



Le fédéralisme et le partage des richesses en Inde

PAR PRAN CHOPRA

En Inde, le fédéralisme affiche de nouvelles couleurs. Délaissant la tradition, les états indiens s'affirment avec cran et vigueur, surtout au plan de la fiscalité, et n'acceptent plus sans mot dire les décisions que l'administration centrale voudrait leur imposer.

La situation a pris une nouvelle urgence en fin de juillet dernier, lorsque la Commission des finances (voir l'encadré) a commencé à distribuer des « récompenses » aux divers états du pays. Quoique le mandat de cette entité soi-disant impartiale consiste à aplanir les inégalités entre les états riches et les états pauvres, aucun état ne semblait satisfait de la part que la Commission lui destinait.

Les états nantis semblent avoir l'impression que la Commission les « punit » pour avoir fait fructifier leurs ressources plus efficacement que les autres. Pour leur part, les états défavorisés décrivent le fait qu'on ne leur accorde pas assez d'argent pour combler le gouffre qui les sépare des autres. Sans compter les états frontaliers qui réclament des fonds additionnels pour continuer de défendre efficacement les frontières nationales.

Rarement a-t-on observé un taux d'insatisfaction si élevé dans l'histoire des relations fédérales indiennes. Nonobstant l'impact évident des décisions de la Commission des finances, la situation témoigne d'un déséquilibre politique né de l'opposition croissante des états face à l'autorité centrale.

Les causes de ce désenchantement vont bien au-delà des décisions de la Commission des finances. De fait, le mécontentement actuel des états témoigne de l'évolution rapide et profonde de la pratique du fédéralisme en Inde, sous l'effet de la plus fondamentale poussée politique de l'Inde : le processus de participation massive dans la démocratie la plus pluraliste au monde.

L'époque du régime politique à parti unique

De 1947 au milieu des années 60, l'Inde était, à toutes fins utiles, un régime à parti unique. Malgré la fragmentation de l'électorat en plusieurs entités linguistiques, religieuses et géographiques distinctes, seuls quelques groupes affichaient le degré

de raffinement politique nécessaire pour former leur propre parti. Par ailleurs, très peu de partis jouissaient d'un mandat majoritaire, tant au niveau local qu'étatique.

Pourtant, même dans ces rares cas, le Parti du Congrès arrivait à affirmer sa présence puisqu'il s'agissait du parti qui avait appuyé le mouvement de libération, sous l'égide de leaders nationaux hautement respectés comme Gandhi et Nehru. Le Parti du Congrès jouissait d'une majorité absolue dans de nombreux états et gouvernements locaux. Dans bien des cas, il constituait le plus important parti unique et jouait, au minimum, un rôle de second plan au sein de plusieurs autres états.

Malgré ces avantages naturels, le Parti du Congrès a grandement profité du premier système majoritaire uninominal adopté en Inde. En vertu de ce système, un parti pourrait, par exemple, remporter un siège même s'il n'obtenait que le tiers des votes, pourvu que les deux tiers du vote soient disséminés entre trois partis ou plus. Ainsi, même si le Parti du Congrès ne remportait pas souvent plus de quarante pour cent du vote, sa part de sièges tombait rarement en-deçà du seuil des soixante pour cent.

La Commission des finances de l'Inde regroupe cinq membres, surtout des économistes et des experts financiers nommés par le président pour une période de cinq ans. La Commission actuelle est la onzième ainsi formée depuis 1947.

