

Les mutations probables du fédéralisme en Inde : centre versus les États ?

Par Balveer ARORA,

professeur de sciences politiques (Jawaharlal Nehru University, New Delhi)

L'interrogation de cet avenir peut se résumer en quelques questions clefs : Le système fédéral sera-t-il source de force ou cause de faiblesse pour l'Inde en 2025 ? Sa démocratie fédérale saura-t-elle surmonter les nouvelles tensions qui surgissent avec une croissance économique qui s'accélère ? Pourra-t-elle gérer cette croissance avec ces innombrables partis politiques et ses multiples niveaux gouvernementaux ? Pour y voir plus clair, il est nécessaire de privilégier quelques éléments d'explication du présent.

D'abord, comment expliquer la vitalité de cette démocratie fédérale ? Une Constitution souple, capable d'être adaptée aux circonstances changeantes, certes. Aussi une énorme capacité d'absorber des coups durs, jusqu'à ce que l'adversaire s'en lasse. Il faut y ajouter un pouvoir central puissant, qui n'hésite pas d'utiliser des moyens forts, ayant des réserves de police considérables. Faut-il expliquer aussi l'absence de l'intervention des forces armées dans la politique, et la faiblesse relative des mouvements armés de résistance populaire ? Ces tentatives d'explication nous mènent vers la diversité du pays et le fédéralisme qui l'encadre, avec ses multiples centres de pouvoir dispersés. Enfin un électorat jeune qui retourne périodiquement aux urnes en nombre impressionnant pour renverser des gouvernements. Et qui croit vivre mieux que vivaient ses parents, et, ce qui est plus significatif, qui croit aussi que l'avenir sera encore meilleur. Pour notre prospective 2015, nous prenons tous ces éléments comme constants et durables.

Dans cette présentation, nous développons un argument en trois volets pour répondre à ces interrogations. Dans un premier temps, nous soutenons l'idée que l'Inde est aujourd'hui toujours en démocratie, en dépit de difficultés de toutes sortes, précisément parce qu'elle a été créée fédérale. Rejeté au départ comme peu conforme aux modèles existants, ce fédéralisme centralisé a réussi à surmonter des crises identitaires graves. Il est certes plus aisé de détailler la diversité de l'Inde que d'expliquer son unité essentielle. Comme le remarque l'historien Mukul Kesavan : « Si l'Inde n'existait pas, personne n'aurait eu l'imagination nécessaire pour l'inventer ». Il s'agit, au fond, d'une autre conception de la nation, fédérale et fondée sur le pluralisme culturel. Mélange étrange de conservatisme et de dynamisme, où de multiples identités nouvelles se tissent sur la base des structures sociales anciennes, le plus souvent inégalitaires et inéquitables. Néanmoins, nous pensons que les plus graves crises identitaires sont maintenant révolues, et que les conflits qui peuvent encore surgir du fait de la diversité de l'Union Indienne ne sont plus menaçants pour son unité. Ce constat se base en partie sur la souplesse constitutionnelle à l'égard de la création de nouveaux États : il est fort possible de passer de 28 à 31 ou 33 dans les années à venir. Deux logiques parallèles sont en évidence dans ce processus : critère linguistique d'une part et critère d'exclusion, de marginalisation géographique de l'autre. (Nagaland, Himachal, 1971, 2000). Souplesse aussi à l'égard des situations asymétriques dans lesquelles se trouvent les États somme toute inégaux, compte tenu des écarts entre eux, de taille et de ressources.

Les problèmes des États frontaliers du Nord-Est sont autant économiques que identitaires, aggravés par le manque de développement. Les 'gouvernements clandestins' parallèles, qui

invoquent les grands principes des luttes autonomistes pour imposer leurs propres impôts, vont probablement continuer une longue tradition d'administration minimale. Cela va de paire avec l'exode des jeunes vers les pôles de croissance en Inde, à la recherche d'emplois qu'ils trouvent sans trop de difficultés. (la restauration, le commerce). Pour ce qui est du Cachemire, les axes transversaux vont nettement au-delà de la ligne de contrôle avec le Pakistan et le problème dépasse donc le domaine de la politique intérieure retenu ici.

