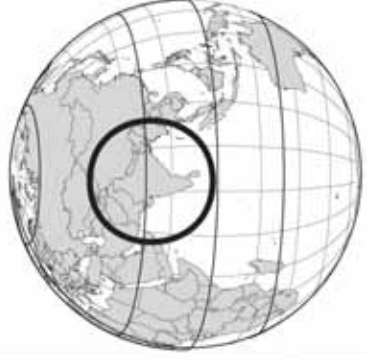


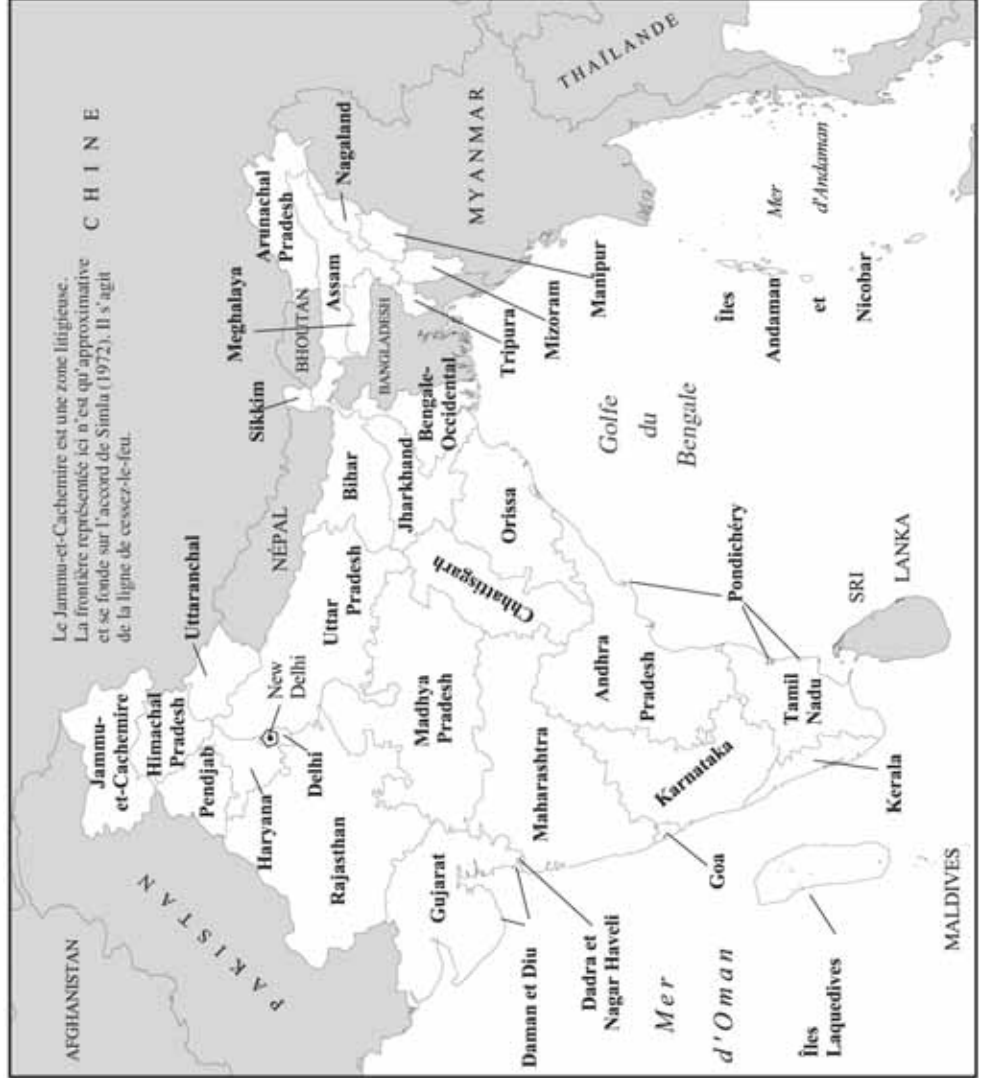
# Inde

Capitale: New Delhi  
Population: 1 milliard  
(est. 2002)

Les frontières et les noms de lieux sont présentés à titre indicatif, et ne font l'objet d'aucune attestation officielle.



Kilomètres  
Sources: Times Atlas of the World; ESRI Ltd.; CIA World Factbook; Grima Atlas de la France et du Monde



---

# Inde

(*République de l'Inde*)

GEORGE MATHEW

## I HISTOIRE ET ÉVOLUTION DU FÉDÉRALISME

L'Inde occupe un territoire de 3,28 millions de kilomètres carrés. Comptant environ 1 048 millions d'habitants (2002), le pays se distingue par sa grande diversité ethnique, linguistique et culturelle. On y trouve 28 états et sept territoires de l'Union, qui diffèrent sensiblement les uns des autres sur le plan des richesses naturelles, de la capacité administrative et du rendement économique. La pauvreté y est encore très présente. Selon des estimations établies en 1999–2000, 260 millions d'habitants, soit 26 pour cent de la population totale, vivent sous le seuil de la pauvreté. En 2000–2001 toutefois, l'Inde a atteint un taux de croissance du PIB de 6 pour cent.

En 1858, après un siècle de gestion coloniale par la Compagnie britannique des Indes orientales (*British East India Company*), la Couronne britannique a pris la direction de l'administration de l'Inde. On a procédé à la mise en place d'un système gouvernemental très centralisé dans lequel les pouvoirs législatifs, exécutifs et financiers étaient détenus par le gouverneur général, exerçant ses fonctions au nom du gouvernement britannique. Les difficultés soulevées par la centralisation ont conduit les autorités à transférer certains pouvoirs. La déconcentration des pouvoirs a été réalisée en vertu de l'Acte des conseils de 1861 (*Councils Act*), puis de la réforme Minto-Morley de 1909. La réforme Montagu-Chelmsford de 1919 a ouvert la voie à une certaine autonomie des provinces; elle prévoyait d'adopter le

principe du gouvernement responsable dans les provinces, quoique dans certains domaines seulement.

Au cours de cette période, le gouvernement britannique a surtout cherché à endiguer le nationalisme indien et à affirmer la suzeraineté britannique. Ces objectifs sont à l'origine du rapport de 1930 présenté par la commission Simon, des conférences de la Table ronde et de l'Acte du gouvernement de l'Inde de 1935 (*Government of India Act, 1935*). Cette dernière loi correspond à un tournant décisif du point de vue de la structure fédérale du pays. Cette loi prévoyait la création d'une fédération comprenant les provinces des Indes britanniques et les États indiens régis par des rois (on les appelait alors « États princiers »). Selon la loi, il appartenait aux États princiers de décider eux-mêmes s'il fallait se joindre à la nouvelle fédération. Comme ils ne se résolurent jamais à en faire partie, la fédération n'a jamais pris la forme qu'avait envisagée le Parlement britannique.

