
ANNE VAUGIER-CHATTERJEE

LE FÉDÉRALISME ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

25

LE SYSTÈME FÉDÉRAL INDIEN trouve difficilement sa place dans les typologies classiques du fédéralisme : structure quasi fédérale, État unitaire avec des principes fédéraux subsidiaires plutôt qu'État fédéral avec des traits unitaires subsidiaires, système fédéral à deux niveaux, la gamme des définitions est des plus larges¹.

La diversité culturelle et linguistique du sous-continent justifiait le souci d'unité des fondateurs de l'Union indienne, qui invoquèrent les menaces pesant sur son intégrité pour attribuer des pouvoirs d'exception au Centre. Les fortes disparités économiques entre les différents États de la fédération faisaient aussi de la centralisation une nécessité.

Deux approches permettent de comprendre ce qui a permis la survie de la fédération indienne alors que d'autres, en apparence plus solides, ont succombé à l'éclatement. La première de nature historiciste explore la raison d'être de l'Union afin de voir en quoi le cadre normatif retenu était adapté au contexte politique et social indien. L'étude de l'évolution du système politique indien sur cinq décennies permettra ensuite de souligner la nécessité de certaines réformes politiques et institutionnelles et d'envisager quels pourraient en être les artisans.

1. Pour une introduction à ce débat on se reportera à Krishen Chandra Wheare, *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1967.

LE MODÈLE FÉDÉRAL INDIEN, SOURCES ET STRUCTURES

Le système fédéral établi dans la Constitution de 1950 répondait à deux exigences : d'une part le respect des particularismes et de la diversité dans la construction nationale, d'autre part un souci d'unité, de sécurité et d'efficacité administrative. Alors que la première exigence présida à l'établissement du cadre d'un système fédéral, la seconde déboucha sur plusieurs arrangements institutionnels à forte inflexion centralisatrice.

26 La Constitution indienne n'est pas un document fédéral au même titre que celles d'autres fédérations. Le contexte de son élaboration, les supports juridiques qui lui servent de cadre expliquent le choix d'une distribution originale des pouvoirs permettant des basculements d'un système fédéral de *checks and balances* vers un système plus centralisé.

L'équilibre des pouvoirs repose sur une répartition en trois listes des compétences législatives, qui reconnaît une certaine autonomie aux unités fédérées. La première liste comprend les domaines d'intérêt national qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral, les Affaires étrangères, la Défense, la monnaie, les communications. Les matières énumérées dans la deuxième liste relèvent de la compétence exclusive des autorités fédérées. Ce dualisme est tempéré par l'existence d'une troisième liste établissant les domaines de compétence concurrente.

Au niveau fédéral, l'organisation de l'Union indienne est celle d'un régime parlementaire classique. L'exécutif est représenté par le président de l'Union indienne, dont le rôle s'apparente à celui du président de la République en France sous la IV^e République.

Le véritable chef de l'exécutif est le Premier ministre qui émane de la majorité parlementaire. Responsable devant la Chambre du peuple (Lok Sabha), il peut en proposer la dissolution au chef de l'État.

Le pouvoir législatif est réparti entre la Chambre du peuple (544 membres élus pour cinq ans) et la Chambre des États (Rajya Sabha ; 250 membres élus par les assemblées législatives des États de l'Union, renouvelés par tiers tous les deux ans. Elle a peu de pouvoir en matière budgétaire et ne peut renverser le gouvernement).

Au niveau fédéré, l'organisation des vingt-cinq États membres ainsi que des sept territoires de l'Union est calquée sur celle de l'Union. Les membres des assemblées législatives des États (Vidhan Sabha) sont élus pour cinq ans.

Le gouverneur, nommé par le président de la République, est chef de l'exécutif. Sa fonction est très politisée en raison de son étroite dépendance vis-à-vis du gouvernement central. Le gouverneur d'un État peut soumettre à l'approbation du président de la République indienne les projets de loi présentés devant l'assemblée provinciale (art. 200 de la Constitution).

Le gouvernement de chaque État est dirigé par un chef de gouvernement (*Chief Minister*), désigné par le gouverneur au sein de la majorité parlementaire de l'État. Il détient le pouvoir exécutif dans les domaines de compétence relevant des États, la police, la santé, l'éducation, les politiques agraires et l'équipement.

Cette division des pouvoirs disparaît dans trois types de situation d'exception envisagés au terme des articles 352, 356 et 360 de la Constitution. La proclamation de l'état d'urgence étend le contrôle de l'exécutif par le gouvernement central. Alors que des dispositions semblables à celles de l'article 352 se retrouvent dans d'autres fédérations, celles de l'article 356 qui autorisent le Centre à se substituer au gouvernement régional n'ont pas d'équivalent.

