires séparés de l'Inde multilingue ont échoué aussi immanquablement que l'Europe dans leurs efforts de former ensemble une unité politique. » (Harrison 1960, p. 3) Harrison est allé jusqu'à prédire l'incapacité « d'autant de peuples linguistiquement différents, tous si conscients d'eux-mêmes, tous comptant des millions et des dizaines de millions d'individus » de demeurer unis « à l'intérieur d'un seul corps politique national », ouvrant ainsi la porte « à l'anarchie, au fascisme, et à la création de petites nations totalitaires ».

Que l'Inde ait su faire mentir des prédictions si sombres est la preuve d'une bonne gestion politique et constitutionnelle et d'une utilisation plutôt innovatrice de la capacité du fédéralisme de composer avec la diversité linguistique. Alors que les Pères de la Constitution indienne espéraient que l'Inde deviendrait unilingue en quelques années, il s'est avéré nécessaire non seulement d'accepter le multilinguisme, mais aussi de restructurer les divisions effectives du pays conformément aux ambitions linguistiques et culturelles diversifiées de sa population. Évidemment, au lendemain de l'indépendance du joug britannique et de la partition de l'Inde suivant des frontières religieuses, la ferveur unitaire était exacerbée et, témoignant de ces sentiments, la Constitution (art. 343) affirmait catégoriquement que « la langue officielle de l'Union sera l'hindi, écrit en caractères devanagari » et (art. 351) que « l'Union aura le devoir de promouvoir

l'utilisation de l'hindi... de façon qu'il puisse servir de moyen de communication pour tous les éléments de la culture composite de l'Inde... ». Cependant, bien que le modèle de la Constitution de 1935 se soit révélé irréalisable, il n'y avait virtuellement aucune volonté d'établir un État doté d'une constitution unitariste, mais il existait une ferme volonté de donner aux autorités centrales suffisamment de pouvoir pour être en mesure de combattre les tendances centrifuges existant dans un pays si vaste possédant une si grande diversité de cultures, de langues et de religions.

Étant donné le profil linguistique complexe de l'Inde ([Tableau 2](#)), il est difficile d'envisager comment il aurait pu en être autrement. Un des défis les plus intéressants auxquels ont dû faire face les tendances centralisatrices et unitaristes a été l'opposition politique de la part des populations ne parlant pas hindi à « l'impérialisme hindi », un ensemble de politiques conçues pour donner suite à la prescription constitutionnelle de faire de l'hindi la langue commune de l'Inde. À cause de cette opposition, l'anglais demeure toujours la *lingua franca* disponible d'une grande partie des élites dans les milieux de la politique ou des affaires en Inde, bien que les langues régionales soient aussi utilisées par les classes politiques régionales et locales en raison des exigences des politiques démocratiques concurrentielles et de la nécessité de communiquer avec les masses dans leur langue maternelle. Sous la pression de la démocratie populaire et devant l'obligation de former des coalitions, l'État a choisi une voie qui soulève moins de résistance linguistique. La combinaison de l'intention constitutionnelle et des politiques démocratiques a donné naissance à une formule linguistique complexe qui concilie, d'une part, l'utilisation de l'hindi et de l'anglais respectivement comme langue nationale et langue de relation, et de la plupart des grandes langues comme langues officielles dans leurs États respectifs, et, d'autre part, la protection des langues minoritaires bien établies à l'intérieur d'États largement unilingues grâce à la garantie constitutionnelle des droits collectifs à la culture et à l'identité.

Tableau 2 : Principaux groupes linguistiques en Inde, par population

	Pourcentage	Millions de personnes (1991)
Langues indo-aryennes		
Hindi	30,4	258,4
Bengali	7,7	65,5
Marathi	7,6	64,6
Gujarati	4,6	39,1
Oriya	3,6	30,6
Panjabi	2,5	21,3
Assamais	1,6	13,6
Langues dravidiennes		
Teluga	8,6	73,1
Tamoul	7,0	59,5
Kannara	4,0	34,0
Malayalam	3,9	33,2
Autres		
Anglais	2,5	21,3
Ourdou	5,3	45,0

Source : Hardgrave et Kochanek, p. 11.