Selon la loi de 1935, les pouvoirs législatifs étaient répartis entre le corps législatif central et les assemblées législatives provinciales et, au sein de la sphère d'activité qui leur était impartie, les provinces jouissaient de pouvoirs limités, ce qui en faisait des unités administratives autonomes. Le gouvernement de l'Inde se trouvait ainsi, dans une certaine mesure, à exercer le rôle d'un gouvernement fédéral vis-à-vis des provinces, malgré l'absence des États princiers. Cet arrangement a pris fin lors de la Deuxième Guerre mondiale.

L'Inde a acquis son indépendance le 15 août 1947. L'Assemblée constituante a adopté la Constitution le 26 novembre 1949 et celle-ci est entrée en vigueur le 26 janvier de l'année suivante. Elle prévoyait un gouvernement central fort. Les frontières des 14 états et des six territoires de l'Union ont été déterminées en fonction du contexte historique dans lequel ils avaient été gouvernés.

On a créé, en 1955, une commission de réorganisation des états; celle-ci a proposé que l'on procède à une réorganisation fondée sur les principes suivants: le maintien et le renforcement de l'unité et de la sécurité de l'Inde; l'homogénéité linguistique et culturelle; et diverses considérations financières, économiques et administratives. Comme il y a correspondance entre la langue et l'identité socioculturelle, le facteur linguistique occupait une place primordiale parmi les critères qui ont présidé à la réorganisation des unités constituantes. On estimait que la Loi sur la réorganisation des états (*States Reorganisation Act, 1956*), au terme de laquelle les frontières des états ont été retracées, surtout en fonction des langues utilisées dans les diverses régions, permettrait de résoudre de multiples problèmes, comme les disparités économiques, le développement désaxé et la domination de certaines castes ou classes. Depuis 1956, plusieurs autres modifications

ont été apportées aux frontières des états, dont la plus récente est la création, en novembre 2000, de trois nouveaux petits états – Chhattisgarh, Jharkhand et Uttaranchal – dans le nord-est du pays à partir d'états existants.

La grande préoccupation des auteurs de la Constitution était le maintien de l'unité et de l'intégrité de l'Inde qui, à l'aube de son indépendance, comptait, en plus des provinces des Indes britanniques, plus de 600 États princiers. Le mot « fédéral » n'apparaît nulle part dans la Constitution. Celle-ci affirme même que l'Inde est une « Union d'états », ses auteurs ayant voulu créer une puissante autorité centrale. B.R. Ambedkar, principal architecte de la Constitution, a déclaré que l'utilisation du mot « Union » correspondait à une volonté délibérée. Sans nier son caractère fédéral, le comité de rédaction voulait mettre en évidence le fait que l'Inde n'était pas le résultat d'un accord à l'initiative des unités constituantes. En temps normal, l'Inde fonctionne comme une fédération. Mais, lors de circonstances exceptionnelles, elle peut être – et a été – transformée en État unitaire.

## 2 DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES RELATIVES AU FÉDÉRALISME

L'Inde est une république fédérale dotée d'un régime parlementaire. Elle compte 28 unités constituantes, dont trois, tel que susmentionné, ont été créées récemment. Le Parlement fédéral est bicaméral : il comprend la *Rajya Sabha*, ou Chambre des états (Chambre haute), et la *Lok Sabha*, ou Chambre du peuple (Chambre basse).

Les chercheurs qui, au cours des 50 dernières années, se sont intéressés aux institutions politiques de l'Inde, ont affirmé qu'il s'agissait d'une sorte de fédération sans fédéralisme. Pour définir le régime fédéral indien, ils ont eu recours à diverses épithètes – coopératif, exécutif, émergent, responsable, parlementaire, populiste, législatif, concurrentiel, fiscal, restructuré, involontaire ou « quasi ». Quoi qu'il en soit, et malgré plusieurs tentatives du gouvernement central d'usurper, par le biais de la législation parlementaire, les pouvoirs et les compétences des états, l'élément fédéral a toujours constitué un principe sous-jacent de la société politique indienne.

Certaines dispositions de la Constitution permettent au pouvoir central d'empiéter sur les droits des États. Tout d'abord, selon l'article 249, si la *Rajya Sabha* adopte, aux deux tiers des membres présents exerçant leur droit de vote, une motion selon laquelle le Parlement doit, pour des raisons pratiques et d'intérêt national, voter des lois qui empiètent sur les sujets énumérés dans la liste des compétences des états (*State List*), il est autorisé à le faire. Une motion demeure valide

pendant un an, et peut être reconduite pour une autre année suite à l'adoption d'une autre motion.

C'est dans l'annexe 7 de la Constitution que sont fixés le partage des compétences entre le gouvernement de l'Union et les gouvernements des états, ainsi que les obligations de chacun. On y trouve la liste des compétences de l'Union (*Union List*), qui énumère 97 domaines de compétences, la liste des compétences des états, qui en comprend 66, et la liste des compétences concurrentes (*Concurrent List*), qui en comprend 47. Les principaux domaines figurant sur la liste des compétences de l'Union sont la défense, l'énergie nucléaire, la représentation diplomatique et consulaire, la représentation commerciale, la citoyenneté, l'extradition des personnes, le commerce interétatique, la vérification des états financiers, les devises et la frappe de la monnaie, la monnaie légale et le cours des changes. La liste des compétences des états comprend notamment l'ordre public, les administrations locales, la santé publique et les conditions sanitaires, les communications, l'agriculture, les pêches, le commerce au sein d'un état, l'imposition et la police. Le droit criminel, les forêts, la planification économique et sociale, les syndicats, l'éducation et les détentions préventives sont les principaux domaines figurant sur la liste des compétences concurrentes. Au fil des ans, les listes ont fait l'objet de modifications constitutionnelles qui ont renforcé les compétences du gouvernement central.