27

En période de « troubles graves », le président peut, à la demande du Premier ministre, dissoudre l'assemblée d'un État et démettre son gouvernement. La *President's Rule*, ou régime d'administration directe, signifie que le gouvernement central prend en charge la direction de l'État pour une durée de six mois renouvelable. Cette procédure exceptionnelle a été mise en œuvre à de nombreuses reprises dans des États périphériques comme le Pendjab, le Cachemire et l'Assam, où des conflits politiques empêchaient le fonctionnement des pouvoirs publics locaux.

La dimension politique de la centralisation a été renforcée par sa dimension économique. Ignorant les domaines de compétence définis par la Constitution, le Centre empiète fréquemment sur le domaine des États.

Le modèle étatique indien s'inspirait du modèle marxiste, qu'il aménagea en ne supprimant pas totalement le secteur privé mais en soumettant celui-ci à un réseau de contrôle étroit. Le modèle de développement indien faisait la part belle à l'industrie lourde et aux services publics, donc au pouvoir central.

Les domaines du ressort des États ne le sont que formellement. Cela vaut pour l'agriculture, l'un des secteurs d'activité les plus importants du pays (environ 40 % du PNB), ou encore pour l'alimentation ou le développement rural. Des commissions d'experts nommées par le Centre définissent les stratégies dans ces secteurs.

De façon générale, la définition des stratégies industrielles et le contrôle des industries sont l'apanage du Centre. L'ensemble des contrôles sur les investissements, la production et la distribution est le fait du Centre *via* la haute fonction publique dans chaque État fédéré.

La planification a renforcé ces tendances centralisatrices. Bien que relevant de la liste concurrente, en pratique, l'élaboration et le financement des plans se faisaient au Centre. Les plans quinquennaux, enfin, ignoraient le partage des responsabilités établi dans la Constitution.

28 Sous Nehru, les réformes économiques ont bénéficié d'un certain consensus. Dans cette phase de construction nationale, l'idée d'une coercition du gouvernement central restait absente du discours politique des chefs de gouvernement des États fédérés. L'emprise du parti du Congrès sur le gouvernement fédéral et les États fédérés permettait de régler, au sein de l'état-major du parti, d'éventuels désaccords. Le Conseil national de développement, où l'ensemble des États étaient représentés, offrait un cadre institutionnel à ces consultations.

Le fédéralisme indien, malgré la réduction de l'autonomie des États, semblait tendre vers un modèle de « fédéralisme coopératif », soit un partenariat entre le Centre et les États². Si l'initiative des projets de développement provenait de la Commission au plan, les États fédérés en restaient les artisans.

La répartition des revenus financiers est une variable essentielle pour apprécier le degré d'autonomie des États de l'Union vis-à-vis du Centre. Les tensions entre les deux niveaux de pouvoir proviennent ici de l'insuffisance des moyens financiers des États. Le déséquilibre est évident en matière d'imposition puisque la liste de l'Union comprend toutes les taxes importantes : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les droits de douane, les impôts indirects, tandis que les États se chargent des dépenses importantes en matière d'éducation, de santé et d'infrastructure.

Les États fédérés sont extrêmement dépendants des transferts centraux. La Commission des finances assume une partie des transferts de l'Union vers les États. Ses décisions, qui ne sont pas politiquement neutres, sont souvent contestées par les États. La Commission au plan, présidée par le Premier ministre et dont les membres sont nommés par

2. Pour une présentation des modèles de fédéralisme coopératif, voir Maurice Croizat, *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1995.

le gouvernement central, n'est pas non plus à l'abri des pressions politiques. En pratique, l'Inde a donc fonctionné dans le cadre d'un système unitaire. Cette situation pouvait se prolonger aussi longtemps que les gouvernements des États fédérés étaient dominés par un même parti politique et que l'Union était en mesure de financer les programmes de développement économique et social.

LES TENSIONS DU SYSTÈME FÉDÉRAL ET LEUR GESTION PAR L'ÉTAT-CONGRÈS

Jawaharlal Nehru, Premier ministre de l'Inde de 1947 à 1964, a profondément marqué le fonctionnement du parti du Congrès et le système fédéral. Il cumulait en effet les fonctions de président du parti et celles de Premier ministre³. La prédominance du parti du Congrès sur les autres formations politiques nationales renforçait encore cette tendance centralisatrice.

29

Il en résulta des structures relationnelles ne débouchant pas nécessairement sur un rapport de domination du Centre sur les États. Il n'était pas rare en effet de voir des chefs de gouvernement congressistes (au Pendjab, par exemple) conserver un pouvoir de marchandage vis-à-vis du Centre grâce à leurs fortes assises régionales.

Le seul État à échapper à ce schéma fut le Kerala, sous régime communiste de 1957 à 1959⁴. Sa destitution en 1959 prouva que, sous Nehru, les normes, les objectifs et les programmes étaient définis par le Centre et que tout écart des limites ainsi posées ne pouvait être toléré.