Face au défi de la diversité linguistique, l'Inde a trouvé des solutions qui combinent l'innovation constitutionnelle et la construction de consensus

politiques. Le plus important au niveau constitutionnel a été de diluer graduellement le fort accent mis sur le rôle de l'hindi comme langue nationale. On n'était parvenu à aucun consensus au cours des quinze années qui avaient suivi l'indépendance pour calmer les appréhensions des citoyens ne parlant pas hindi, qui forment la majorité de la population indienne. Par conséquent, l'Inde élabora une formule à trois langues selon laquelle l'hindi conservait le statut de langue nationale à la condition que l'anglais demeure indéfiniment la langue de relation, tandis que les régions auraient une ou plusieurs langues officielles. Le multilinguisme territorial cadre bien avec la division fédérale des pouvoirs en vertu de laquelle la plupart des aspects politiques relatifs aux langues font partie des responsabilités des États (*State list*) dans la constitution, ils sont donc de la compétence des gouvernements régionaux. De plus, comme la formule à trois langues ou plus risquait toujours de créer des minorités linguistiques avec des groupes qui étaient majoritaires ailleurs, (le [tableau 3](#) décrit les États et les langues qu'on y parle), on a créé un organisme national de surveillance pour protéger les minorités. La Commission des minorités linguistiques de l'Inde est constituée de membres nommés par le président de l'Inde et, de ce fait, elle est indépendante des différents courants des politiques nationale et régionales de l'Inde. Cette défense institutionnelle des minorités est d'une importance capitale. L'extrait suivant d'une recommandation de la Commission, dans ce cas particulier concernant le gouvernement du Panjab, donne un aperçu du fonctionnement de cette remarquable institution :

Les gouvernements du Panjab n'ont pas fourni de réponses aux questionnaires annuels depuis la réorganisation du Panjab sur une base linguistique en 1966. Ils ont déclaré que l'obligation de répondre aux questionnaires ne s'appliquait pas puisque le Panjab est devenu un État unilingue et que, par conséquent, il n'y a pas de minorités linguistiques dans cet État. La position prise par le gouvernement de l'État n'est pas en conformité avec la décision indienne ni avec les recommandations de la Commission de réorganisation des États. Selon le recensement de 1971, les citoyens parlant hindi et ourdou représentent respectivement 19,9 % et 0,2 % de la population totale de l'État. Le Panjab n'est donc pas un État complètement unilingue, et les minorités linguistiques de l'État ont droit aux différentes protections. À la lumière de ces faits, le gouvernement du Panjab devrait réviser sa position et prendre les mesures nécessaires pour mettre en œuvre les différentes mesures de protection prévues pour les minorités linguistiques. (Gouvernement de l'Inde, *Report of the Commission for Linguistic Minorities*, 1985, p. 97)

Tableau 3 : États et territoires de l'Union indienne et leurs principales langues

États	Langues
Andhra Pradesh	Teluga et ourdou
Arunachal Pradesh	Monpa et autres
Assam	Assamais et bengali
Bengale-occidental	Bengali
Bihar	Hindi
Goa	Konkani et marathi
Gujarat	Gujarati
Haryana	Hindi
Himachal Pradesh	Hindi et pahari
Jammu et Cachemire	Kachméré, dogra et ourdou
Karnataka	Kannara
Kerala	Malayalam
Madhya Pradesh	Hindi
Maharashtra	Marathi
Manipur	Manipuri
Meghalaya	Khasi, garo et anglais
Mizoram	Mizo et anglais
Nagaland	Dialectes naga et anglais
Orissa	Oriya
Panjab	Panjabi
Rajasthan	Rajasthani et hindi
Sikkim	Bhutia, népalais, lepcha et anglais
Tamil Nadu	Tamoul
Tripura	Bengali, kakbarak et manipuri
Uttar Pradesh	Hindi et ourdou

