

Inde

L'Inde, un modèle de fédéralisme ?

Source : Taurillon, juillet 2013, <http://www.taurillon.org/L-Inde-un-modele-du-federalisme,05872>

1

Qualifiée à raison de plus grande démocratie du monde, l'Inde est également le plus grand Etat fédéral de la planète. Depuis l'indépendance en 1947, l'Inde est en effet un Etat fédéral particulier. Sa longue histoire a alterné phases d'union et de désunion et ce sont les Anglais qui les derniers ont unifié le sous-continent indien aboutissant ainsi lors de l'indépendance à la création de cet Etat fédéral. Aujourd'hui avec plus d'un milliard d'habitant, et presque 70 ans d'existence, l'Inde a prouvé que son modèle fédéral était fiable et parvenait à concilier les différentes nationalités qui existent en son sein.

Des conditions historiques particulières

Le sous-continent Indien, mis à part une géographie assez particulière, n'a rien dans son histoire qui laissait présager une unification. Cet espace aurait pu comme il l'a été durant des siècles être un ensemble d'Etats en concurrence les uns avec les autres plutôt qu'un Etat fédéral. En effet, avant la conquête de l'Inde par les anglais, aucunes puissances indiennes ou étrangères n'avaient pu durablement unifier la totalité de ce sous-continent. L'Inde, en tant que carrefour entre l'occident et l'orient a subi la domination de bien des peuples étrangers. Les grecs d'Alexandre bien que repoussés en -325 ont quand même fondé un royaume indo-grec à l'est du fleuve Indus. Les musulmans lors de leur conquête du VIIIe siècle ont failli étendre leur domination sur tout le sous-continent, mais le sultanat de Delhi successeur de cette conquête n'a jamais réussi à dominer le sud de l'Inde.

Ce n'est qu'au XVIe siècle, que d'autres envahisseurs, les mongols, ont réussi à unifier le sous-continent. Le royaume moghol fondé par Babur (un descendant de Tamerlan) en 1526 sera le temps d'une courte domination l'agent unificateur de la totalité de l'Inde. Pourtant, très rapidement, l'Empire moghol aura à faire face à un sursaut hindouiste prenant la forme de l'Empire Marathe, et devra par ailleurs résister aux Etats européens s'établissant progressivement sur les côtes en fondant des comptoirs. Du XVIe au XVIIIe ce sont ainsi successivement les portugais, les hollandais, les anglais et les français qui commencent à s'installer en Inde, préparant les ultérieurs conflits pour sa domination.

Ce sont finalement les anglais qui vont progressivement étendre leur influence à l'intérieur des terres. Ils combattent et vainquent l'Empire Marathe tout comme l'Empire Moghol et assurent leur domination sur la totalité du sous-continent. Ils y établissent des Etats princiers dotés d'une grande autonomie tandis que l'East india company administre le reste jusqu'à la formation de l'Empire britannique des Indes en 1858.

Union des fédéralistes européens - France :

www.uef.fr

- contact@uef.fr - @uef_france



Un système fédéral garantissant une autonomie aux différents peuples

L'Inde qui accède en 1947 à l'indépendance va voir son unité être un défi pour les premiers gouvernants. Ce sous-continent habité par déjà plus de 300 millions d'habitants est peuplé de peuples très différents. Plus de 4000 langues y sont parlées et bien que l'hindi soit la langue « franque », elle n'est parlée aujourd'hui encore que par 41% de la population. L'anglais, par ailleurs n'est parlé que par 10% de la population. La constitution, est adaptée à ce fait et bien que l'hindi et l'anglais soient les langues officielles, 21 langues ont aujourd'hui le statut de langues régionales et sont comme c'est le cas du Bengali parfois parlées par plus de 200 millions de citoyens.