Un mot sur la religion dans le schéma fédéral, et le fait que la minorité musulmane (13.4%) va continuer à être un facteur important dans la politique du gouvernement central ainsi que pour bon nombre d'États. Rappelons que l'idée fédérale est née au départ pour garder l'Inde Unie, englobant les territoires à majorité musulmane aujourd'hui au Pakistan. L'utilisation de la religion hindoue comme outil de mobilisation politique par le Sangh Parivar va donc continuer de troubler la vie politique, même si le BJP comprend l'importance de la bonne gouvernance pour garder le pouvoir. On en a des exemples au Rajasthan avec le programme de création d'emplois ruraux garantis (NREGA), ou au Gujarat dont la gestion efficace du gouvernement Modi est reconnu de tous.

Dans les vingt États les plus peuplés, soit 95% de la population, le développement se déroule à des vitesses différentes. Mais le classement varie selon qu'on regarde le revenu par tête ou les investissements nouveaux. C'est un classement dynamique, et variable selon les critères, même si certains États se trouvent en bas du classement peu importe le critère. Le gouvernement central détient toujours les principaux leviers de commande macro-économiques pour veiller aux équilibres qui s'imposent, d'autant plus en démocratie électorale. Il accroît ses pouvoirs pour faire face aux besoins d'intelligence économique, et pour combattre les nouveaux crimes financiers. L'Union Indienne sera donc toujours en place en 2025, juridiquement indestructible et dotée de moyens suffisants pour faire face aux problèmes identitaires qui subsisteraient.

Deuxième volet, la question de la stabilité politique nécessaire pour soutenir et gérer la croissance de manière à renforcer, et non affaiblir, l'Union. Le système politique, comportant deux, voire trois niveaux de gouvernement, sera encadré par un pouvoir central dont les attributions vont nécessairement s'accroître, sous le double effet des nouvelles responsabilités qu'impose la mondialisation de l'économie et de la nouvelle conjoncture géopolitique. Les États auront davantage besoin d'un pouvoir central puissant, capable sur le plan global de défendre et de promouvoir leurs intérêts dans le commerce international. Pour lancer des emprunts ou avoir accès au marché mondial des capitaux, ils doivent toujours passer par le gouvernement central. Le pouvoir du gouvernement central de contracter des obligations internationales par des accords ou des traités qui lient les États ou qui les touchent dans leurs intérêts vitaux est parfois contesté. La pratique tend vers la prolifération des forums consultatifs qui réunissent les ministres et les fonctionnaires des deux niveaux du gouvernement. Cette tendance vers un 'fédéralisme exécutif' va sans doute s'accroître.

L'instabilité gouvernementale aura cependant moins de conséquences pour la stabilité des politiques de développement, pour deux raisons. D'une part, les obligations internationales déjà prises et d'autre part les contraintes électorales, qui jouent en faveur de la continuité dans les politiques au niveau des États. Le système des partis et l'alternance au pouvoir dans

la plupart des Vingt États principaux sont stables pour l'essentiel. Une configuration multipolaire devrait donc se consolider grâce à la fédéralisation durable du système des partis. Les gouvernements de coalition, comportant différents groupes assez stables de partis régionaux, continueront à fournir une stabilité relative, mais probablement suffisante pour poursuivre les politiques de développement.