Source : Hardgrave et Kochanek, p. 143

Pour la protection des autres langues utilisées, on a émis les directives suivantes. Le citoyen qui soumet une demande de réparation pour préjudice à un fonctionnaire ou à une autorité de l'Union ou de l'État peut le faire dans n'importe quelle langue utilisée dans l'Union ou dans l'État, selon le cas (art. 350). Tout État ou autorité locale à l'intérieur de l'État doit dispenser des services adéquats d'éducation dans la *langue maternelle* pour l'enseignement primaire aux enfants appartenant à des groupes linguistiques minoritaires, et le président est autorisé à émettre à l'intention des États toutes les directives qu'il juge nécessaires pour assurer la fourniture de tels services (art. 350a). Un fonctionnaire spécial chargé des questions des minorités linguistiques est nommé par le président pour enquêter sur toutes les questions relatives aux garanties constitutionnelles fournies aux minorités linguistiques et pour lui faire rapport. Le président a le devoir de s'assurer que tous ces rapports sont remis aux deux chambres du Parlement et qu'ils sont envoyés au gouvernement de l'État concerné (art. 350b).

En outre, on essaie d'encourager le bilinguisme au niveau individuel chez les fonctionnaires et les universitaires. La classe politique, les gens d'affaires et les membres des professions libérales qui ont la possibilité de progresser à l'échelle nationale ont déjà saisi l'importance du bilinguisme. L'interface fonctionnelle des langues concurrentes est constituée par le bilinguisme qui, comme en Suisse, est davantage présent dans les groupes linguistiques plus petits chez qui la possibilité de parler une autre langue améliore considérablement les possibilités de carrière. Les statistiques sur les personnes pouvant parler une langue autre que leur langue maternelle sont révélatrices à cet égard : hindi (5,10 %), oriya (5,75 %), malayalam (7,11 %), gujarati (7,31 %), tamoul (8,11 %), bengali

(8,65 %), assamais (8,96 %), marathi (10,47 %), kachméré (10,69 %), teluga (14,03 %), panjabi (14,16 %), kannara (14,43 %), ourdou (22,09 %). Par ailleurs, les différences linguistiques et religieuses ne se chevauchent pas. Tant les hindous que les sikhs parlent panjabi; l'ourdou est compris par les musulmans, les hindous et les sikhs; et le panthéon littéraire bengali compte de nombreux musulmans et hindous.

L'annexe 7 de la Constitution indienne définit clairement la répartition des pouvoirs entre le gouvernement de l'Union et ceux des États. Les aires de compétence du gouvernement central, énumérées dans la *liste de l'Union*, touchent les domaines des relations entre les États, la sécurité nationale et les affaires étrangères. Les domaines qui intéressent particulièrement les régions, énumérés dans la *liste des États*, sont de la compétence des États. La liste actuelle comprend des domaines qui intéressent les deux niveaux de gouvernement, tels que les lois sur la réforme agraire ou les questions relatives aux minorités culturelles ou religieuses, dans lesquels les deux paliers de gouvernement peuvent légiférer tout en sachant qu'en cas de conflit, les lois fédérales auront préséance. Cela permet de protéger l'unité autant que la diversité.