Les pouvoirs de la Commission ne sont pas soumis aux caprices du gouvernement de l'heure, tant au niveau du fédéral que des états membres, mais sont bel et bien enchâssés dans la Constitution indienne. Le mandat premier de la Commission consiste à donner leur juste part aux gouvernements des deux niveaux et de répartir les avoirs entre les états, à partir des recettes des taxes et des droits d'accise fédéraux prévus dans la Constitution. La Commission détermine aussi combien d'aide additionnelle doit être versée aux états déficients en ressources, au détriment des états mieux nantis, pour les aider à enrichir leurs ressources (ce que d'autres fédérations appellent des subventions de péréquation)

La somme totale des transferts aux états administrée par la Commission des finances est parfois inférieure au montant des transferts dont s'occupe la Commission de planification. Les deux commissions puisent uniquement aux avoirs du

gouvernement fédéral pour effectuer les transferts aux états. La Constitution oblige le gouvernement fédéral à partager les recettes de diverses taxes selon une formule inscrite dans la Constitution et selon le mode de distribution recommandé par la Commission des finances. Cela dit, le montant additionnel que le gouvernement fédéral peut remettre à un état par l'entremise de la Commission de planification demeure discrétionnaire et dépend de son interprétation particulière du plan quinquennal soumis par l'état, même si la répartition des fonds entre les états respecte des principes qui évoluent au fil des ans.

Il incombe au gouvernement fédéral de définir le mandat particulier de chaque Commission des finances. Néanmoins, la Commission a l'autorité voulue pour fixer ses propres critères d'allocation des fonds au gouvernement central, aux états et aux divers groupes étatiques, selon son évaluation particulière des besoins. En principe, les recommandations de la Commission des finances ne devraient servir qu'à titre consultatif. Mais dans les faits, compte tenu de son origine et du statut privilégié que ses compétences et son impartialité lui accordent, les décisions de la Commission n'ont jamais été remises en question jusqu'à maintenant.

Pendant deux décennies, le Parti du Congrès a réussi à s'accrocher au pouvoir dans la plupart des états. Au niveau fédéral, ce régime a perduré pendant trois décennies. La situation a eu un grand effet centralisateur sur le système fédéral. Le siège social du Parti du Congrès, considéré comme le « centre névralgique des opérations », avait suffisamment d'autorité pour convaincre plusieurs états d'adhérer à son programme et à ses politiques dans des domaines relevant des états en vertu de la Constitution.

L'arsenal politique du centre recelait aussi une autre arme constitutionnelle, une arme particulièrement efficace que le Parti pouvait brandir pour menacer les états régis par d'autres partis. En effet, la Constitution indienne accorde au pouvoir central l'autorité voulue pour forcer les gouvernements des états à poser ou ne pas poser certains gestes, et pour dissoudre ces gouvernements s'ils refusent d'obtempérer. En principe, ce pouvoir ne doit s'exercer qu'en cas d'urgence. Mais tant et aussi longtemps que le Parti du Congrès a joui d'une certaine hégémonie, il a eu l'audace d'en abuser, trop souvent et au détriment des autres partis. (En toute justice, il faut préciser que plus récemment, d'autres gouvernements centraux ont agi de la sorte à l'endroit du Parti du Congrès au pouvoir dans divers états.)

À maintes reprises, on a considéré divers remèdes constitutionnels pour se protéger de ces abus. Mais toutes les solutions se sont avérées difficiles à appliquer sans bloquer le recours à cet extraordinaire pouvoir – même dans les circonstances où il aurait pu être utile (et la plupart des partis concèdent que de telles circonstances pourraient bien survenir).

Les régions commencent à s'affirmer

C'est à ce moment que le phénomène démocratique a commencé à opérer comme toute démocratie se doit, donnant une voix politique à diverses entités et permettant à plusieurs partis régionaux de trouver le soutien nécessaire pour vaincre le Parti du Congrès. Dès 1957, l'un de ces partis obtenait assez d'appui pour devenir le premier parti communiste démocratiquement élu au monde (dans l'état du Kerala). Au milieu des années 60, plusieurs états élirent des partis autres que le Parti du Congrès. Le gouvernement central emboîtait le pas, pour la première fois, en 1977.