La deuxième disposition constitutionnelle qui permet au gouvernement central d'empiéter sur les droits des états est l'article 250. Ce dernier stipule que, suite à la proclamation d'un « état d'urgence », le Parlement a le pouvoir d'adopter des lois sur tout sujet figurant dans la liste des compétences des états, ces lois pouvant s'appliquer à l'ensemble ou à une partie des états. Selon l'article 352, le gouvernement central a aussi le pouvoir de déterminer si un état d'urgence existe ou non. Un état d'urgence a été proclamé dans l'article 352 en octobre 1962, lors du conflit sino-indien (révocation en 1968), et en décembre 1971, lors de la guerre contre le Pakistan (révocation en mars 1977). Le Parlement s'est prévalu de l'article 250 pour retirer cinq sujets de la liste des compétences des états, et pour en ajouter cinq à la liste des compétences concurrentes, et trois à la liste des compétences de l'Union. Ainsi, en accord avec l'Acte constitutionnel de 1954 (troisième amendement, *Constitution (Third Amendment) Act, 1954*), l'annexe 7 a été modifiée et la portée des sujets énumérés dans la liste des compétences concurrentes a été amplifiée. La modification touchait le commerce, la production, les approvisionnements et la distribution de produits industriels, de denrées alimentaires, de fourrage pour bovins et de coton. À la suite de

l'adoption de l'Acte constitutionnel de 1956 (sixième amendement, *Constitution (Sixth Amendment) Act, 1956*), le gouvernement de l'Union a été autorisé à percevoir des taxes sur un éventail plus large de produits faisant l'objet d'un commerce entre les états. L'Acte constitutionnel de 1982 (quarante-quatrième amendement, *Constitution (Forty-sixth Amendment) Act, 1982*) a donné à l'Union le pouvoir de taxer les expéditions liées au commerce interétatique. L'Acte constitutionnel de 1976 (quarante-deuxième amendement, *Constitution (Forty-second Amendment) Act, 1976*) a entraîné d'importantes modifications de l'annexe 7 : éducation, forêts, protection de la faune et, enfin, poids, mesures et normes ont été retirées de la liste des compétences des états et ajoutées à celle des compétences concurrentes. Mais, fait plus important, la modification a donné à l'Union le pouvoir de déployer des forces militaires dans tous les états tout en conservant le contrôle des forces armées. Il en a résulté une réduction du contrôle susceptible d'être exercé par les gouvernements des états concernés sur les forces armées déployées.

La troisième disposition qui permet au gouvernement central d'intervenir dans les affaires des états est l'article 356. Au moyen de cet article, « l'exercice du pouvoir du président » (« *President's rule* »), qui permet au gouvernement central de prendre la direction du gouvernement d'un état, a été imposé à des états à plus de cent reprises depuis 1950. Comme il est incompatible avec la nature fédérale de l'Inde, cet article a été fortement critiqué. Ainsi, en 1994, la Cour suprême de l'Inde a décidé que le pouvoir du gouvernement central de destituer un gouvernement d'état (en vertu de l'article 356) n'est pas un pouvoir absolu mais conditionnel.

La Constitution de l'Inde peut être modifiée de trois manières. Premièrement, il suffit d'un vote majoritaire du Parlement pour modifier les dispositions de la Constitution qui « ne sont pas réputées susceptibles d'être modifiées en vertu de la Constitution ». Deuxièmement, dans d'autres cas, un projet de loi doit être déposé dans l'une ou l'autre des chambres du Parlement et appuyé par une majorité du total des membres de chaque Chambre et par une majorité d'au moins deux tiers des membres présents et exerçant leur droit de vote de chaque Chambre. Lorsque le président donne son assentiment, la Constitution est modifiée. Troisièmement, dans le cas des dispositions ayant une incidence sur la structure fédérale du pays, il faut que, une fois complétée la procédure décrite dans le deuxième cas ci-dessus et avant l'assentiment du président, les assemblées législatives d'au moins la moitié des états ratifient la modification.

Les rapports entre le gouvernement central et les états ont souvent été tendus. C'est pourquoi on a jugé souhaitable de créer un organisme

officiel ayant pour mission d'aider à gérer les relations intergouvernementales. Il s'agit du Conseil interétats (*Inter-State Council, ISC*). L'article 256 de la Constitution stipule que si, de l'avis du président, il est dans l'intérêt public d'établir un Conseil, il peut le faire, à condition d'en fixer la nature et les obligations. En général, le Conseil doit s'acquitter des responsabilités suivantes : (a) examiner les différends entre les états et donner des avis sur la façon de les résoudre; (b) faire des études approfondies sur des sujets auxquels s'intéressent tous les états ou un groupe d'états, ou l'Union et un ou plusieurs états; et (c) formuler des recommandations, notamment en vue d'améliorer la coordination des politiques et des activités qui donnent lieu à des différends.

C'est à la Cour suprême de l'Inde qu'il incombe d'interpréter la Constitution indienne (article 124). Cette Cour est actuellement composée d'un juge en chef et de 25 juges nommés par le président. Elle joue le rôle d'arbitre suprême dans les différends qui opposent un état à un autre, ou les états à l'Union. On a parfois observé que les pouvoirs de la Cour suprême de l'Inde ont une portée plus large que ceux des tribunaux de dernière instance d'autres pays.

Les pouvoirs fiscaux de l'Union et des états sont séparés : la liste des compétences de l'Union comporte 12 sujets en matière de fiscalité, tandis que la liste des compétences des états en compte 19. Les organes locaux urbains et ruraux détiennent également des pouvoirs fiscaux. Dans le domaine financier, une tendance générale à la centralisation semble se dessiner, ce qui contribue à rendre le gouvernement central plus puissant. Les événements marquants des 40 dernières années indiquent que les institutions et les tendances économiques encouragent la mise en place de régimes administratifs qui ne sont pas tout à fait compatibles avec les principes d'un véritable fédéralisme.

L'article 280 de la Constitution prévoit la création, tous les cinq ans, d'une Commission des finances par le président. Celle-ci se compose d'un président et de quatre membres nommés par le président de la République. La Commission formule des recommandations concernant les relations fiscales entre le gouvernement central et les états. Ses recommandations reposent sur une évaluation approfondie de la situation financière des gouvernements du centre et des états, et sur des consultations auprès de toutes les parties concernées. Un pourcentage prédéterminé du rendement net de tous les prélèvements du gouvernement central est réservé aux états. Pour déterminer la part des prélèvements centraux et les subventions auxquelles les états peuvent prétendre, la Commission tient compte des tendances concernant tous les transferts du gouvernement central aux états. En outre, elle fonde ses recommandations sur une règle selon laquelle le total des montants octroyés par le centre aux états, au titre

de la décentralisation fiscale et des subventions, ne devrait pas dépasser 37,5 pour cent du total des recettes centrales fiscales et non fiscales. En 2002, la douzième Commission des finances a été constituée et elle est censée présenter son rapport en juillet 2004. Ce rapport couvrira la période 2005–2006 à 2010–2011.