La religion, à l'instar des langues, est en Inde un sujet dont il a fallu s'accommoder lors de la création du nouvel Etat. Le conflit entre Islam et indouisme a été lors de l'indépendance la cause de plusieurs guerres entre les régions à majorité indiennes et les régions à majorité musulmane. Aujourd'hui, si l'hindouisme reste la religion dominante, pratiquée par plus de 80% de la population, l'Inde est également habitée par plus de 138 millions de musulmans qui ont malgré les conflits entre l'Inde et le Pakistan décidé de rester en Inde. On trouve également en Inde plus de 20 millions de chrétiens, 19 millions de sikhs, un peu moins de 10 millions de bouddhistes et 4 millions de jains. Malgré les conflits interreligieux qui émaillent l'Inde, les premiers constituants ont fait de cet Etat un Etat laïc prônant le dialogue interreligieux. Néanmoins le droit hindou s'applique aux indiens tandis que les musulmans peuvent appliquer la charia, les sikhs par ailleurs voient les offices publics adaptés à leurs contraintes religieuses.

On le sait aujourd'hui, le fédéralisme n'est pas qu'une simple forme d'Etat, il s'agit d'une philosophie prônant la tolérance et le respect des minorités. En Inde, par le biais de l'acceptation de la diversité linguistique et du pluralisme religieux le fédéralisme est présent. Il l'est également par l'autonomie accordée aux différents Etats de l'Union indienne. Il existe 28 Etats en Inde dont les bases remontent aux Etats princiers anglais. Le plus grand est peuplé par presque 200 millions d'habitants tandis que le plus petit n'est habité que par 600.000 personnes. Ces Etats sont organisés sur des bases linguistiques bien que ces frontières linguistiques soient imparfaites. Chaque Etat dispose d'une assemblée législative, les plus grands étant même dotés de l'équivalent d'un Sénat, tous ont une grande autonomie et sont représentés au Rajya Sabha (Conseil des Etats) sur la base de la population. Le plus grand Etat, l'Uttar Pradesh, envoie ainsi 31 élus à ce conseil tandis que les plus petit Etats n'en envoient qu'un.

C'est l'existence de cette chambre qui garantit la stabilité de la répartition des pouvoirs entre l'Etat central qui conserve tout de même des pouvoirs forts et les Etats locaux dans lesquels existent souvent des partis politiques spécifiques.

Une société encore imparfaite

Il est clair que l'Inde est un exemple à la fois de décolonisation mais également de fédéralisme démocratique. L'Etat a réussi à fédérer des peuples dont les cultures sont bien plus différentes que ne le sont les nations européennes entre elles. Des Etats peuplés de

Union des fédéralistes européens – France :

www.uef.fr

- contact@uef.fr - @uef_france



200 millions d'habitants côtoient d'autres habités par moins d'un million d'âmes. Les religions se côtoient également et cohabitent malgré des tensions communautaires souvent présentes.

Cependant, l'Inde n'est pas ce qu'on peut appeler une société idéale. Malgré le caractère presque « parfait » du fédéralisme en Inde, celui-ci ne peut cacher le fait que l'Inde est encore aujourd'hui une société particulièrement inégalitaire et violente. La religion hindouiste a par exemple tacitement imposé un système de caste qui bien que non officiel marque durablement la société indienne. D'autre part, et malgré les efforts de l'Etat pour pacifier le pays, le sous-continent reste une terre où la violence, qu'elle soit communautaire ou crapuleuse, reste très présente.

L'Inde est donc encore un Etat en développement, un Etat qui a réussi sa décolonisation et a instauré un système fédéral fonctionnel et efficace, mais un Etat qui tout comme le Brésil va faire face à une évolution sociétale importante (émergence progressive d'une classe moyenne) qui risque de déstabiliser l'Etat et constituer un défi important pour l'Inde.

Inde

Les institutions de l'Union indienne

Le système politique indien : institutions et vie politique nationale

4

Les principes fondamentaux de la démocratie indienne

La Constitution indienne est la plus longue au monde. La tradition inégalitaire hindoue de l'Inde oppose une certaine résistance à cette constitution. Si on l'applique, elle rend le système des castes hors-la-loi.