La quatrième élection générale, en 1967, qui transforma la majorité écrasante du parti du Congrès au parlement national en majorité simple, et vit la moitié des États auparavant dominés par le parti du Congrès passer aux mains des partis et coalitions de l'opposition, changea radicalement la nature des relations entre le gouvernement central et les États. On ne pourrait dorénavant plus voir un premier ministre du parti du Congrès dicter de façon autoritaire ses volontés à des premiers ministres régionaux loyaux appartenant au même parti. Mais même si le ton monta davantage, on continua de suivre les principes essentiels de la concession et de la consultation pendant la cruciale période de transition de 1967 à 1969. Le gouvernement central dominé par le parti du Congrès commença à cohabiter avec les partis d'opposition au niveau local. L'équilibre fut rompu lorsque le parti du Congrès se scinda (1969) et lorsqu'Indira Gandhi, à la tête d'un Congrès réduit au statut de parti minoritaire au Parlement, adopta une stratégie de rhétorique radicale et de direction autoritaire. Toutefois, après cet intermède autoritaire de 1975 à 1977 qui, dans la loi et dans les faits, transforma la fédération indienne en État unitaire, le système renoua avec la tradition de coopération entre le gouvernement central et les États. L'équilibre s'est stabilisé sous les gouvernements qui se sont succédé, qu'ils soient dominés par le parti du Congrès ou par les coalitions Janata, et il se poursuit encore aujourd'hui. Le parti nationaliste hindou Bharatiya Janata Party, qui dirige la coalition actuellement au pouvoir, a été soucieux de respecter les normes régissant les relations Centre-États établies par ses prédécesseurs, y compris des principes sacrés de l'Union indienne tels que la formule des trois langues, malgré le fait que le parti ait défendu le principe de l'utilisation de l'hindi comme langue nationale durant ses longues années dans l'opposition.

Maintenant qu'ils sont bien établis dans leurs régions, les anciens champions des langues régionales envisagent, dans cette nouvelle phase de la politique indienne dans laquelle nous sommes entrés, de construire le type de nation qui pourrait être adapté au nouvel ordre des choses. De plus en plus, plutôt que de se contenter d'agir dans leur propre région, ils tendent la main aux autres régions, mettant à profit leurs alliances avec des forces extérieures semblables, pour définir à leur façon la nature de la collectivité nationale. L'expérience récente dans diverses parties du pays a montré que non seulement la poursuite de tels objectifs peut coexister avec des aspirations semblables ailleurs, mais aussi que

les mouvements régionaux peuvent se renforcer les uns les autres en mettant en commun leurs ressources politiques. On assiste donc à des scènes sans précédent où des dirigeants régionaux d'une partie de l'Inde vont faire campagne (dans des langues autres que la leur!) pour les partis régionaux d'autres régions du pays. Alors que le système du Congrès restreignait l'expression des intérêts et des symboles locaux et régionaux à des niveaux inférieurs du système, une nouvelle tendance en politique indienne consiste à faire de ces processus de consultation un moyen explicite et systématique de faire ressortir les régions et les populations oubliées de l'Inde, et de les regrouper en différentes façons de définir quelle est la raison d'être de la nation et qui a le droit légitime de parler en son nom.

Conclusion : pourquoi certains États réussissent-ils à faire face à l'hétérogénéité tandis que d'autres échouent?

Après avoir comparé les différentes façons dont les États fédéraux font face à la diversité linguistique, nous pouvons conclure qu'il existe trois principales raisons structurelles qui sont sources de mécontentement, soit (1) la « distance » linguistique, du point de vue philologique et du point de vue du nombre de locuteurs, entre les groupes linguistiques majoritaire et minoritaires; (2) les liens réels et apparents entre la langue et la subsistance et, en corollaire, le potentiel de discrimination sur une base de compétence linguistique; et (3) l'exclusion des leaders des langues minoritaires de l'élite nationale. Ces causes structurelles de mécontentement sont exacerbées en pratique par les processus suivants : (1) le contrôle apparent du gouvernement central sur les aires habitées par les groupes linguistiques minoritaires; (2) des conditions géopolitiques qui aident les groupes séparatistes, telles que l'expression d'un soutien symbolique ou matériel par des pays voisins et un climat international favorable à leur cause; et (3) un réseau social qui peut être transformé en organisation politique par des dirigeants linguistiques qui génèrent un soutien symbolique et matériel et agissent comme une organisation de justiciers qui punissent les membres récalcitrants de leur groupe linguistique.