En fait, certaines concessions ont permis jusqu'en 1967 un règlement systématisé des crises régionales. En contrepoint de l'effet centralisateur de la congruence partisane, le remodelage de la carte politique suivant un critère linguistique (1953-1972) reste l'un des faits marquants de l'ère nehruvienne. Répondre aux aspirations de reconnaissance identitaire des régions sans menacer l'unité nationale pouvait sembler une gageure. Très vite, les concessions faites par Nehru aux revendications des États ont

3. Rappelons que Nehru, Premier ministre de l'Inde pendant près de vingt ans, détient le record de longévité dans ces fonctions. Voir ici l'analyse de l'évolution de la fonction de Premier ministre par B.D. Dua, « The Prime Minister and the Federal System », in James Manor, dir., *Nehru to the Nineties. The Changing Office of the Prime Minister in India*, New Delhi, Viking, 1994, p. 20-47.

4. Voir, sur ce point, Violette Graff, *Les Partis communistes indiens*, Paris, Presses de la FNSP, 1975.

obéi à quelques règles non écrites auxquelles ceux-ci ne pouvaient déroger : aucune revendication de reconnaissance politique d'un groupe religieux ne serait recevable, aucun mouvement sécessionniste ne serait toléré – au besoin, il serait réprimé par la force –, l'accord des deux parties à un conflit serait préalable à son règlement.

Ainsi, dès 1953, Nehru reconnaissait les diverses identités linguistiques dans l'État de Madras, en Inde du Sud. La répartition des grandes langues dravidiennes (kannada, malayalam, telugu et tamoul) correspond aujourd'hui aux frontières respectives des États du Karnataka, du Kerala, de l'Andhra Pradesh et du Tamil Nadu.

Il en alla différemment des revendications faites au Pendjab par une fraction de la population pendjabie⁵ car Nehru y voyait la volonté déguisée des représentants de la communauté sikhe de créer un État sikh au sein de la fédération indienne, définie comme laïque⁶. Le nouveau Pendjab né de la division de l'État en un Pendjab pendjabiphone et un Haryana hindiphone ne verra le jour qu'après sa mort, en 1966.

L'État-Congrès : la centralisation renforcée de l'après-Nehru

L'autonomie et le type de fonctionnement du système fédéral ont été remis en question par Indira Gandhi, à la tête de l'Inde de 1966 à 1977 puis de 1980 à 1984. Alors que, sous Nehru, le gouvernement central était resté le plus souvent l'arbitre impartial des conflits internes aux États fédérés, sous Indira Gandhi, la stabilité des gouvernements fédérés devint tributaire des luttes de pouvoir au Centre.

Un schéma d'interdépendance s'instaura alors. Indira Gandhi s'appuyait sur l'inféodation des chefs de gouvernement des États pour se maintenir au Centre. Inversement, leur longévité au pouvoir reposait sur le bon vouloir du Premier ministre. Ce type de relation redéfinit les règles de la vie politique. Alors qu'auparavant une carrière politique commençait dans le cadre des structures fédérées, sous Indira Gandhi, les postes de chef de gouvernement des États fédérés restaient à la discrétion de New Delhi. Pouvoir politique et financement étaient des moyens de récompenser la loyauté des uns, ou de punir la trahison ou la trop grande indépendance des autres.

5. Les frontières linguistiques avaient des contours assez flous dans cette région où trois idiomes, le hindi, l'ourdou et le pendjabi, avaient coexisté jusque-là sans difficulté.

6. Les sikhs, adeptes d'une religion monothéiste fondée au XVI^e siècle qui représentent près de 2 % de la population indienne, sont rassemblés au Pendjab, berceau de leur religion. Ils n'y sont devenus majoritaires qu'après le redécoupage de cet État en 1966.

Sous Rajiv Gandhi (décembre 1984-novembre 1989), la relation Centre-États resta réduite à ce cadre infrapartisan. L'organisation politique du parti du Congrès se centralisa encore : la sélection des candidats aux élections régionales et nationales, les nominations au cabinet et les postes de chef de gouvernement passaient par l'état-major du parti⁷. Malgré sa volonté de résoudre les crises politiques régionales, en Assam et au Pendjab dès 1985, l'ère Rajiv Gandhi consolida donc les structures de l'« État-Congrès ».

Avec la réduction progressive de l'autonomie régionale, la construction d'alliances politiques viables a été fréquemment négligée et le Centre contraint d'intervenir plus fréquemment pour venir à bout de l'instabilité chronique dans les États. Ainsi sont apparus des mécanismes contradictoires de consolidation et de désagrégation du pouvoir central au sein du système fédéral.

31

Les moyens de la centralisation

L'utilisation abusive des pouvoirs d'exception est souvent perçue comme le signe irréfutable des tendances centralisatrices du système politique indien. En réalité, elle peut aussi être interprétée comme un signe des difficultés du Centre à contrôler les affaires dans les États fédérés.