La Commission de planification, qui agit au niveau central, et les conseils autonomes des états (voir les paragraphes qui suivent) jouent un rôle important dans les relations entre le centre et les états. Lorsque l'Inde a acquis son indépendance, la planification était indispensable pour s'attaquer aux problèmes de pauvreté, d'analphabétisme, d'insuffisance alimentaire et de sous-développement industriel. La Commission de planification a été créée en mars 1951 pour élaborer des méthodes de planification et, par la suite, proposer des plans quinquennaux et annuels. Ceux-ci ont été mis en œuvre dans le cadre d'une économie où le secteur public s'est vu attribuer un rôle considérable, un rôle moindre étant confié au secteur privé réglementé par les états. Les grands projets et les principaux programmes doivent être évalués par la Commission de planification avant que ne soient prises les mesures budgétaires destinées à en assurer le financement. Sa principale responsabilité concerne la détermination et l'allocation des fonds accordés au titre du plan. Comme ces fonds sont limités, et compte tenu de la répartition inégale des ressources entre états, le partage des fonds demeure une source de friction dans les relations intergouvernementales.

### 3 DYNAMIQUE POLITIQUE RÉCENTE

Le principal échec des auteurs de la Constitution a été de ne pas avoir su mettre en place une administration intégrée relevant d'organes élus à divers échelons, depuis les villages et les villes jusqu'aux institutions centrales. En insistant sur la nécessité de maintenir l'unité de l'Inde, on a malmené l'esprit de certaines dispositions constitutionnelles. C'est ainsi que, pendant les années 80, l'Inde a été confrontée à une multitude de nouveaux problèmes – violence, menaces de sécession, pressions autonomistes, tentatives d'autodétermination et demandes de transferts massifs de pouvoirs vers les états. Comme le pluralisme de la société indienne revêt plusieurs dimensions, le fédéralisme est le seul principe susceptible d'assurer le maintien d'un État indien fort. Ce n'est que dans le cadre d'une société politique de type fédéral que les différents groupes socioculturels et les états particuliers peuvent arriver à former un ensemble cohérent. L'Inde était parvenue à un stade où, sans une reconnaissance des réalités sociopolitiques à divers échelons, l'Union ne pourrait survivre. La recherche de dispositifs



institutionnels susceptibles d'améliorer le fonctionnement du régime fédéral est ainsi devenue la principale préoccupation des intellectuels, des juristes et des partis politiques.

À la fin des années 80, il était généralement admis que le développement du concept fédéral exigeait une décentralisation en faveur des états. C'est ce qui, en juin 1983, a amené le gouvernement de l'Union à créer une commission (dite commission Sarkaria) ayant pour mandat d'examiner les pouvoirs, fonctions et responsabilités de l'Union et des états dans tous les domaines, ainsi que les relations qui en découlent, et de formuler des recommandations pour améliorer le fonctionnement du régime fédéral. La commission a présenté son rapport en janvier 1988 et s'est abstenue de préconiser des changements profonds en matière de relations intergouvernementales. Tout en proposant que soit maintenu un régime fédéral à deux niveaux, elle a critiqué la tendance à la concentration des pouvoirs aux mains du gouvernement central, et a notamment recommandé la compression des projets d'inspiration fédérale dans les domaines relevant de la compétence exclusive des états. En outre, la commission a proposé que l'Union se soumette à une obligation de réserve concernant les matières énumérées dans la liste des compétences concurrentes. Enfin, elle a soumis des observations utiles sur la nécessité de décentraliser les pouvoirs au niveau des états, et sur l'opportunité d'accorder des responsabilités accrues aux organes élus au niveau local. Toutefois, ses recommandations ne visaient pas l'établissement d'un fédéralisme à niveaux multiples.

Amorcée au milieu des années 80, l'évolution vers un fédéralisme à niveaux multiples semble être la caractéristique la plus importante du fédéralisme indien. Par le passé, on a tenté plusieurs fois de créer des ordres de gouvernement inférieurs. Mais les tendances récentes se veulent plus exhaustives, démocratiques et durables.

Le fait que les conseils de village (*panchayats*) et les municipalités n'étaient pas reconnus dans la Constitution nuisait non seulement à leur croissance et à leur développement, mais aussi à la décentralisation des pouvoirs. Même si la Constitution ne reconnaît que l'existence de l'Union et des états, on a amorcé des discussions dès le début des années 80 en vue d'accorder une reconnaissance constitutionnelle aux organes locaux. Divers projets pilotes ont été réalisés au Bengale-Occidental (1978), au Karnataka (1987) et en Andhra Pradesh (1987), et les populations locales y ont réagi de façon extraordinairement positive.

Le 15 mai 1989, le premier ministre Rajiv Gandhi a présenté au Parlement un projet de loi (le soixante-quatrième amendement) visant à entériner dans la Constitution le rôle des *panchayats*. Bien accueillie,

cette démarche n'en a pas moins soulevé deux grandes objections : (1) le projet de loi ignorait le rôle des états et on craignait qu'il ne servît de prétexte au gouvernement central pour traiter directement avec les *panchayats*; et (2) plutôt que de permettre aux divers états de légiférer sur diverses modalités, en tenant compte des circonstances propres à chacun, le projet de loi imposait un modèle uniforme partout au pays. Les partis politiques, les intellectuels et des groupes de citoyens s'opposèrent vigoureusement à la réforme proposée. Après avoir été adopté à une majorité des deux tiers au sein de la *Lok Sabha*, le projet de loi fut soumis au vote de la *Rajya Sabha* le 15 octobre 1989. Il n'aurait fallu que deux voix de plus pour obtenir la majorité requise.

Il convient pourtant de noter que des changements d'un autre ordre ont eu des répercussions importantes en ce qui a trait au fédéralisme à niveaux multiples. Par exemple, plusieurs nouveaux conseils ont vu le jour, dont le *Darjeeling Gorkha Hill Council* (1988), le *Bodoland Autonomous Council* (1993), le *Jharkhand Area Autonomous Council* (1994), et l'*Autonomous Hill District Council for Ladakh* (1995). Il s'agit d'unités décentralisées nouvellement constituées qui confèrent une vigueur nouvelle à la notion de régime fédéral à niveaux multiples, et un regain d'énergie aux dispositifs institutionnels à plusieurs strates du fédéralisme indien.