La politique des Zones Economiques Spéciales (SEZ) illustre bien cette logique. Tous les États, de toutes les couleurs politiques, sont dans la course pour obtenir les autorisations nécessaires du gouvernement central pour établir des SEZ censées être génératrices d'emplois. Entraînés par la course au développement et la concurrence qu'il impose, tous les États bénéficient également des subventions du gouvernement central pour les projets de solidarité sociale. Les fondements de ce nouveau Centre puissant sont donc d'une part le fait qu'il est le seul équipé pour soutenir les efforts de développement des États et leur apporter l'aide nécessaire – technique, financière, et même, le cas échéant, pour le maintien de l'ordre. D'autre part, il lance de vastes programmes de 'croissance inclusive' dans le secteur social, la sécurité sociale et l'allocation chômage (NREGA) ainsi qu'une expansion importante du système d'enseignement. La réduction de la pauvreté demeure une priorité électorale pour tous les partis politiques qui cherchent soit à rester au pouvoir, soit à y parvenir. Ces efforts commencent à porter leurs fruits. On estime que d'ici 2015, la pauvreté pourrait être réduite de moitié. L'optimisme, voire l'impatience de l'électorat, est confirmé par les sondages et les résultats des élections périodiques.

Les conflits entre les États pour des ressources naturelles, notamment l'eau, continueront cependant de créer de fortes tensions internes. L'énergie nucléaire va probablement soulager une partie de ce problème, mais les conflits entre États chroniquement déficitaires en eau risquent de troubler la paix civile. Un fédéralisme centralisé, avec un pouvoir central fort, doté de ressources supérieures, se dessine à l'horizon 2025. Le modèle initial se trouve renouvelé, rénové, avec des compétences nouvelles de réglementation et de contrôle.

En troisième lieu se pose enfin la question de la gouvernabilité. L'Inde fédérale sera-t-elle toujours gouvernable en 2025 ? Pour répondre à cette troisième question, nous faisons intervenir les éléments du système fédéral qui, au-delà des vicissitudes politiques, lui donne toute sa force cohésive. Il est facile de les perdre de vue, tant il y a de crises gouvernementales à des niveaux différents du système fédéral. L'effet de frein au développement de ces crises périodiques ne fait pas de doute. Mais les politiques adoptées à l'issue de telles épreuves ont plus de chances d'être durables, d'être stables. Au niveau central, la participation au gouvernement des partis régionaux apporte une dimension nouvelle aux pratiques fédérales qui a toute les chances de se développer en ampleur.

Parlons maintenant du pouvoir judiciaire, des institutions autonomes de contrôle et des grands corps de l'Administration fédérale. Le pouvoir judiciaire atteindra probablement les limites de ses compétences, déjà très élargies. Il continuera cependant d'être le fondement du Régime de Droit (Rule of Law), qui donne aux différents composants du système fédéral une instance d'appel, un recours ultime. Les institutions autonomes : la Commission Electorale, la Commission des Finances, le CAG, et maintenant le réseau des Commissaires

d'Information. Enfin les grands corps de l'Administration, la haute fonction publique que constituent l'IAS et le IPS, donne au système fédéral une continuité sinon une cohésion au niveau administratif qui semble parfois manquer au niveau politique.

Les organisations non- étatiques de la société civile viendront s'ajouter à ce nouveau schéma de gouvernance, fonctionnant en tandem avec les élus locaux, les médias, et les nouvelles technologies de communication. Déjà, leurs interventions dans des domaines très divers -que ce soit la fourniture du repas de midi dans les écoles primaires ou dans le domaine de la formation des élus locaux, ou encore dans la diffusion de techniques de développement durable – commencent à faire la différence. Les ONG connaissent un développement extraordinaire, même dans les zones rurales. Cette tendance ira en s'accroissant et les administrations se tourneront volontiers vers ces interlocuteurs pour faire avancer leurs projets, souvent en partenariat. Enfin, la participation des femmes aux gouvernements locaux, du fait des quotas de sièges et de postes qui leur sont réservés, va sans doute infléchir les priorités de développement et renforcer l'importance de ce troisième niveau du système fédéral.

En somme, L'Inde fédérale sera mieux équipée, en 2025, pour faire face aux problèmes que pose la croissance économique pour sa cohésion sociale. La guerre entre le Centre et les États n'aura donc pas lieu. En 2025, les castes vont-elles disparaître ? Certainement pas. La richesse sera-t-elle mieux répartie ? Probablement pas. Mais j'espère avoir démontré que l'Union indienne, démocratique et fédérale, sera présente, plus que jamais, sur la scène mondiale.