La fréquence comme la durée d'imposition du régime d'administration directe sont deux éléments significatifs. Depuis 1967, il y a toujours eu un État fédéré sous la tutelle du Centre. De plus, la fréquence du recours à cette arme du pouvoir central s'est accrue après 1980⁸.

Si le degré d'autonomie des États a pu s'en trouver réduit, le contrôle du Centre n'en a pas été pour autant renforcé. En fait, à partir de 1966, il semblerait avoir diminué. Sous Nehru, le contrôle du Centre s'exerçait *via* la consultation directe de leaders régionaux influents. L'effort de consolidation du pouvoir par le parti du Congrès avait engendré une forme de coalition nationale assez stable. En revanche, par la fréquence de ses interventions dans les affaires des États et sa tendance à choisir comme chefs de gouvernement des politiciens sans base propre, Indira Gandhi a renforcé l'instabilité politique dans les États plutôt qu'elle n'a créé les conditions d'un contrôle réel du Centre.

7. Sur le thème du centralisme démocratique au sein du Congrès, on se reportera utilement à Max Jean Zins, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, Paris, PUF, 1992.

8. Voir, sur ce point, *President's Rule in the States and Union Territories*, New Delhi, Lok Sabha Secretariat, 1996. On se reportera aussi utilement à Sunil Deshta, *President's Rule in Indian States, Constitutional Provisions and Practices*, New Delhi, Deep and Deep, 1993.

Le parti du Congrès n'est pas seul en cause. En 1977, le Janata Party (Parti du peuple) avait imposé sa tutelle dans neuf États afin d'y renouveler les assemblées régionales. Indira Gandhi suit l'exemple en 1980 et dissout les assemblées de dix États.

Centralisation ou interdépendance accrue entre le Centre et les États ? Le pouvoir au Centre dépend de ceux qui assument le contrôle politique des États de la fédération, aléatoire depuis l'amorce du déclin du parti du Congrès. En témoigne l'importance prise par des partis non congressistes au Bengale-Occidental et au Tamil Nadu, ainsi qu'au Kerala, brisant les barrières dressées par l'État-Congrès. Le Centre en est venu à recourir de plus en plus à l'article 356 comme instrument de contrôle parce que son pouvoir dans les États fédérés ne reposait plus sur la force du parti ni au niveau de l'État ni à celui des districts.

32 En fait, la fragilité du pouvoir de contrôle sur les affaires des États fédérés par le parti du Congrès ou d'autres partis nationaux apparaît à l'examen des différents types de situation qui ont conduit à l'imposition du régime d'administration directe. L'usage excessif des pouvoirs d'exception apparaît comme une manifestation des dysfonctionnements du système fédéral indien⁹. Moyen d'asseoir le contrôle du Centre et de se défaire des chefs de gouvernement indésirables, ce type de pratiques a transformé la nature de la relation Centre-États.

Si la tutelle du Centre a été le plus souvent imposée dans des cas d'instabilité gouvernementale dans les États, son usage n'a pas toujours été neutre. Indira Gandhi alla jusqu'à y recourir pour résoudre des crises qu'elle avait elle-même déclenchées (au Pendjab, par exemple).

Des gouvernements stables ont parfois été destitués à la demande populaire, pour corruption ou pour velléité sécessionniste. Mais il semblerait que le recours plus fréquent à l'article 356 témoigne plutôt d'un changement des modes d'intervention du Centre que d'un renforcement proprement dit de la centralisation. Devant cette évolution, la nécessité de recourir à des réformes structurelles des institutions mais aussi des pratiques politiques resurgit avec force au milieu des années 1980.

9. B.D. Dua, « Pathology of Indian Federalism », in Shri Ram Maheshwari, *President's Rule in India*, New Delhi, Macmillan and Co., 1977.

RÉFORMER LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Nombre de commissions ont tenté de trouver des solutions aux déséquilibres marqués de la relation entre le Centre et les États, nés du legs du *Government of India Act* de 1935. Les États, pour reprendre l'expression des partisans d'une plus grande décentralisation, n'avaient cessé d'être des provinces au sens colonial du terme.

La première réforme fut proposée par la Commission des réformes administratives, dirigée par M.C. Setalvad. Elle examina la question fédérale dans ses aspects politiques et économiques au milieu des années 1960, mais ses propositions restèrent lettre morte.

