

Un vaste réseau d'organes consultatifs renforce la structure fédérale

La restructuration des relations intergouvernementales indiennes

PAR GURPREET MAHAJAN

LES DISPARITÉS RÉGIONALES, LES DIFFÉRENCES historiques et l'immense mosaïque culturelle qui caractérisent l'Inde ont incité les rédacteurs de sa constitution à choisir le fédéralisme comme système de gouvernement. Ils y ont pourtant ajouté quelques éléments centralisateurs : les gouverneurs nommés par l'Union, les services administratifs unifiés (servant à la fois le gouvernement central et les États), la centralisation des ressources, et le pouvoir de proclamer l'état d'urgence interne pour révoquer un gouvernement régional élu. Tous ces mécanismes ont permis au gouvernement central, appelé Union en Inde, d'exercer une grande influence et de contrôler les États.

Depuis l'indépendance, cette propension à la centralisation du système fédéral a été accentuée par la prédominance d'un seul parti, le Parti du congrès, et ce tant au centre que dans les États. Puisque le parti contrôlait les deux sphères, une intervention de ses dirigeants permettait de remédier à n'importe quelle divergence entre les gouvernements régionaux, de même qu'entre ces derniers et l'Union. Dès l'instant où le fonctionnement et la structure organisationnelle du Parti du congrès sont devenus plus centralisés, la balance s'est mise à pencher inexorablement en faveur du centre.

Un changement du contexte politique

Les importants changements survenus dans le processus politique à partir des années 1960 ont entraîné la refonte des relations entre le centre et la périphérie. Quand l'hégémonie du Parti du congrès a commencé à se déliter, de nouveaux partis d'allégeance régionale sont arrivés au pouvoir et ont réclamé plus de dévolution financière et administrative au sein de la fédération. Cette évolution, que d'aucuns décrivent comme un glissement du fédéralisme centralisé vers le fédéralisme coopératif, a débuté vers le milieu des années 1970 et s'est encore renforcée au cours des années 1990 avec la formation de gouvernements de coalition au niveau national. L'incapacité pour un seul parti d'obtenir la majorité au Parlement central, conjugué à la dépendance croissante des partis nationaux à l'égard des partis régionaux pour la formation d'un gouvernement de coalition, a permis aux unités fédérées de marchander leur soutien et d'influencer d'importantes

décisions de politique nationale.

La marge de manœuvre ainsi abandonnée aux acteurs régionaux et aux États vis-à-vis de l'Union a été formalisée par toute une série de mécanismes institutionnels. Cette quête du changement et de l'innovation institutionnelle s'est accélérée en 1989 lorsque la coalition du Front national, avec V. P. Singh au poste de premier ministre, a pris le pouvoir à New Delhi. La revendication d'une refonte des relations intergouvernementales a gagné du terrain à partir de 1967 au moment où, pour la première fois, le Parti du congrès a perdu les élections dans neuf États. Un cadre juridique pour la restructuration des relations centre-périphérie avait d'abord été préparé sous les auspices de la Commission Rajmamar instaurée par le parti Dravida Munnetra Kazhagam à l'époque où celui-ci dirigeait le Tamil Nadu, puis par le mémorandum sur les relations centre-États proposé par le parti du Front de gauche en 1977, et enfin lors de l'assemblée réunissant les membres de l'opposition tenue à Srinagar en 1983. De son côté, l'Union a répliqué en instituant un groupe de travail chargé de se pencher sur le dossier, la Commission Sarkaria. En 1988, celle-ci a rendu son rap-

port, qui contenait 247 recommandations dont 179 ont d'ores et déjà été concrétisées, ouvrant la voie à un renforcement de la consultation et de la coopération entre l'Union et les États.

De nouveaux mécanismes institutionnels

À son article 263, la Constitution indienne a prévu la création de mécanismes institutionnels destinés à enquêter, à se pencher et à se prononcer sur

des questions spécifiques préoccupant à la fois le centre et les États. L'une des plus importantes de ces institutions, le *National Development Council* (NDC - Conseil national du développement), a été instaurée en 1952; il réunit tous les ministres en chef des États sous la présidence du premier ministre indien. Le NDC est censé catalyser les efforts et mobiliser les forces en faveur des plans quinquennaux de la Commission de planification. Son rôle s'est vu élargi en 1967; suivant les recommandations de la Commission sur les réformes administratives, il s'est transformé en organe consultatif participant à la préparation des plans et des évaluations de mi-parcours.

L'année 1990 a vu apparaître un autre mécanisme institutionnel d'importance, le *Inter-State Council* (ISC - Conseil interétatique), dirigé par le premier ministre indien et composé des ministres en chef de tous les États, de six ministres du cabinet nommés par le premier ministre, et de quatre ministres du cabinet en qualité d'invités permanents. Alors que le NDC fait intervenir les États dans la définition des priorités en matière de planification, l'ISC a pour but de

CAHIER SPÉCIAL

L'unité dans la diversité

INDE 2007



Gurpreet Mahajan est professeur au Centre d'études politiques de l'Université Jawaharlal Nehru à New Delhi.

forumfed.org

faciliter un approfondissement du dialogue. Plus récemment, l'ISC a préparé un plan d'action touchant la saine gestion publique et il a minutieusement supervisé la mise en œuvre des recommandations de la Commission Sarkaria sur les relations centre-périphérie.