La Constitution a été élaborée entre 1947 et 1950 par une commission de l'Assemblée formée des principaux chefs du parti du Congrès (Nehru, Patel) et de quelques politiciens indépendants, comme Ambedkar, leader des Intouchables. Il s'agissait pour eux d'asseoir sur des bases solides un Etat qui héritait en même temps de territoires sous administration britannique directe (et qui jouissaient depuis 1937 d'un régime représentatif octroyé par la puissance coloniale), et d'une multiplicité de protectorats (les "Etats princiers") qui étaient pour la plupart dépourvus de toute expérience représentative, et encore moins démocratique.

Inspirée du modèle américain, la Constitution énonce :

- *des droits fondamentaux inaliénables (liberté, égalité, résistance à l'oppression et recours contre les abus de pouvoir, libre exercice de toute religion, droit de propriété), d'où découlent l'abolition du système inégalitaire des castes et de l'intouchabilité, la reconnaissance de toutes les religions sur pied d'égalité, la reconnaissance de droits civils particuliers à chaque communauté (droit musulman, droit hindou qui inclut sikh, jaïn et bouddhistes, droit chrétien, parsi, etc.) s'ils ne vont pas à l'encontre des droits de l'homme, la prépondérance du pouvoir judiciaire. L'Inde a une vision multicommunautaire. C'est la différence entre sécularisme (tout le monde peut mettre en avant sa religion et a des droits) et laïcité (on ne montre pas sa religion). Enfin, un individu ou un groupe peut avoir recours contre l'Etat.*
- *des principes directeurs de l'action de l'Etat (justice sociale et économique, bien-être du peuple etc.) d'où découlent les politiques de discrimination positive en faveur des sous-privilegiés (ex-intouchables et ex-tribaux), l'intervention de l'Etat dans le domaine économique par des politiques de développement et de redistribution etc. Ces principes ne s'imposent pas autant que les principes fondamentaux qui sont les « Védas » de la loi. Ils sont plus vagues.*

Union des fédéralistes européens – France :

www.uef.fr

- contact@uef.fr - @uef_france



Le statut de l'Inde est défini de façon intangible :

- *un régime républicain : l'Inde cesse d'être un dominion, ce qu'elle était provisoirement à l'Indépendance ; mais elle restera membre du Commonwealth (anciennes colonies britanniques). Les élections sont à suffrage universel pour les deux sexes.*
- *un système fédéral, sans droit de sécession des éléments constituants : l'Inde est qualifiée d'Union d'Etats et comprend aussi des Territoires qui sont administrés plus directement par le pouvoir central.*
- *une démocratie (ce qui implique le suffrage universel des deux sexes)*

La Constitution peut être l'objet d'amendements qui doivent être votés par le Parlement à la majorité des 2/3 (il n'y a pas de référendum) ; son application est assurée par le pouvoir central ou déléguée aux Etats de l'Union ; la constitutionnalité des lois et décrets est garantie par la Cour Suprême.

Les institutions centrales de la démocratie indienne

Le pouvoir législatif au Centre appartient à un parlement composé de deux assemblées, dont les membres sont qualifiés à l'anglaise de MP, Members of Parliament: l'Assemblée du Peuple (Lok Sabha) est élue pour 5 ans au suffrage universel direct des deux sexes à partir de 18 ans, au scrutin uninominal à un tour inspiré du système de la Chambre des Communes britannique, qui permet de dégager des majorités relatives. Il n'existe qu'un collège électoral, mais dans certaines circonscriptions, seuls peuvent se présenter des candidats appartenant à la catégorie des ex-intouchables ou des aborigènes pour assurer la représentation des premiers (définis constitutionnellement comme scheduled castes – castes répertoriées, 15 à 16% de la population) ou des seconds (adivasi, définis constitutionnellement comme scheduled tribes – tribus répertoriées, 7 à 8% de la population) : cette mesure prise pour 10 ans a été régulièrement reconduite par des amendements à la constitution.