Pionnier dans la défense de l'autonomie des États fédérés, un parti régional du Tamil Nadu, le Dravida Munedra Kazagham (DMK), mit sur pied un comité d'études, le Rajmannar Committee, en 1969¹⁰. Ce dernier prônait une autonomie accrue des États en matière économique. Il voyait dans l'inadéquation de leurs ressources fiscales une entrave majeure à leur développement économique. Jugeant que la domination politique du parti du Congrès était le principal facteur de déséquilibre dans la relation Centre-États, le comité proposait des réformes constitutionnelles telles que la mise en place d'un conseil interétatique (*Interstate Council*, prévu par l'article 263 de la Constitution). Ce conseil, composé de l'ensemble des chefs de gouvernement des États de la fédération, serait présidé par le Premier ministre. Aucun autre représentant du pouvoir central ne s'y verrait inclus. Y seraient tranchées des questions d'intérêt national ayant force contraignante pour le Centre et pour les États.

Revoir la primauté législative du Centre sur les États était le second objectif. Le comité envisageait que les assemblées législatives des États aient le pouvoir d'amender voire de rejeter une loi promulguée par le Parlement au titre de l'article 252. La participation des États dans le processus d'amendements constitutionnels en serait accrue. Mais la réti-

10. Le DMK, mouvement fondé pour protester contre la mainmise des hautes castes sur les milieux administratifs et politiques, avait, après sa victoire à l'échelle régionale en 1967, poussé plus loin ses revendications. Élargissant sa lutte à l'échelle fédérale, il adopta une attitude d'opposition frontale vis-à-vis du gouvernement central dont il n'allait jamais se départir par la suite. Le contexte politique général semblait favorable à ce type de mouvement. En effet, les défections en masse du parti du Congrès avaient permis à de nombreux gouvernements d'opposition au Congrès de voir le jour dans différents États de la fédération.

cence du gouvernement central à déléguer ses pouvoirs restait un obstacle qu'une simple révision des textes ne permettait pas de franchir.

Sur la toile de fond de ces réformes avortées, une commission dirigée par un ancien membre de la Cour suprême, Ranjit Singh Sarkaria, fut nommée par Indira Gandhi en juin 1983. Expédient pour faire taire les critiques de l'opposition, elle fit naître au début des années 1980 de nouveaux espoirs de réforme des rapports entre le Centre et les États.

Le rapport Sarkaria n'est pas réellement un projet de restructuration de la relation du Centre et des États. Il passe sous silence les revendications émises par les dirigeants des États au pouvoir de partis autres que le Congrès. Il ne s'agissait pas d'éroder l'autorité du Centre alors que les forces centrifuges étaient particulièrement vives au Tamil Nadu, en Assam et au Pendjab.

34 Bien que l'on parle de relation « Centre-États », les États de la fédération parlent rarement d'une seule voix. Les positions des gouvernements fédérés sont le reflet des positions des partis au pouvoir, ce qui explique que les enjeux aient plus souvent un caractère politique que constitutionnel. Ainsi, si les gouvernements du Bihar, de l'Orissa et d'Uttar Pradesh se déclaraient favorables à un renforcement de l'autorité du Centre, ceux de l'Andhra Pradesh, du Pendjab, du Tamil Nadu et du Bengale-Occidental revendiquaient au contraire plus d'autonomie pour les États de la fédération.

La commission évoque l'efflorescence des micronationalismes en Inde après l'indépendance. En revendiquant une région comme son « foyer », une communauté particulière, un groupe religieux ou linguistique réveille l'hostilité des autres communautés ou groupes car l'idée même de patrie suppose une distinction entre les habitants dits originels (ou « fils du sol ») et les immigrants en provenance d'autres États. C'est un phénomène que l'on retrouve en particulier dans l'État du Maharashtra où la Shiv Sena exalte la gloire mahratte. De même en Assam, l'exaltation d'une identité ethnique par l'Asom Gana Parishad (AGP) entraîne une politique de discrimination voire d'exclusion systématique des populations non assamaïses. Discret sur les zones de tension, le rapport évoque cependant les mouvements contestataires au Tamil Nadu et au Pendjab, des années 1960 aux années 1980.

Il distingue deux tendances dans les relations entre le pouvoir central et les États fédérés. D'une part, le jeu des forces économiques aurait renforcé la centralisation selon la triade modernisation-croissance-développement ; d'autre part, l'effondrement de l'ordre politique ancien, les scissions répétées au sein des grandes formations politiques

nationales et l'exploitation des clivages linguistiques ou de caste, ainsi que l'utilisation de la force dans les élections, ont favorisé l'éclatement.

Le rapport insiste sur la fragmentation du parti du Congrès et son corollaire, la montée en puissance des partis régionaux. L'analyse présentée penche considérablement en faveur du parti du Congrès. D'une certaine manière, le rapport de la commission Sarkaria reste ambigu. Il se fait l'avocat d'un Centre puissant tout en reconnaissant la nécessité de donner corps au principe fédéral. Il propose toutefois des réponses à des critiques précises des États fédérés.

L'une de ses recommandations a trait au mode de nomination et au rôle du gouverneur. Elle rappelle en particulier combien il est important de conserver la dimension apolitique de la fonction.