En septembre 1991, le gouvernement du Congrès, dirigé par le premier ministre Narasimha Rao, a présenté deux projets de loi : le premier portait sur les organes locaux dans les régions rurales (*panchayats*), l'autre sur les organes locaux des régions urbaines (municipalités). Ces projets de loi, qui visaient à étendre les principes de démocratie et de participation aux villages et aux municipalités, ont été adoptés par le Parlement le 23 décembre 1992 et sont entrés en vigueur en 1993 (il s'agit des soixante-treizième et soixante-quatorzième amendements), après dix ans de débats et de controverses législatives aux divers ordres de gouvernement. Selon ces modifications, 47 sujets ont été retirés aux états et confiés aux *panchayats* et aux municipalités. En décembre 1996, la portée des modifications a été élargie aux régions tribales (annexe 5 de la Constitution).

Ces modifications constitutionnelles revêtent un caractère historique et ont donné lieu à un certain nombre de changements. Premièrement, les *panchayats* et les municipalités ont cessé d'être considérés comme de simples organismes de développement et sont devenus des « institutions autonomes ». Deuxièmement, les assemblées de village (*gram sabhas*) et les comités de quartier au sein des municipalités sont devenus les unités de base du régime démocratique. Troisièmement, les modifications ont eu pour effet de créer de nouveaux ordres au sein du régime – le système des *panchayats* comporte trois niveaux :

le village (niveau de base), le bloc (niveau intermédiaire) et le district (niveau supérieur). Quatrièmement, les modifications ont élargi la base démocratique du pays, les sièges aux trois niveaux des *panchayats* et des municipalités devant maintenant être occupés par des personnes élues au suffrage direct pour une période de cinq ans. En outre, des sièges sont réservés à des représentants de groupes comme les castes et tribus inférieures, et les femmes qui, traditionnellement, ont été tenues à l'écart des fonctions gouvernementales. Cinquièmement, une Commission électorale indépendante a été créée dans chaque état afin de superviser, diriger et contrôler le processus électoral, et de dresser les listes d'électeurs utilisées par les agents électoraux et les commissions des finances des états. Sixièmement, les modifications ont fixé les critères qui président à l'octroi de transferts de ressources financières aux *panchayats* et aux municipalités, ainsi qu'à la création de comités de planification des districts. Les subventions versées par les gouvernements du centre et des états représentent une source importante de financement, mais les gouvernements des états sont également censés réserver les recettes de certains impôts aux *panchayats*. Dans certains cas, les *panchayats* sont autorisés à prélever des impôts locaux et à en conserver les recettes.

Les modifications constitutionnelles ont suscité l'existence *de facto* d'un troisième ordre de gouvernement, disposant d'une large assise démocratique. L'Inde comptait auparavant 4 963 représentants élus au Parlement et dans les assemblées législatives des états. Aujourd'hui, quelque trois millions de représentants, dont plus d'un million de femmes, sont élus tous les cinq ans. Bon nombre de groupes et de communautés autrefois exclus du processus politique sont maintenant représentés au sein des organes de décision. L'Inde est en train d'évoluer d'un fédéralisme à deux niveaux (Union et états) à un fédéralisme à niveaux multiples où les organes locaux (*panchayats* et municipalités), au niveau des districts et aux échelons inférieurs, constituent le troisième niveau.

Certains analystes estiment que le processus ne fait que renforcer le « fédéralisme administratif » de façon à faciliter et à encourager le transfert des pouvoirs financiers et administratifs des états aux organes locaux. En effet, c'est grâce aux lois adoptées par les états que les pouvoirs administratifs, de même que les ressources financières nécessaires pour les exercer, leur sont octroyés. Comme ces organes ne disposent pas de pouvoirs exécutifs, législatifs, financiers ou judiciaires précis, cette école de pensée insiste sur le fait que le processus électoral et la reconnaissance constitutionnelle ne suffisent pas à créer un troisième ordre de gouvernement. Ce point de vue, toutefois, ne tient pas compte de l'ampleur des changements politiques et démocratiques observés.

D'autres croient que cette tendance signale un changement qualitatif qui aura un effet décisif sur le caractère fédéral de la société politique indienne. Chaque état est devenu une unité fédérative comportant trois échelons internes : le district, le bloc et le village. Il s'agit d'un aspect singulier du fédéralisme indien, et l'Inde doit s'efforcer de trouver un juste équilibre entre ses diverses parties en reliant, dans le respect de la démocratie, les différents niveaux, depuis les *gram sabhas* jusqu'à la *Lok Sabha* au sein du Parlement fédéral. En Inde, les arrangements à niveaux multiples correspondent à la quête permanente de nouveaux modes d'adaptation aux pressions engendrées par l'évolution démocratique.

Pour que le fédéralisme à niveaux multiples soit efficace, le gouvernement central doit se montrer disposé à partager les pouvoirs avec les états selon un critère d'égalité. Les innovations institutionnelles sont une condition nécessaire au renforcement du régime fédéral. La société politique fédérale indienne n'est pas une réalité statique. Comme l'a indiqué un chercheur spécialisé dans les études sur le fédéralisme indien, Rasheeduddin Khan, « l'Inde est un pays fédéral en évolution. En tant que pays, il vient de franchir le cap de son premier demi-siècle, et se trouve maintenant au seuil d'une ère nouvelle, celle du fédéralisme à niveaux multiples, ce qui signifie qu'il a cessé d'être une simple Union d'états ».

Il convient de souligner une autre tendance importante du fédéralisme indien : l'évolution du système des partis politiques. Jusqu'aux élections parlementaires de 1977, le Parti du Congrès (*Congress Party*) dominait la scène politique indienne. Mais depuis, les coalitions de partis font partie de la réalité politique, non seulement à l'échelle centrale, mais aussi à celle des états. Aujourd'hui, le Parti du Congrès ne peut exercer seul le pouvoir et il doit miser sur l'appui de partis à vocation régionale pour se maintenir. (Le gouvernement actuel de l'Inde est dirigé par une coalition de 24 partis.) En Inde, il y a actuellement plus de 550 partis politiques officiellement reconnus, dont 6 seulement ont une assise nationale, 40 une assise étatique et 504 une assise locale. Les partis aux niveaux des états et des localités exercent une très grande influence sur le gouvernement central, de sorte qu'il y a eu un accroissement sensible de l'obligation faite à ce gouvernement de rendre des comptes. Il suffit qu'un parti important au sein d'un gouvernement de coalition lui retire son appui sur une question de politique ou pour des motifs liés aux intérêts d'un état ou d'une région, pour remettre en question la capacité du gouvernement central de gouverner.