La capacité de l'État de gérer le mécontentement potentiel peut être renforcée par des amendements constitutionnels, en particulier lorsqu'ils conduisent à la création d'unités régionales unilingues. Mais cette territorialité linguistique doit être accompagnée d'une certaine forme de protection pour les minorités, notamment par des innovations institutionnelles telles que la mise sur pied de commissions chargées d'enquêter sur les plaintes, ainsi que d'émettre et de faire appliquer les recommandations. La capacité de l'État est aussi renforcée par l'institution d'un système électoral juste et efficace qui laisse une place aux élites locales et régionales dans la détermination des priorités nationales; par l'existence de partis politiques dont les programmes s'entrecroisent, de coalitions qui peuvent fournir des avenues parallèles pour parvenir à faire une place aux langues minoritaires; par la cooptation de dirigeants de l'opposition par les gouvernements national et régionaux; et enfin, par une application juste et efficace de la loi et de l'ordre qui augmente le coût des révoltes et, par conséquent, rehausse la valeur de la négociation.

Les exemples indien et suisse permettent de tirer des leçons utiles pour tous les États confrontés au défi de la diversité linguistique. Contrairement à la constitution indienne, la constitution fédérale suisse ne garantit pas explicitement des droits linguistiques collectifs, mais elle fournit une protection territoriale grâce à la flexibilité qui caractérise la création de cantons unilingues, comme on a pu le constater lors de la création du canton francophone du Jura. Doués d'une

remarquable prescience, les artisans de la Constitution indienne ont doté l'Inde des instruments dont elle avait besoin pour répondre aux demandes d'autonomie linguistique par le double mécanisme des droits individuels et des droits collectifs. Pendant la première phase du développement constitutionnel de l'Inde, certains de ces instruments ont permis de conférer des pouvoirs à des groupes majoritaires à des échelles inférieures à celle de l'État national, par l'institution de gouvernements régionaux. Pendant la deuxième phase, celle de la réorganisation des États de 1957, on a rendu possible l'institutionnalisation du multiculturalisme en Inde en créant des États linguistiquement homogènes et en contrant le chauvinisme potentiel par la promotion de la formule des trois langues exigeant l'utilisation de l'hindi, de l'anglais et d'une langue régionale. On peut mesurer la sagesse des politiques indiennes à la lumière des événements survenus au Pakistan et au Sri Lanka pendant la même période. Le refus du premier d'accepter la langue bengali au Pakistan oriental a conduit à une fin violente de la fédération, tandis que l'intransigeance du second, avec sa « politique de cingalais seulement » qui a virtuellement réduit les Tamouls à l'état de citoyens de deuxième classe, a finalement provoqué la guerre civile dans laquelle le pays s'est enfoncé aujourd'hui.

Ces développements normatifs du principe du fédéralisme et leur adaptation au contexte historique et culturel de l'Inde ont été habilement complétés par le processus politique démocratique. Durant les années critiques de la transition entre la domination britannique et la consolidation de la démocratie populaire en Inde, le parti du Congrès a fourni le lien entre l'État moderne et la société traditionnelle. L'autorité du Congrès, à la fois dans le gouvernement central et dans les États, a fourni des voies de communication non officielles et permis l'équilibrage des intérêts nationaux, régionaux et sectoriels. La politique de coalition qui a remplacé l'hégémonie du parti du Congrès a donné une articulation publique au processus d'intégration des langues indiennes dans le but de lancer un nouveau débat sur la nature de la nation et d'identifier les frontières variables de la nation et de la région. En conséquence, la recherche d'alliés régionaux est devenue pour tous les partis nationaux un impératif qui a grandement renforcé le caractère multilingue de la vie politique indienne. Les instruments constitutionnels, législatifs et politiques auxquels l'Inde a eu recours pour atteindre des résultats positifs dans le développement du fédéralisme ont une implication importante pour l'analyse comparative du fédéralisme.