Dans le domaine législatif, le rapport rejette tout changement structurel dans la répartition des compétences législatives, réduisant les pouvoirs du Centre, mais propose quelques amendements susceptibles d'étendre les compétences des États fédérés. Ainsi l'autorisation donnée aux États d'amender, avec l'aval présidentiel, des lois figurant dans la liste des États au titre de l'article 252 de la Constitution. Elle recommandait des modifications de l'article 97 de la liste de l'Union, afin que des sujets résiduels autres que les impôts soient inscrits sur la liste concurrente.

35

Sur les pouvoirs d'exception, la commission rappelait que ces clauses n'autorisaient pas le gouvernement de l'Union à outrepasser les limites de ses fonctions. Il ne devait être fait usage des mesures d'exception que lorsque les autres alternatives auraient échoué à prévenir ou à modifier une défaillance de l'appareil constitutionnel. La commission condamnait la dissolution de dix-huit assemblées régionales entre 1977 et 1980, blâmant à part égale les différents partis nationaux. Un amendement de la Constitution était suggéré pour revoir les critères justifiant l'imposition du régime d'administration directe. En aucun cas l'assemblée législative d'un État ne devait être dissoute sans l'approbation préalable du Parlement.

Au chapitre du déploiement des forces armées fédérales dans un État de l'Union, le rapport soulignait qu'il ne pouvait être envisagé que pour de courtes durées et dans des conditions précises. Avant d'y recourir, il convenait de consulter le gouvernement de cet État¹¹.

11. Le recours à l'armée fédérale dans le règlement des conflits est notable dans deux États frontaliers, le Cachemire et le Pendjab.

En matière de décentralisation figurait la proposition d'établir un conseil intergouvernemental (IGC) défini comme un organe permanent au titre de l'article 263. Créé pour coordonner la politique des États fédérés, l'IGC visait à rééquilibrer les rapports de forces entre le Centre et les États. Restait à savoir quel usage il en serait fait en pratique.

La dimension économique du fédéralisme indien

36 Les limites de la capacité redistributive de l'État indien sont à l'origine de bien des revendications autonomistes. Aux deux extrémités du spectre figurent des exemples comme le Pendjab et le Jharkhand. Au cours des années 1980, le Pendjab, l'un des États les plus prospères de l'Union, a été le foyer d'un mouvement séparatiste nourri par des aspirations économiques. Théâtre d'expérimentation réussie de la révolution verte, il est longtemps resté un modèle pour les autres États de la fédération. Mais le refus du Centre de développer le secteur industriel en raison de la situation stratégique de cet État frontalier du Pakistan a constitué depuis le début des années 1970 l'un des principaux chefs d'accusation des séparatistes. La riposte de New Delhi à l'agitation séparatiste du Khalistan a conduit à une escalade de la violence au milieu des années 1980. Répression policière, mise sous tutelle par le Centre ont été le lot du Pendjab de 1987 à 1996. Cette politique draconienne donna le ton de la répression dans d'autres États de la périphérie.

D'autres mouvements plus circonscrits ne sont pas moins exemplaires des tensions entre le Centre et les États comme en témoigne le cas du Jharkhand. Cette région tribale du Bihar réclame depuis 1992 son autonomie. Riche en minéraux, elle possède les trois plus grandes aciéries du pays. Or les tribus continuent d'y vivre de formes primitives d'agriculture. Le Janata Dal avait envisagé la création d'un conseil régional, forum de dialogue qui fut mis sur pied en 1994.

L'expression d'intérêts politiques et économiques morcelés au sein d'un même État pose la question de la décentralisation à l'échelle des États fédérés. Les projets de réformes portent de plus en plus sur l'autonomie et la décentralisation du pouvoir de décision au sein des États et sur les relations des composantes de la fédération entre elles. Avec la libéralisation économique et la réduction concomitante des pouvoirs de contrôle du Centre, ces structures ont acquis plus d'importance.

La coopération interétatique a une histoire à rebondissements dont il convient de retracer les grandes étapes.

L'échec des « conseils de zone »

Les conseils de zone, créés à l'initiative du Centre, visaient à structurer la coopération régionale. Conçus pour faire contrepoids à l'éclatement engendré par la réorganisation linguistique de 1956, ils sont nés la même année, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, pour coordonner et mettre en œuvre les politiques du Centre. L'entreprise a échoué. En pratique, en effet, les États fédérés ont toujours évité ce forum révélant les limites d'un exécutif fédéral imposé et contrôlé par le Centre.

La seule exception à ce tableau a été l'expérience du *North Eastern Council* dans les États du Nord-Est, mis sur pied en 1971. Présidé par le gouverneur de l'Assam, ce conseil s'inscrit au cœur du développement régional. Son principal intérêt est, compte tenu de la petite taille des États-membres et de leur dépendance financière vis-à-vis du Centre, d'augmenter leur capacité de négociation. Le NEC est l'une des rares structures à avoir su insuffler une dynamique politique à la coopération interétatique régionale.