Au cours des trois dernières années, certains changements d'ordre politique et constitutionnel ont eu un effet très sensible sur la nature

du fédéralisme indien. Il y a tout d'abord les modifications constitutionnelles adoptées lors des premières années du XXI<sup>e</sup> siècle. Depuis l'adoption du quatre-vingtième amendement constitutionnel (2000), toutes les recettes de l'Union peuvent maintenant faire l'objet d'un partage avec les états. Le quatre-vingt-quatrième amendement (2002) a pour effet de maintenir les limites des circonscriptions parlementaires jusqu'en 2026. Pour justifier cette modification, on a fait valoir que, si les limites avaient été adoptées en 2001, les états du Sud ayant réussi à freiner leur croissance démographique auraient été injustement pénalisés. Les états du Nord où l'on parle hindi et où se concentre une part importante de la population ont ainsi manqué une occasion d'accroître leur puissance au Parlement.

Une autre modification importante a également été adoptée en vertu de la Loi sur la représentation du peuple de 2003 (*Representation of the People (Amendment) Act, 2003*). Celle-ci prévoit la mise en place d'un système de scrutin public lors des élections à la *Rajya Sabha* et la suppression des obligations en matière de résidence lors d'une contestation des élections à cette Chambre. Les membres de la *Rajya Sabha* sont élus par les membres des assemblées législatives des états. Avant l'adoption de la loi, tout candidat à la *Rajya Sabha* élu pour représenter un état particulier devait être résident de cet état. La nouvelle loi supprime cette exigence. On a soutenu que cette modification mettait en cause certains aspects essentiels du lien fédéral entre les diverses unités constituantes de l'Inde.

La Commission nationale d'examen du fonctionnement de la Constitution (*Justice Venkatchelliah Commission, NCRWC*), créée en février 2000, a présenté son rapport à la fin 2002. La mise en œuvre de ses recommandations a eu d'énormes conséquences sur la structure du gouvernement central et sur celle des états, de même que sur les relations intergouvernementales.

La Commission a proposé des réformes exhaustives du système de comités, lesquelles permettront de freiner le déclin du Parlement et des assemblées législatives des états. Elle a recommandé la suppression de certains comités existants, comme le Comité des crédits, le Comité des travaux publics et le Comité sur les lois subsidiaires, et la création de trois nouveaux comités: un Comité sur la Constitution (responsable des modifications), un Comité sur l'économie nationale et un Comité sur les projets de loi.

Au sujet des relations entre l'Union et les états, la Commission recommande le renforcement de l'actuel Conseil interétats (*Inter-State Council, ISC*) « dans un esprit de fédéralisme coopératif exigeant une confiance mutuelle, une compréhension adéquate des problèmes d'intérêt commun et une volonté de les régler le plus tôt possible ». En

outre, la Commission recommande la création d'une commission de réglementation du commerce interétatique (en vertu de l'article 307 et de la rubrique 42 de la liste des compétences de l'Union). L'article 307 porte sur l'octroi par le Parlement de pouvoirs visant à réaliser des activités commerciales et des activités connexes au sein du territoire de l'Inde. Il traite aussi de la liberté de commerce et des limites afférentes au sein du pays et entre les états. La rubrique 42 de la liste des compétences de l'Union fait référence au commerce interétatique.

Une autre recommandation opportune concerne la tenue de consultations entre le Conseil interétats et les autorités de l'Union avant la signature de tout traité international ayant une « incidence très importante » sur les compétences énumérées dans la liste des compétences des états. Il convient de signaler que deux causes – présentées par les gouvernements des états du Pendjab et de Tamil Nadu – mettant en question la ratification unilatérale du traité de l'Organisation mondiale du commerce par le gouvernement de l'Union en 1995, sont en instance à la Cour suprême de l'Inde.

Au cours des deux réunions du Conseil interétats tenues en novembre 2001 et août 2003, les états ont réalisé des gains importants. Il a été convenu que les compétences résiduelles qui, jusqu'alors, relevaient du gouvernement de l'Union, seraient inscrites sur la liste des compétences concurrentes et que les lois afférentes à celles-ci seraient élaborées en consultation avec les gouvernements des états. Le Conseil interétats a également adopté une autre recommandation, à savoir que le gouvernement de l'Union doit consulter le ministre en chef de l'état en question au sujet de la nomination des gouverneurs. Le gouvernement de l'Union a promis de modifier la Constitution en conséquence.

Lors de la réunion du Conseil interétats à Srinagar, il a également été question des « dispositions d'urgence » de l'article 356. Les participants ont pris certaines décisions en faveur des états dont l'effet sera de réduire la marge de manœuvre du gouvernement de l'Union en ce qui concerne la définition d'un état d'urgence et sa proclamation. En raison de la lutte contre le terrorisme, il a été admis que, dans une situation d'urgence, le gouvernement central peut, de manière légitime, déployer des forces armées dans un état. On a toutefois conclu que, dans les autres cas, il est souhaitable de procéder à des consultations préalables auprès des états. La mise en place d'un système d'échange entre officiers de l'Union et de la police des états a également été acceptée.

Le Conseil interétats a examiné 230 des 247 recommandations de la commission Sarkaria, et 170 d'entre elles ont déjà été mises en œuvre. Lors de sa dernière réunion, le Conseil interétats a décidé qu'il se transformerait en forum où l'on pourra débattre les grandes questions de

fédéralisme coopératif et les problèmes socio-économiques. Le travail du Conseil interétats témoigne du rôle accru que jouent maintenant les états au sein du régime fédéral.

En Inde, le processus de fédéralisation prend de plus en plus d'ampleur. Les principaux intervenants fédéraux de ce processus sont le président de l'Inde, la Cour suprême, la Commission électorale centrale et la Commission nationale des droits de la personne. Les organisations civiles et les médias jouent également un rôle important. Il n'y a jamais de moment ennuyeux dans la société indienne, et le caractère agité de la politique indienne n'a fait que renforcer le rôle des états et affaiblir la mainmise du pouvoir central.