*L'Assemblée du Peuple investit le **Cabinet choisi par le Premier Ministre (PM)**, pressenti par le Président (le Premier Ministre peut être un membre de l'autre assemblée du Parlement, ce qui est le cas depuis mai 2004) ; elle peut lui retirer sa confiance ; elle vote le budget, propose et vote les lois de l'Union ; elle peut être dissoute par le Président sur proposition du Premier Ministre.*

La seconde composante du Parlement, l'Assemblée des Etats (Rajya Sabha), élue au suffrage indirect pour 6 ans par les assemblées des Etats de l'Union, renouvelable par tiers, dispose de prérogatives très restreintes, plus proches de celle du Sénat français que du Sénat américain ; son président a le titre de Vice-Président de la République. Le Parlement se réunit en Congrès pour voter les amendements à la Constitution, et, avec des représentants des Assemblées régionales, pour désigner tous les 5 ans, sur proposition du Premier Ministre en exercice, le Président de la République.

Union des fédéralistes européens – France :

www.uef.fr

- contact@uef.fr - @uef_france



*Le **Président de la République**, chef de l'Etat, dispose de peu de pouvoirs autonomes si ce n'est pour pressentir comme Premier Ministre celui qu'il estime capable d'obtenir une majorité à l'Assemblée. Il agit à la requête du Premier Ministre, chef de l'exécutif, pour nommer aux hautes fonctions administratives, juridiques et militaires ; il promulgue les lois, peut dissoudre l'Assemblée centrale ou les Assemblées des Etats, proclamer l'état d'urgence (State of Emergency, en cas de guerre, mais aussi utilisé à des fins politiques entre 1975 et 1977), substituer l'autorité centrale à celle des Etats pour une durée limitée (President's Rule, fréquemment utilisé à partir des années 1970). Il nomme les membres de la commission électorale, organisme doté de pouvoirs considérables pour organiser les élections et en contrôler la validité*

*Dans chaque Etat et dans certains territoires (Delhi, Pondichéry), une assemblée législative (Vidhan Sabha) est élue pour 5 ans selon le même principe que l'Assemblée du Peuple centrale (il y a une seconde Assemblée dans quelques grands Etats) ; le **Chief Minister** (CM - il n'y a pas de traduction française appropriée) **pressenti par le gouverneur** (représentant du pouvoir central, désigné par le Président pour 5 ans et amovible à sa discrétion, et non pas élu comme aux USA) est investi par l'Assemblée législative (dont les députés sont qualifiés de MLA, Members of the Legislative Assembly).*

*Le pouvoir judiciaire est exercé au sommet par la **Cour Suprême**, composée de 25 membres inamovibles jusqu'à leur retraite (65 ans), désignés par le Président de la République, sur proposition des Hautes Cours de chaque Etat. Inspirée du modèle américain, la Cour Suprême dispose de pouvoirs très étendus : elle cumule les fonctions exercées en France par le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, et ses décisions s'imposent à toutes les autorités de l'Etat. Dans le contexte du fédéralisme indien, c'est également elle qui arbitre en dernier ressort des conflits d'autorité entre les Etats. Elle a été amenée au cours des dernières années à prendre des initiatives pour imposer à l'administration l'application de décisions d'intérêt public, notamment en matière de défense de l'environnement. A bien des égards, on peut considérer qu'elle détient comme aux Etats-Unis une position prééminente.*

...

Le système fédéral : les Etats et territoires

Le système fédéral indien (le terme fédéral n'est pas employé, mais celui d'Union d'Etats) est le résultat d'une évolution à partir du point de départ constitué par la Constitution octroyée par la Grande Bretagne en 1935, et du système mis en place en vertu de la Constitution élaborée par les nouveaux leaders de l'Inde indépendante (Nehru, Patel et Ambedkar) entre 1947 et 1950. Les grands principes du partage du pouvoir entre le Centre et les Etats sont restés les mêmes depuis plus d'un demi-siècle, mais le système jouit d'une certaine souplesse. Les limites territoriales et le statut de chaque région ne sont pas intangibles, elles continuent de changer, en vertu d'une tendance à la reconfiguration des Etats selon des critères identitaires linguistiques, religieux ou ethniques, et sous l'effet de la promotion au rang d'Etats de régions ayant initialement le statut de Territoires directement administrés par le Centre.