Depuis un quart de siècle, l'arène politique indienne a été la scène de nombreuses altercations entre les partis, tant au niveau

du gouvernement central qu'à celui des états. Aujourd'hui, la gestion du pouvoir fédéral relève d'une alliance qui regroupe une vingtaine de partis indépendants du Parti du Congrès. Plusieurs de ces partis sont également au pouvoir dans l'un ou l'autre des vingt cinq états qui forment l'Inde. Le Parti du Congrès ne domine que dans trois états. Le BJP, parti hindou, dirige deux états et constitue l'élément dominant de la coalition centrale. Des coalitions de la gauche dominant dans trois états, alors que treize autres états sont administrés par des partis en règle ou des partis combinés qui n'assument le pouvoir dans aucun autre état – même si certains ont conclu des partenariats avec le gouvernement central ou l'alliance.

Lorsqu'on examine l'électorat indien, qui comprend plus de six cent millions d'électeurs inscrits, on constate que la voix politique des échelons sociaux inférieurs et pauvres prend de plus en plus de force. Ce phénomène a engendré la plus grande réorientation démocratique du pouvoir politique au monde. Néanmoins, cette transfiguration n'est pas encore terminée.

La concentration du pouvoir entre les mains du gouvernement fédéral est grandement diluée de nos jours. Cela tient surtout au fait que la survie de la coalition fédérale gouvernante dépend dorénavant du soutien constant des partis politiques qui régissent les états.

Coup d'oeil à la situation actuelle

Ce que vit présentement la Commission des finances s'inscrit dans ce processus – tout comme le rejet, de la part des états, d'une proposition fédérale formulée au début de septembre visant à élargir ses pouvoirs afin de lui permettre d'envoyer ses forces militaires dans les états.

En septembre toujours, les états ont affermi leur position en réclamant une plus grande voix au chapitre quant à la nomination des gouverneurs des états. (Les états sont motivés à agir ainsi car la dissolution d'un gouvernement d'un état exige une recommandation du gouverneur de l'état.)

Tout comme ces changements affectent les échelons supérieurs de la structure fédérale, des changements similaires secouent aussi la base. Il y a quelques années, deux modifications unanimes à la Constitution ont permis d'établir des entités législatives et exécutives élues au niveau des villes et villages, et d'enchâsser leurs pouvoirs et leurs ressources économiques dans la Constitution. Dorénavant, chaque état

doit instituer une Commission des finances interne ayant pour mandat de répartir efficacement les ressources entre l'état et les gouvernements locaux.

Ces changements politiques et constitutionnels majeurs posent des défis particuliers. Le premier tient aux effets secondaires d'une constante multiplication des partis. D'une part, le phénomène a entraîné la fragmentation de l'électorat et aggravé les lacunes du premier système majoritaire uninominal. D'autre part, on assiste à la formation de gouvernements qui n'ont pas la majorité en Chambre mais qui survivent parce que leurs adversaires n'arrivent pas à négocier des alliances ou qu'ils n'en ont pas l'occasion en raison des jeux qui se jouent entre les gouvernements. Finalement, les gouvernements peuvent perdre le pouvoir trop rapidement lorsque des groupes opportunistes se forment pour les faire tomber, même si ces derniers n'arrivent pas à s'entendre sur une alternative viable. Ce phénomène a créé une profonde instabilité au niveau des procédés exécutifs de gouvernance et de continuité politique.

À l'heure actuelle, le choix de solutions donne lieu à un sérieux débat, tant au niveau du public que de la nouvelle Commission de révision de la Constitution (la première jamais créée). On suggère, entre autres, qu'une candidate ou un candidat ne soit déclaré(e) élu(e) que si la personne obtient au moins la moitié des votes plus un en ayant recours, au besoin, à un second tour opposant le meneur et le finaliste de la première ronde.

La Commission de révision de la Constitution songe aussi à n'accepter au sein de la Législature que les gouvernements qui obtiennent au moins la moitié des votes plus un. Selon cette logique, seul un adversaire qui gagnerait la faveur de l'électorat de la même façon aurait le droit de remplacer un gouvernement en place.

Entre-temps, du moins on l'espère, l'Inde aura réussi, au niveau de la troisième voix démocratique des villes et villages, à éduquer et à sensibiliser suffisamment les électeurs sur le plan politique pour les inciter à voter uniquement pour des partis, des gouvernements et des candidats et candidates stables et fiables. (6)