37

La décentralisation à l'échelle infraétatique

Les structures infraétatiques gouvernent la relation entre l'État fédéré et ses districts. Les résistances à une décentralisation politico-administrative étant fortes, le district n'a pas joué le rôle initialement prévu.

Des dispositions relatives à la décentralisation figurent à l'article 244 de la Constitution, qui définit deux types de décentralisation, l'un pour les tribus, l'autre pour les zones spéciales. Le gouverneur d'un État et le gouvernement fédéral partagent la responsabilité d'administration et de gestion des zones arriérées. Les conseils consultatifs des zones tribales incluent les élus des assemblées régionales.

Une autre disposition constitutionnelle concerne les États du Nord-Est (Assam, Meghalaya, Tripura et Mizoram). On trouverait dans ces États le troisième niveau de gouvernement recherché, mais on ne peut vraiment évaluer son potentiel¹².

Les relations État-district ressemblent à celles du Centre vis-à-vis des États fédérés. Les districts disposent de financements insuffisants et

12. Voir les articles 224 (2) et 275 (1), relatifs au régime des zones tribales des États de l'Assam, du Meghalaya et du territoire de l'Union du Mizoram. La clause qui nous intéresse plus particulièrement ici est celle qui constitue des conseils de district et des conseils de région dans ces États. On consultera utilement Durga Das Basu, *Shorter Constitution of India*, 8^e éd., New Delhi, Prentice Hall of India, 1981, p. 900-912.

souffrent d'un manque d'autonomie. A cela s'ajoute la mainmise fréquente du gouverneur sur les districts. La seule réforme à portée nationale a été celle des Panchâyats (conseils de village). Ils revirent le jour au Bengale à la fin des années 1970, consolidant la base électorale des partis de gauche au pouvoir depuis 1967 et apparaissant comme un modèle à suivre dans d'autres États.

Mais le rejet des régionalismes a entravé ce type de décentralisation. Là où des partis régionaux étaient au pouvoir, elle a pu être mise en œuvre. Ainsi, le Karnataka restructura le système des Panchâyats en 1985. D'autres États non congressistes suivirent l'exemple. Ce n'est qu'au milieu des années 1990, avec l'apparition des premiers gouvernements de coalition, que les conditions d'une réforme ont semblé réunies.

38

PERSPECTIVES DU FÉDÉRALISME INDIEN

Le changement de cap de 1991

En 1991, deux événements ont pesé sur les réformes : le retour au pouvoir du parti du Congrès à la tête du gouvernement fédéral après dix-huit mois d'absence, et le changement de cap économique, engageant le pays sur la voie de la libéralisation.

Mais l'alternance n'a pas permis de mettre en œuvre les réformes. En effet, la période de novembre 1989 à juin 1991 s'est caractérisée par une extrême instabilité : trois gouvernements (non majoritaires) se sont succédé au pouvoir. C'est donc paradoxalement le parti du Congrès qui, de juin 1991 à mai 1996, fut l'artisan des premières réformes. Deux grands pas en avant sur la voie de la décentralisation ont été réalisés par le Premier ministre P.V. Narasimha Rao.

Le premier, la libéralisation, octroyait aux États une marge de manœuvre nouvelle, en réduisant la part des contrôles bureaucratiques et des réglementations du pouvoir fédéral. Il permettait aux États d'avoir librement accès au marché des investissements étrangers, par ailleurs massivement attirés par ce contexte transformé. Certes, le risque existait de voir s'accroître les disparités déjà existantes entre États. Les premiers à profiter de l'ouverture ont été les États du sud du pays comme le Karnataka, l'Andhra Pradesh et le Tamil Nadu, ou encore le Maharashtra. Les laissés-pour-compte de la croissance comme le Bihar sont restés en marge du mouvement.

Le second changement tint à la restauration des Panchayats par un amendement constitutionnel de 1992. De 1993 à 1996, ces conseils de

village ont été reconstitués dans la plupart des États de la fédération, au terme d'élections libres.

Ces impulsions ont-elles donné lieu à des transformations durables ? En 1996, l'affaiblissement du Congrès et la mise à l'écart du Bharatiya Janata Party (BJP) ont permis à une coalition multipartite rassemblant des partis progressistes comme le Janata Dal ou le Samajwadi Party (Parti socialiste) et une poignée de partis régionalistes de divers États (Tamil Nadu, Andhra Pradesh, Cachemire, Assam) de prendre le pouvoir à New Delhi.

Contrairement aux régimes antérieurs, la coalition dépendant très étroitement des chefs de gouvernement des États fédérés, les conditions d'un système de fédéralisme coopératif étaient réunies.

Toutefois, la politique du Front uni présenta des similitudes indéniables avec celle de ses prédécesseurs. Très vite, Deve Gowda eut recours à l'arme du régime d'administration directe pour gérer des crises politiques, au Gujarat et en Uttar Pradesh¹³.