Le régime indien se définit d'emblée comme une union indissoluble de composantes où le pouvoir prépondérant est celui du Centre. Cette option centralisatrice, qui va à l'encontre des principes gandhiens d'autogestion, est le résultat d'un choix politique des leaders nationalistes qui voulaient créer un état-nation fort et unifié, capable de tenir tête au Pakistan, et d'œuvrer par des méthodes dirigistes de façon à assurer le développement économique du pays, et à promouvoir la justice sociale, par delà la diversité des situations résultant de la colonisation, qui avait laissé subsister au coeur de l'Inde plusieurs centaines de protectorats princiers souvent dirigés par des autocrates.

Les institutions fédérales

Le système original imaginé par les Constituants indiens a été qualifié de "**fédéralisme coopératif**" en ce sens qu'il est fondé non sur une distinction stricte des prérogatives du Centre et des Etats, mais sur l'interdépendance du gouvernement central et de celui des Etats, ces derniers étant en principe responsables de la mise en oeuvre des décisions du Centre. A cet égard, il faut distinguer les Etats de plein exercice, aux larges prérogatives, des Territoires administrés directement par les ministères centraux, et des Territoires ayant un quasi statut d'Etat, comme Delhi et Pondichéry, dont seuls certains services (ordre public, gestion foncière par ex.) sont administrés par le centre.

En matière législative, la Constitution classe selon trois listes les domaines de compétences de l'Union (liste I), des Etats (liste II), tandis que la liste III (dite conjointe, en anglais concurrent) énumère les domaines de compétences communes. Mais il est prévu que tous les domaines non énumérés (dits résiduels) seront de la compétence de l'Union, qu'en cas d'intérêt supérieur de la nation l'Union peut légiférer sur des sujets de la liste II, qu'en cas de contradiction l'Union l'emporte sur les Etats, et que l'aptitude des Etats à légiférer sur les sujets de la liste conjointe est limitée par un droit de veto du Centre. Dans la pratique, les impératifs de la planification ont conduit le Centre à légiférer en matière économique sur des sujets relevant théoriquement de la compétence des Etats,

Union des fédéralistes européens – France :

www.uef.fr

- contact@uef.fr - @uef_france



durant toute la période où le dirigisme était le principe directeur de la politique économique ; cette tendance a reculé depuis les réformes libérales des années 1990, mais les instruments constitutionnels qui l'ont rendue possible restent en place. Des organismes de concertation interétatiques sont prévus, lorsqu'il s'agit par exemple de gérer en commun les ressources en eau, mais les conflits fréquents sont finalement arbitrés par la Cour Suprême.

Concrètement, le Gouverneur et le Chief Minister ont l'un et l'autre autorité sur l'administration locale, ce qui peut conduire à des blocages. Les préfets (District Magistrates, parfois encore appelés Collectors comme à la période coloniale), membres de l'Indian Administrative Service (IAS, l'équivalent de l'ENA, quelques milliers de membres), sont sous l'autorité du Gouverneur; le reste de l'administration (10 millions de fonctionnaires), relève selon le service auquel ils appartiennent, des autorités des Etats ou du Centre.