L'analyse empirique réalisée ici semble permettre certaines inférences générales relativement aux possibilités et aux limites qu'offre le fédéralisme pour résoudre des conflits nés de la diversité linguistique. Premièrement, s'il est vrai que le principe fédéral fonctionne sur la base de la reconnaissance d'identités séparées en fonction de la langue et de l'octroi d'une autonomie par l'attribution de pouvoirs législatifs, financiers et moraux, il existe aussi des limites pratiques à ce processus. Les groupes linguistiques qui sont dispersés géographiquement sur le territoire national ou qui sont très peu nombreux trouveront peut-être difficile de constituer et de soutenir une unité politique séparée. Dans ce cas, il peut être préférable de répondre aux aspirations de ce groupe linguistique au niveau national par des alliances plutôt que par la création d'une nouvelle unité régionale. Deuxièmement, un groupe linguistique minoritaire national peut avoir en son sein un plus petit groupe qui, advenant qu'on accorde au groupe minoritaire la constitution d'une unité régionale, deviendrait un nouveau groupe minoritaire persécuté dont le sentiment de dépossession serait amplifié par le simple fait qu'on ait accordé le statut de groupe régional au groupe minoritaire original. C'est ce qui s'est produit avec les Bengalis dans l'État d'Assam après la réorganisation des États de 1957 ou, plus récemment, avec les Gorkhas dans le

Bengale-oriental. La solution indienne de créer des « sous-États » où ces minorités obtiennent certains droits culturels tandis que l'État national surveille attentivement les implications pour de « nouvelles » minorités semble une solution pratique (Mitra et Lewis 1996). Finalement, en ouvrant la boîte de Pandore des demandes refoulées d'expression de l'identité linguistique, le processus de remodelage constitutionnel pourrait mettre en danger l'unité et la sécurité de l'État et créer un effet de ressac qui pourrait compromettre des demandes anciennes et légitimes d'une diversité linguistique. Par conséquent, les fédérations multilingues ont besoin de sauvegarder leurs intérêts nationaux et d'assurer la communication intergroupes et l'intégration nationale grâce à une langue nationale effective. Cela exige cependant des dispositifs de sauvegarde pour assurer qu'aucun groupe ne sente qu'il est privilégié ou qu'il fait l'objet de discrimination dans le processus. La « formule à trois langues » de l'Inde, qui permet l'utilisation simultanée de l'hindi (langue nationale), de l'anglais (langue de relation) et d'une langue régionale, constitue un exemple de compromis relativement couronné de succès.

Bibliographie

HARRISON, S. (1960) *India: the Most Dangerous Decades*, Princeton, Princeton University Press.

LIJPHART, A. (1996) « The Puzzle of Indian Democracy: A Consociational Interpretation », dans *American Political Science Review* 90(2), p. 258-268.

MITRA, S. K. (1996) « India », dans *Comparative Politics Today*, sous la direction de G. ALMOND et G. BINGHAM POWELL Jr., 6th Edition, New York, HarperCollins.

MITRA, S. K. et Alison LEWIS (sous la dir.) (1996), *Subnational Movements in South Asia*, Boulder, Colorado, Westview.

STEINBERG, Jonathan (1996) *Why Switzerland?*, Cambridge, Cambridge University Press.

WATTS, R. L. (1981) « Federalism, regionalism and political integration », dans *Regionalism and Supranationalism*, sous la direction de D. Cameron, p. 3-19, Montréal, Institute for Research on Public Policy.

WATTS, R. L. (1998) « Federalism, Federal Political Systems and Federations », dans *Annual Review of Political Science*, (1) p. 117-137.

WHEARE, K. C. (1964) *Federal Government*, 4th ed., New York, Oxford University Press.