#### 4 SOURCES DE RENSEIGNEMENTS SUPPLÉMENTAIRES

Arora, Balveer, « Adapting Federalism to India: Multi-level and Asymmetrical Innovations », in Balveer Arora et Douglas V. Verney (dir.), *Multiple Identities in a Single State: Indian Federalism in Comparative Perspective*, New Delhi, Konark Publishers, 1995.

Dua B. D. et M. P. Singh (dir.), *Indian Federalism in the New Millennium*, New Delhi, Manohar, 2003.

Inde (Gouvernement de l'), « Report of the Eleventh Finance Commission », ministère des Finances, département des Affaires économiques, juin 2000.

Khan, Rasheeduddin, *Rethinking Indian Federalism*, Simla, Institut indien d'études supérieures, 1997.

—, *Federal India: A Design for Change*, Delhi, Vikas Publishing House PVT Ltd, 1992.

Mathew, George, « Federalism, Local Government, and Economic Policy », in C. Steven LaRue (dir.), *The India Handbook*, Chicago, Fitzroy Dearborn, 1997.

—, « Institutions of Self-Government in India: Towards Multi-level Federalism », *Review of Development and Change*, vol. II, n° 2 (juillet-décembre 1997), Chennai, Institut d'études sur le développement de Madras.

Mukarji, Nirmal and Balveer Arora (dir.), *Federalism in India: Origins and Development*, New Delhi, Centre de recherche sur les politiques et Vikas Publishing House PVT Ltd, 1972.

Mukarji, Nirmal, « The Third Stratum », *Bombay: Economic and Political Weekly*, 1<sup>er</sup> mai 1993.

Santhanam, K., *Union-State Relations in India*, New Delhi, Institut indien d'administration publique et Asia Publishing House, 1960.

<http://www.parliamentofindia.nic.in/>, Parlement fédéral

[http://www.presidentofindia.nic.in/S/current\\_president.htm](http://www.presidentofindia.nic.in/S/current_president.htm),  
président de l'Inde

<http://www.ehess.fr/centres/ceias/present-fr.html>, Centre d'études  
de l'Inde et de l'Asie du Sud



Tableau I  
Indicateurs politiques et géographiques

Capitale	New Delhi
Nombre et type d'unités constituantes	28 états: Andhra Pradesh, Arunachal Pradesh, Assam, Bengale-Occidental, Bihar, Chhattisgarh, Goa, Gujarat, Haryana, Himachal Pradesh, Jammu-et-Cachemire, Jharkhand, Karnataka, Kerala, Madhya Pradesh, Maharashtra, Manipur, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, Orissa, Pendjab, Rajasthan, Sikkim, Tamil Nadu, Tripura, Uttar Pradesh, Uttaranchal, 7 territoires de l'Union: Chandigarh, Dadra et Nagar Haveli, Daman et Diu, Delhi, îles Andaman et Nicobar, îles Laquedives, Pondichéry
Langue(s) officielle(s)	Assamais, bengali, cachemiri, canara, gujarati, hindi, konkani, malayalam, manipuri, marathi, népalais, oriya, ourdou, pendjabi, sanskrit, sindhi, tamoul, telugu
Superficie	3 287 590 km <sup>2</sup>
Superficie – plus grande unité constituante	Rajasthan – 342 239 km <sup>2</sup>
Superficie – plus petite unité constituante	Goa – 3 702 km <sup>2</sup>
Population totale	1 048 279 000 (2002)
Population de chaque unité constituante (% de la population totale)	Uttar Pradesh 16,1 %, Maharashtra 9,4 %, Mizoram 8,7 %, Bihar 8,1 %, Bengale-Occidental 7,8 %, Andhra Pradesh 7,4 %, Tamil Nadu 6 %, Madhya Pradesh 5,9 %, Rajasthan 5,5 %, Karnataka 5,1 %, Gujarat 4,9 %, Orissa 3,6 %, Kerala 3,1 %, Assam 2,6 %, Jharkhand 2,6 %, Pendjab 2,4 %, Dadra et Nagar Haveli 2,1 %, Chhattisgarh 2 %, Haryana 2 %, Delhi 1,3 %, Jammu-et-Cachemire 1 %, Uttaranchal 0,8 %, Himachal Pradesh 0,6 %, Tripura 0,3 %, Manipur 0,2 %, Meghalaya 0,2 %, Nagaland 0,2 %, Arunachal Pradesh 0,1 %, Goa 0,1 %, Chandigarh 0,09 %, Pondichéry 0,09 %, Sikkim 0,05 %, îles Andaman et Nicobar 0,03 %, Daman et Diu 0,01 %, îles Laquedives 0,006 %
Régime politique – fédéral	République fédérale, régime parlementaire
Chef d'État – fédéral	Président: Avul Pakir Jainulabdeen Abdul Kalam. Le président est élu pour un mandat d'une durée de 5 ans par un collège électoral composé de membres élus des deux chambres du Parlement et des assemblées législatives des états. Les dernières élections ont eu lieu en juillet 2002. (Les prochaines auront lieu en juillet 2007.)

Tableau I (suite)

Chef de gouvernement – fédéral	Premier ministre : Shri Atal Bihari Vajpayee (depuis 1998). Le président confie le poste de premier ministre au chef du parti ou de l'alliance qui jouit de l'appui de la majorité des membres au sein de la <i>Lok Sabha</i> . Les membres du Conseil des ministres sont nommés par le président sur recommandation du premier ministre. Les prochaines élections auront lieu en 2004.
Structure de gouvernement – fédéral	<p>Bicaméral – Parlement (<i>Sansad</i>) :</p> <p><i>Chambre haute</i> – Chambre des états (<i>Rajya Sabha</i>). Elle ne peut compter plus de 250 membres. 12 membres sont nommés par le président, et les autres membres sont élus au scrutin proportionnel (vote unique transférable) pour un mandat d'une durée de 6 ans par les membres des assemblées législatives des états et des territoires. Un tiers des membres est élu tous les 2 ans.</p> <p><i>Chambre basse</i> – Chambre du peuple (<i>Lok Sabha</i>). Elle ne peut compter plus de 552 membres. Ceux-ci sont élus au suffrage direct, tous les adultes ayant le droit de voter. Le président choisit au maximum 2 membres de la communauté anglo-indienne s'il juge qu'elle n'est pas représentée de manière satisfaisante à la Chambre. Les membres de la <i>Lok Sabha</i> exercent un mandat d'une durée de 5 ans à compter de la date de leur première réunion.</p>
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la plus peuplée	Uttar Pradesh – 85
Nombre de représentants à la Chambre basse du gouvernement fédéral pour l'unité constituante la moins peuplée	Chandigarh, Dadra et Nagar Haveli, Daman et Diu, Îles Andaman et Nicobar, Îles Laquedives, Mizoram, Nagaland, Pondichéry, Sikkim
Répartition des représentants à la Chambre haute du gouvernement fédéral	Andra Pradesh 18, Arunachal Pradesh 1, Assam 7, Bihar 16, Chhattisgarh 5, Goa 1, Gujarat 11, Haryana 5, Himachal Pradesh 3, Jammu-et-Cachemire 4, Jharkhand 6, Karnataka 12, Kerala 9, Madhya Pradesh 11, Maharashtra 19, Manipur 1, Meghalaya 1, Mizoram 1, Nagaland 1, Orissa 10, Pendjab 7, Rajasthan 10, Sikkim 1, Tamil Nadu 18, Tripura 1, Uttaranchal 3, Uttar Pradesh 31, Bengale-Occidentale 16
	N.B. Les territoires de l'Union n'apparaissent pas dans cette liste.

