



L'Inde établit trois nouveaux états

PAR HARIHAR BHATTACHARYYA

La fédération de l'Inde a pris un virage important au mois de novembre 2000, lorsqu'elle a procédé à la création de trois nouveaux états.

Même s'il n'est pas courant d'établir de nouveaux états en Inde, l'évènement n'est pas rare pour autant. Il s'inscrit dans une longue tradition indienne axée sur la « réorganisation des états ».

La langue... fondement de l'esprit national

La création d'états en fonction de la langue reflète un engagement et des exigences enracinés dans les mouvements nationaux anti-coloniaux de l'Inde. Le concept même du fédéralisme indien illustre cette vision.

Au début des années 1900 déjà, le principal parti à réclamer l'indépendance de l'Inde, le Congrès national de l'Inde (CNI), appuyait le concept des états linguistiques. Dès 1920, il endossait officiellement cette requête en réorganisant ses propres unités de parti sur la base de frontières linguistiques régionales.

Une fois acquise l'indépendance, les nationalistes s'engageaient à réorganiser l'Inde en fonction des particularités

linguistiques. Ainsi, avant même que l'indépendance se fasse, cet engagement soulevait l'intérêt des groupes ethniques et des nationalités envers l'autonomie. La création de nombreux mouvements nationalistes pro-souveraineté remonte à cette période.

Une période de changements dynamiques

Au moment de la création de la république de l'Inde en 1950, le pays regroupait 27 états, tous dotés de pouvoirs et de statuts différents.

Lors de la première grande réorganisation territoriale de 1956, on réduisait à 14 le nombre d'états, en se basant surtout sur des critères linguistiques, puis on attribuait à chacun les mêmes droits et les mêmes fonctions.

Depuis, la création de nouveaux états a toujours servi à refléter la riche diversité du pays.

Le premier état établi pour des motifs linguistiques au cours de la période post-indépendance a été l'Andhra Pradesh en 1953, ainsi nommé en l'honneur de son chef légendaire, Sri Ramalu, dont le jeune prolongé a entraîné la mort. Ceci a incité

le gouvernement de l'Inde à fonder la Commission de réorganisation des états en 1953 et, suivant les recommandations des membres de cette Commission, à adopter la Loi sur la réorganisation des états en 1956.

Cette loi a poussé l'Inde à entreprendre, en 1956, une première réorganisation majeure de ses états pour des raisons avant tout linguistiques. Les nouvelles unités fédérales ont été créées pour garantir que les nouvelles bornes des états respectaient davantage les frontières linguistiques

Depuis 1956, l'Inde a engagé un processus plus ou moins continu de réorganisation étatique. La plupart du temps, la création de nouveaux états a tenu compte d'attributs linguistiques et ethno-régionaux. Tout au long des années 50 et 60, c'est le critère de la langue qui a dominé, à une exception près, soit le cas du Punjab (en 1966), où on a combiné des facteurs linguistique et religieux.

Dans les années 70, c'est le nord-est de l'Inde (qui regroupe maintenant sept unités fédérales) qui a fait l'objet d'une réorganisation majeure. Trois nouveaux états ont été créés pour mieux reconnaître la réalité d'une identité tribale. Dans les

Aperçu des mécanismes institutionnels

Les dispositions de la Constitution de l'Inde relatives à l'établissement des états s'avèrent relativement souples.

Du point de vue constitutionnel, la fédération de l'Inde est l'union indestructible d'états destructibles. La constitution de l'Inde (articles 3 et 4) accorde au Parlement de l'Union, formé du Lok Sabha (la chambre basse élue par le peuple) et du Rajya Sabha (le Conseil des états), le pouvoir de réorganiser les états en vue d'ajuster son territoire.

Le Parlement peut, en vertu de la loi :

- établir un nouvel état en divisant le territoire d'un état quelconque ou en unissant deux états ou plus, ou des parties d'états, ou en unissant un territoire quelconque à une partie d'état quelconque;
- accroître le territoire d'un état quelconque;

- réduire le territoire d'un état quelconque;
- modifier les frontières d'un état quelconque;
- et modifier le nom d'un état quelconque.

La seule obligation légale qui incombe au Parlement consiste à obtenir un vote majoritaire simple dans le cadre du processus législatif normal. Il faut toutefois obtenir une recommandation présidentielle avant d'introduire une telle loi, et le président doit soumettre le projet de loi à l'assemblée législative de l'état affecté par les changements proposés avant d'achever sa recommandation. Toutefois, rien n'oblige le président à accepter le point de vue de l'assemblée législative de l'état.

Jusqu'à maintenant, plus de vingt lois ont été promulguées par les parlements pour rendre exécutoires les réorganisations d'états. Dans le cas des trois nouveaux états, on a respecté les formalités constitutionnelles. Les membres des assemblées législatives de ces états ont examiné pendant plusieurs années les propositions de changement et les projets de loi avant d'y consentir.

années 80, trois autres états ont vu le jour (deux dans le nord-est et un dans le sud-ouest).

Une façon d'établir un état consiste à accorder un statut plus élevé à un « territoire de l'Union ». Il existe présentement au sein de la fédération sept territoires de l'Union de dimensions et d'importances variées. Les territoires de l'Union sont administrés directement par le gouvernement central.

Traditionnellement, les territoires de l'Union ont souvent été précurseurs de nouveaux états indiens. Les groupes ethniques d'une certaine importance occupant un territoire donné ont souvent réclamé la promotion d'un territoire de l'Union au statut d'état, y voyant un moyen d'accéder à une plus grande souveraineté. De fait, un état souverain suppose plus de pouvoirs autonomes et une plus grande liberté d'action au sein de la fédération.