Au fil du temps, d'autres institutions ont été chargées d'améliorer la coopération entre l'Union et les États. Bien que la plupart d'entre elles demeurent purement consultatives, les mutations qui se sont opérées sur la scène politique leur ont permis d'avoir un impact concret. Ainsi en va-t-il des conseils de zone, instaurés par la Loi de 1956 sur la réorganisation des États. Dirigés par le ministre de l'Intérieur avec pour membres les ministres en chef des États faisant partie de la zone considérée, ces conseils se réunissent dans le but d'aplanir les différends entre États et avec l'Union et de promouvoir un développement socio-économique équilibré au sein de la région. Il en existe actuellement cinq, et ils offrent aux États concernés l'occasion de discuter les dossiers présentant un intérêt commun. L'an dernier, ils ont mis l'accent sur le développement rural, les infrastructures, le tourisme, les mines et la sécurité intérieure.

Il existe aussi un certain nombre d'organes consultatifs régionaux qui se penchent sur des questions spécifiques, notamment le *National Water Resource Council* (Conseil national sur les ressources hydriques), le *Advisory Council on Foodgrains Management and Public Distribution* (Conseil consultatif sur la gestion et la distribution publique des céréales vivrières) et le *Mineral Advisory Board* (Comité consultatif sur les minerais). Au surplus, certaines institutions ont été mises en place aux termes de l'article 263 pour fournir des informations touchant certaines politiques en particulier.

On trouve ainsi actuellement des conseils centraux distincts sur la santé, les collectivités locales, la famille, le développement des transports, les taxes sur les ventes et les contributions indirectes et finalement la recherche en médecine traditionnelle. De plus, le gouvernement met parfois sur pied une commission financière chargée de formuler des recommandations sur la manière dont le centre devrait répartir ses ressources à destination des États. Il existe enfin des dispositions permettant la création de tribunaux destinés à se prononcer sur les contentieux opposant les États sur le partage des ressources fluviales.

Les limites des structures existantes

Ce vaste réseau d'organes consultatifs a permis aux États d'amorcer un dialogue avec l'Union, mais aussi entre eux, ce qui a contribué à minimiser les tensions et à renforcer la dimension coopérative de la structure fédérale. Bien que la portée de toutes ces institutions ne puisse être sous-estimée, il n'en demeure pas moins que certaines lacunes subsistent et qu'elles méritent d'être comblées pour que cet ensemble de relations, une fois institutionnalisées, fasse germer entre l'Union et les États un esprit de partenariat plutôt que de paternalisme.

Premièrement, aussi parfaitement conçues que soient ces institutions, leur fonctionnement pratique dépend largement du contexte

politique dans lequel elles s'insèrent, et le cas échéant celui-ci peut leur mettre des bâtons dans les roues. C'est ce qui s'est produit en Inde à plusieurs reprises. Une bonne illustration nous en est offerte par l'ISC, qui a été institué en 1990 après la défaite électorale du Parti du congrès. Il s'est réuni pour la première fois en 1992, mais, après le retour au pouvoir du Parti du congrès, aucune nouvelle session n'a été tenue pendant six ans – une situation qui a certainement terni sa crédibilité.


Deuxièmement, au cours de la période de restructuration, de nouveaux centres décisionnels ont fait leur apparition et ont affaibli le rôle de certains organes consultatifs déjà en place. C'est manifestement le cas de la NDC : son approbation est actuellement requise pour finaliser les plans quinquennaux, mais, de fait, les priorités en matière de planification sont désormais fixées par la Commission de planification, un organe du gouvernement central.

Troisièmement, même si les organes consultatifs représentent des

forums où les positions politiques des différents partis peuvent s'exprimer, ce qui est à vrai dire souvent le cas, un véritable esprit de dialogue fait parfois défaut. Dès lors, c'est un véritable défi que de concevoir des mécanismes permettant une authentique coopération.

Enfin, même si des mécanismes de coopération et de consultation ont été mis en place, l'Union demeure politiquement incontournable. Il peut même, en dernier ressort, se prévaloir des dispositions de la singulière mesure connue sous le nom de « loi du président », qui permet au centre de s'approprier tous les pouvoirs d'un gouvernement régional s'il considère que celui-ci ne remplit pas ses fonctions conformément à la Constitution du pays.

Entre 1950 et 1967, cette mesure a été imposée à 10 occasions. De 1967 à 1983, soit dès le moment où le Parti du congrès n'a plus représenté une force prépondérante, elle a été utilisée à 81 reprises. En 1994, la Cour suprême a jugé qu'il n'était plus possible de soustraire ces proclamations de l'état d'urgence au contrôle judiciaire. Cette mesure n'a été invoquée qu'une vingtaine de fois depuis, et des obstacles politiques ont été mis en place pour empêcher qu'elle le soit. Tout compte fait, en dépit des nombreuses institutions consacrées à la coopération, le gouvernement central conserve une influence non négligeable, renforcée par les transferts du centre vers les États pour des projets parrainés par l'Union.

Bien que le système politique fédéral se trouve encore confronté à un certain nombre d'incertitudes, il est incontestable que les aménagements actuels ont permis de trouver des solutions satisfaisantes à de nombreux problèmes. Mais d'autres raisons incitent à l'optimisme. L'Union a récemment reconnu la nécessité de faire du *InterState Council* un mécanisme permettant de discuter plus efficacement de questions économiques et sociales d'importance. Dans cette ère marquée par une politique de coalitions, on peut s'attendre à ce que des approbations concertées de ce genre se montrent toujours plus nombreuses, ce qui favoriserait le développement d'un véritable fédéralisme coopératif en Inde. 



AP PHOTO / MUSTAFA QURBANSI

Des chefs de partis siégeant aux assemblées nationales et régionales partagent un moment de camaraderie après s'être fait asperger d'eau colorée dans le cadre des fêtes de la Holi en mars dernier. À droite, on peut voir B.C. Khanduri, ministre en chef désigné de l'État de l'Uttarkhand, qui suit le sourire aux lèvres L.K. Advani, chef de l'opposition de l'Inde.