Tableau I (suite)

Partage des compétences	Le gouvernement fédéral possède des compétences exclusives dans 97 domaines (dont la défense, les affaires étrangères, les communications, les devises et la frappe de la monnaie, les activités bancaires et les douanes). Les états possèdent des compétences exclusives dans 66 domaines tels que la police et l'ordre public, l'agriculture et l'irrigation, l'éducation, la santé publique et les administrations locales. Les compétences sont concurrentes dans 47 domaines, dont la planification économique et sociale, le droit criminel, l'éducation, la régulation démographique, la planification familiale, la main-d'œuvre et la réglementation des prix. En cas de conflit entre une loi fédérale et une loi étatique visant un domaine figurant dans la liste constitutionnelle des compétences concurrentes, la loi fédérale prévaut.
Compétences résiduelles	Les compétences résiduelles relèvent de l'Union <sup>1</sup> .
Tribunal constitutionnel (tribunal de dernière instance en matière constitutionnelle)	Cour suprême de l'Inde, composée d'un juge en chef et d'un maximum de 25 autres juges nommés par le président de l'Inde. Les juges doivent prendre leur retraite à l'âge de 65 ans.
Régime politique – unités constituantes	Les assemblées législatives ( <i>Vidhan Sabha</i> ) comptent de 32 à 425 membres élus au suffrage populaire pour un mandat d'une durée de 5 ans. Certains des états les plus peuplés possèdent une deuxième chambre législative comptant moins de sièges et portant le nom de Conseil législatif ( <i>Vidhan Prishad</i> ).
Chef de gouvernement – unités constituantes	<i>Chef d'état</i> : Gouverneur, nommé par le président sur recommandation du premier ministre. Il exerce un mandat d'une durée de 5 ans.
	<i>Chef de gouvernement</i> : Le ministre en chef préside le Conseil des ministres, choisis parmi les membres de l'assemblée législative.

Tableau II  
Indicateurs économiques et sociaux

PIB	2,7 billions de \$ US à PPA (2002)
PIB par habitant	2 570,9 \$ US à PPA (2002)
Dette nationale extérieure	97,3 milliards de \$ US (2001)
Dette infranationale	82,6 milliards de \$ US
Taux de chômage national	8,8 %
Unité constituante ayant le taux de chômage le plus élevé	Goa – 13,6 %
Unités constituantes ayant le taux de chômage le plus faible	Gujarat et Rajasthan – 0,8 %
Taux d’alphabétisation chez les adultes	58 % <sup>2</sup>
Dépenses nationales en matière d’éducation (% du PIB)	4,1 %
Espérance de vie (années)	63,3 (2001)
Recettes du gouvernement fédéral – impôts et sources connexes	45,6 milliards de \$ US (2002–2003)
Recettes des unités constituantes – impôts et sources connexes	31,4 milliards de \$ US (2002–2003)
Transferts fédéraux aux unités constituantes	11,5 milliards de \$ US (2002–2003)
Mécanismes de péréquation	Des subventions conditionnelles et inconditionnelles, de même qu’une part des impôts fédéraux, sont transférées aux états à la suite des recommandations de commissions des finances indépendantes.

*Sources*

Banque mondiale, « Quick Reference Tables: Data and Statistics », sur Internet: <http://www.worldbank.org/data/quickreference/quickref.html>

Banque mondiale, « Table A.42 – Total External Debt of Developing Countries 1995–2001 », *Global Development Finance 2003 – Striving for Stability in Development Finance: Statistical Appendix (External Liabilities and Assets)*, sur Internet: <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2003/statappendix/externalliabilitiesandassets.pdf>

Inde (Bureau du président de l’), sur Internet: <http://presidentofindia.nic.in/>

Inde (Gouvernement de l’), Commission de planification, « National Human Development Report 2001 », sur Internet: <http://planningcommission.nic.in/reports/genrep/nhdrep/nhdtstatapx.pdf>

Inde (Gouvernement de l'), ministère des Finances, « Budget Division: Report on 11<sup>th</sup> Finance Commission (for 2000–2005) » et « Economic Survey: Public Finance, 2002–2003 », sur Internet: [http://finmin.nic.in/the\\_ministry/dept\\_eco\\_affairs/budget/11th\\_fc/fc\\_index.htm](http://finmin.nic.in/the_ministry/dept_eco_affairs/budget/11th_fc/fc_index.htm)

Inde (Gouvernement de l'), « Union Budget 2003–2004: State-wise Distribution of Share in Central Taxes/Duties. », sur Internet: <http://indiabudget.nic.in/ub2003-04/rec.htm>

Inde (Parlement de l'), sur Internet: <http://www.parliamentofindia.nic.in/>

*India Profile: Labour*; sur Internet: <http://www.nationmaster.com/country/in/Labor>

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2003: Indicateur du développement humain*, sur Internet: [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdro3\\_fr\\_HDI.pdf](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/francais/pdf/hdro3_fr_HDI.pdf)

Watts, Ronald L., *Comparing Federal Systems*, 2<sup>e</sup> éd., Kingston, Institut de relations intergouvernementales, Université Queen's, 1999.

*World Directory of Parliamentary Libraries: India*, Bundestag de l'Allemagne, sur Internet: <http://www.bundestag.de/bic/bibliothek/library/india.html>

#### Notes

- 1 Les autres dispositions portent sur les rapports administratifs entre l'Union et les états, le commerce entre états, les transferts fédéraux, les langues officielles, etc.
- 2 15 ans et plus