Mais la limite principale posée au pouvoir des Etats réside dans la structure fiscale, qui ne laisse aux Etats que les impôts fonciers et impôts sur les revenus agricoles (qui avaient été considérablement allégés depuis la période coloniale), ainsi que les droits de succession et de mutation. L'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les impôts indirects et les droits de douane sont perçus par le Centre, qui en redistribue une partie aux Etats sous forme de subventions statutaires fixes sur avis de la Commission des Finances (40% des transferts), mais aussi de transferts sur programme décidés par la Commission du Plan où les Etats n'ont pas leur mot à dire, et qui concerne pourtant les domaines qui sont constitutionnellement de leur compétence (40% des transferts) et d'avances, ou de dons exceptionnels à la discrétion du gouvernement central (environ 20%). Cette structure donne donc une prépondérance du Centre sur les Etats, que ces derniers contestent de plus en plus ouvertement, tandis que le Centre la justifie en accusant les exécutifs régionaux de laxisme financier, d'inertie et de corruption. La libéralisation tend par contre depuis les années 1990 à faire pencher la balance dans le sens de la décentralisation, en permettant aux Etats les plus dynamiques de négocier directement avec les investisseurs nationaux et étrangers, et de promouvoir leurs avantages comparatifs.

Les partis au pouvoir à l'échelle régionale

Les situations dans lesquelles les exécutifs régionaux n'ont pas la même coloration politique que l'exécutif national sont monnaie courante en Inde depuis 1967, date à laquelle le Congrès perd la majorité dans la moitié des grands Etats. En outre, du fait du décalage dans le temps entre élections nationales et élections régionales, il arrive que les Assemblées des Etats ou Territoires (Vidhan Sabha) aient des majorités différentes de celle qui se dégage dans ces mêmes régions à l'occasion d'un scrutin national. Ce n'est pas le lieu de passer en revue région par région la complexité de ces situations. Néanmoins on peut souligner quelques traits caractéristiques et quelques constantes de la vie politique régionale au cours des dix dernières années.

Union des fédéralistes européens – France :

www.uef.fr

- contact@uef.fr - @uef_france



Le premier trait est le recul des partis nationaux et l'affirmation des partis régionaux dans l'ensemble des Etats de l'Inde, nord compris: jusqu'aux années 1980, seuls les trois grands Etats du sud dravidien (en premier lieu le Tamil Nadu) et le Punjab sikh avaient connu une telle évolution. Désormais, il est devenu difficile à un parti national de gouverner une région sans conclure des accords avec une formation régionale ou se donner une identité régionale forte. Dans une première étape, les partis régionaux défendaient des particularismes linguistiques (dans le sud dravidien et au Maharashtra), religieux (au Punjab sikh et au Kashmir musulman), ou ethniques (adivasi - ex-tribaux dans les Etats du Nord-Est). Désormais, ils défendent aussi les intérêts de groupes sociaux désavantagés, dalit (ex-intouchables), yadav et autres communautés paysannes de statut inférieur, dans des régions qui étaient jusque là des chasses gardées des partis nationaux. A la limite, on peut même considérer que des formations comme les Partis Communistes indiens (PCM et PCI) qui sont quasiment absents de la plupart des régions, et puissamment majoritaires dans deux d'entre elles (Bengale et Kerala), fonctionnent de facto comme des partis régionalistes.

...

Une troisième tendance forte est la fréquence du recours par le gouvernement central à la **President's Rule** (une centaine de cas depuis l'indépendance). La mesure qui s'accompagne de la dissolution de l'Assemblée de l'Etat est valable pour 6 mois, au bout desquels une nouvelle assemblée doit être élue, mais il existe des possibilités de la reconduire. Elle est devenue à partir des années 1980 un **moyen quasi ordinaire de gouvernement des régions par le centre** ; elle est employée lorsque des troubles éclatent (par exemple au Punjab, au Kashmir, en Uttar Pradesh), lorsque la corruption atteint gangrène un Etat (Bihar), mais aussi lorsque la cohabitation est devenue impossible entre un Gouverneur et un Chief Minister (Kerala), ce qui est le signe d'un dysfonctionnement des institutions. Elle représente pour les Chief Ministers une épée de Damoclès, et fausse le jeu de la démocratie : des voix s'élèvent de plus en plus nombreuses dans les régions pour en réclamer la limitation, et demander au pouvoir judiciaire d'en sanctionner l'anticonstitutionnalité. Le fédéralisme indien est selon les termes de l'économiste et politologue L. Kennedy, '**malade de la centralisation**'.