39

La percée au Centre de formations régionales comme les partis communistes CPI et CPI(M) du Bengale et du Kerala, au premier plan de la lutte pour une restructuration des rapports Centre-États depuis les années 1970 et 1980, pouvait sembler un tremplin vers une décentralisation de fait.

Par ailleurs, un front fédéral créé au même moment que le Front uni, en juin 1996, à l'initiative des États d'Andhra Pradesh, du Tamil Nadu et d'Assam, représentés respectivement par le Telugu Desam Party (TDP), l'Asom Gana Parishad (AGP) et le Tamil Manila Congress (TMC), constituait un sous-ensemble politique au sein de la coalition des treize partis au pouvoir. Ces partis régionaux ont joué un rôle clé dans la constitution d'un gouvernement non dominé par le BJP et le parti du Congrès.

L'accession au Centre de ces leaders régionaux bouleversait les équilibres politiques en faveur des États. Chandrababu Naidu, dirigeant du TDP, revendiquait l'autonomie financière de son État, l'Andhra Pradesh. Le représentant du DMK, Muthuvel Karunanidhi, plaçant l'abrogation de l'article 356 au premier plan de ses revendications. Le chef de gouvernement du Kerala insistait sur la redéfinition du rôle de

13. Au Gujarat, il renverse le gouvernement BJP en place et, en Uttar Pradesh, l'impossibilité où le gouvernement de New Delhi se trouve de constituer une coalition partisane et un gouvernement stable le conduit à imposer la tutelle du Centre.

gouverneur. Les représentants communistes du Bengale-Occidental réclamaient quant à eux l'abolition des services administratifs centraux, estimés n'être qu'une structure datée de l'époque coloniale et une entrave à la décentralisation.

Ces représentants des régionalismes proposaient leur version de l'unité indienne, fruit d'un rapport de convenance plus que du sentiment de former un tout historique. A un moment de l'histoire, ces diverses « nationalités » se seraient réunies en une forme de conglomérat tout en conservant leur propre histoire, leur territoire et leur culture. Pour les partis dravidiens, seule la préservation d'une identité ethnique permettrait de lutter contre la volonté d'absorption du groupe dominant hindiphone. Cet argument justifiait l'association des partis du front fédéral à des partis moins centralisés que le BJP, comme le Janata Dal ou le Congrès.

40

La faillite du Front uni

Au lendemain des élections générales de 1996, les partis régionaux semblaient en mesure de construire une alternative fédérale. Toutefois, l'incapacité des composantes de la coalition à dépasser leurs profondes divergences et à développer une idéologie propre conduit celle-là à l'échec.

En matière économique, la politique de libéralisation n'a pas été remise en cause. Sur ce plan, un clivage nord-sud se dessine avec l'évolution de quelques États du sud du pays. Le triangle Karnataka-Andhra Pradesh-Tamil Nadu, élargi au Maharashtra, constitue un nouveau pôle de décision économique dynamique.

Les effets de la décentralisation restent insensibles à l'échelle locale. Seules deux recommandations du rapport Sarkaria ont été suivies d'effet : la constitution du conseil interétatique et celle des *Zilla parishads*. La pratique de nommer gouverneurs des hommes politiques persiste.

Les formations politiques régionales connaissent une expansion comme l'atteste leur nombre croissant à la Lok Sabha. Mais elles restent attirées par deux pôles : le BJP et le parti du Congrès, plus motivés par la prise de pouvoir que portés par une idéologie fédératrice.

Le BJP, qui dirige l'Inde depuis mars 1998, a cessé de considérer les formations politiques régionales comme des adjuvants du système politique. On parle aujourd'hui de « décentralisme démocratique », les formations politiques régionales se servant de l'autorité du Centre pour renforcer leur poids dans leur État. Ainsi, c'est sous un régime BJP que

l'Inde se serait décentralisée. Ce n'est pas là le moindre des paradoxes quand on sait que le BJP reste favorable à un Centre puissant et à une identité nationale fondée autour des valeurs hindoues. La décision de décentraliser le système politique ne peut être l'initiative d'un gouvernement, qu'il soit majoritaire ou de coalition. L'importance d'une volonté politique poursuivie et d'une prise de conscience populaire pourra seule permettre d'engager le processus de décentralisation sur le long terme.

R É S U M É

Cet article retrace les principales étapes de l'histoire de la fédération indienne depuis 1950. Il s'attache à faire apparaître l'originalité d'un système caractérisé à la fois par des tendances unitaires et une extrême flexibilité. L'auteur s'efforce en particulier de montrer en quoi la position dominante du parti du Congrès a longtemps favorisé la centralisation et entravé l'application de réformes décentralisatrices, puis comment la régionalisation récente du jeu politique leur a donné un nouvel élan.