Les pressions qui s'exercent pour accéder au statut d'état s'inscrivent dans une quête de décentralisation et d'autonomie qui vise à protéger l'identité et à favoriser le développement.

De nouvelles bases à l'appui de la création des états

L'établissement de trois nouveaux états, soit le Chhatisgarh (à partir du Madhya Pradesh), le Jharkhand (à partir du Bihar) et l'Uttaranchal (à partir d'Uttar Pradesh), a suivi le modèle conventionnel de réorganisation des états indiens.

Mais la langue, symbole identitaire traditionnel, n'y a joué qu'un rôle très mineur.

Le processus engagé pour établir le Chhatisgarh à partir de l'état du Madhya Pradesh s'est avéré pacifique, contrairement aux événements entourant le retranchement de l'Uttaranchal et du Jharkhand. Des mouvements en faveur du statut d'état, comme celui qui a pris forme au Chhatisgarh, existent depuis les années 60 environ.

Lorsque l'état d'appartenance du Madhya Pradesh a été créé en 1956, très peu de pressions furent exercées en vue d'établir l'état du Chhatisgarh, même s'il était notoire que les habitants de la région affichaient une culture distincte.

Ce sont les anciens Malgujasa, de riches paysans qui récoltaient les impôts fonciers au nom des Maratha (dirigeants indigènes) et des gouverneurs britanniques, qui ont lancé le mouvement en faveur du Chhatisgarh et qui cherchent maintenant

à affermir leur pouvoir numérique au sein d'un nouvel état.

Le fait que les deux principaux partis politiques, soit le Congrès et le parti Bharatiya Janata (le plus proche partenaire du gouvernement de l'Alliance démocratique nationale de l'Inde) aient intégré la création du Chhatisgarh à leur plateforme électorale depuis 1993 en dit long sur les enjeux politiques en cause. Mais c'est le parti au pouvoir dans l'état d'appartenance, le Congrès, qui a joué le rôle le plus actif dans l'établissement du nouvel état et qui est le premier bénéficiaire politique immédiat d'une telle mesure.

Le nouvel état d'Uttaranchal a été formé à partir des régions montagneuses du nord de l'Uttar Pradesh, l'état le plus peuplé de l'Inde (140 millions d'habitants environ en 1991). Pour la première fois, c'est l'intégration de préoccupations écologiques à l'identité ethnique qui a eu le plus de poids dans les arguments en faveur d'un état.

L'établissement de l'état d'Uttaranchal constitue le point culminant du mouvement pro-état qui, pendant dix ans, a attisé l'ardeur des habitants des collines. Ces derniers réclamaient l'autonomie pour les aider à solutionner des problèmes de développement économique et pour protéger une identité culturelle distincte enracinée dans l'écologie particulière de la région. Somme toute, c'est l'absence de développement dans les collines qui a donné le ton à cette quête.

La création de l'Uttaranchal a donné aux montagnards minoritaires d'Uttar Pradesh des institutions politiques qui leur ont permis de devenir un peuple majoritaire et de jouer un rôle actif dans leur propre gouvernement.

Par contre, l'état du Jharkhand est né des réclamations centenaires de divers peuples tribaux de Bihar désireux de protéger leur identité propre, de gérer eux-mêmes leur développement régional et d'obtenir un état bien à eux.

Les fondements ethniques du nouvel état sont complexes, car même si les groupes tribaux ont commencé à affermir leur identité tribale il y a plusieurs décennies, ces derniers ne sont plus majoritaires au sein de cet état « bien à eux ». Ils n'en constituent pas moins un élément important.

Au-delà des affiliations tribales, on a aussi tenu compte, lors de la création de l'état du Jharkhand, du sous-développement

régional et du sentiment de privation des habitants. Mais à l'instar du Chhatisgarh et de l'Uttaranchal, la question de la langue n'est pas entrée en jeu dans l'établissement de l'état.

La création d'un état peut-elle favoriser la démocratie?

Le paysage culturel et social de l'Inde est parsemé de mouvements en faveur de la souveraineté étatique. Ces mouvements sont ancrés dans la quête identitaire des collectivités, y compris les suivants :

- Harit Pradesh dans l'Uttar Pradesh de l'ouest;
- Vindhyaçal au Madhya Pradesh;
- Telengana dans l'Andhra Pradesh;
- Vidarbha au Maharashtra;
- Kodagu au Karnataka;
- Gorkhaland et Kamtapuri au Bengale de l'ouest;
- et Bodoland dans l'Assam.

Depuis la décolonisation de l'Inde, sa structure fédérale s'est assouplie pour mieux accommoder politiquement des besoins nés de la diversité. À défaut de réaliser la pleine souveraineté, les états ont eu recours à diverses mesures institutionnelles, comme les conseils de district ou de région, les territoires de l'Union et les unités d'états ou de sous-états associés, pour répondre aux plaintes des groupes ethniques. Mais dans bien des cas, les mouvements en faveur de la création d'un état sont nés de l'insatisfaction envers ces mesures institutionnelles.

L'Inde est un vaste pays dont la diversité complexe est jumelée à des déséquilibres régionaux, des inéquités économiques et sociales et une pauvreté généralisée.

La souveraineté étatique offre un cadre institutionnel qui, misant sur l'autonomie et la décentralisation, favorise le développement et protège l'identité. Les trois nouveaux états jouent le rôle d'intermédiaires entre le gouvernement de base populaire, qui a pris une envergure considérable en Inde depuis les années 80, et le gouvernement fédéral au sommet.

Malgré tout, c'est l'ampleur concrète de possibilités et de pouvoirs démocratiquement dévolus aux diverses strates sociales qui déterminent l'efficacité réelle du statut d'état des secteurs défavorisés. (6)