

Les Études du CERI
N° 25 - mai 1997

La démocratie parlementaire indienne en question

Max-Jean Zins

La démocratie parlementaire indienne en question

Max-Jean Zins

CNRS, CERI

Arrivé au poste de Premier ministre au lendemain des élections de mai 1996, à la tête d'un gouvernement de Front uni (United Front), H.D. Gowda tombe en avril 1997. Même s'il est rapidement remplacé par I.K. Gujral, un ancien proche conseiller d'Indira Gandhi, peu d'observateurs se risquent à parier sur la longévité du nouveau gouvernement. Cette incertitude témoigne de la nouvelle ère dans laquelle " la plus grande démocratie du monde ", peuplée de 846 millions d'habitants selon le dernier recensement de 1991, est entrée depuis maintenant quelque deux décennies. Cette étude se propose de ne s'en tenir qu'à une facette de la réalité politique de l'Inde : sa démocratie parlementaire. Elle ne se livrera donc pas à une réflexion sur la démocratie politique indienne en général. Celle-ci semble au demeurant se développer, à en croire certains indices tels que l'intérêt grandissant de l'électorat pour les élections et, plus globalement, la participation d'une partie croissante de la population au jeu démocratique. Mais cet essor de la démocratie " en général " n'est-il pas précisément à la base de tensions nouvelles ? Tenter d'apprécier l'ampleur et la profondeur de ces tensions passera par le rappel des fondements essentiels de la démocratie parlementaire indienne, tandis que l'analyse de l'évolution de cette dernière conduira à dégager la signification et l'orientation des réformes actuellement proposées et débattues dans le pays.

I. Les bases de la démocratie parlementaire indienne

Au lendemain de l'indépendance, trois facteurs essentiels, constitutionnel, politique et socio-économique, contribuent à modeler le visage de la démocratie indienne.

Une Constitution fédérale, mais centralisatrice

Comment concilier l'unité et la diversité de l'Inde, comment jouer de ces deux termes de telle sorte que leur dialectique permette à l'Inde de se doter d'un Etat stable et viable : telle est la question centrale à laquelle les Constituants indiens tentent de répondre en élaborant avec un soin méticuleux, et au terme de trois années de débats de très grande tenue, de 1947 à 1950, la plus longue Constitution du monde. Leur réponse, plus centralisatrice que décentralisatrice, est marquée à la fois par le souvenir des empires passés et par un "parti pris" philosophique plongeant ses racines dans le mouvement d'indépendance nationale.

LE LEGS IMPÉRIAL

Quand l'Inde gagne son indépendance, au sortir d'une lutte dont l'historiographie officielle fixe les origines à la grande révolte de 1857, la tradition des lointains empires unificateurs du sous-continent marque les consciences indiennes. Il s'agit évidemment d'une tradition largement inventée au sens hobsbawmien du terme¹, mais ses effets sont clairement perceptibles. En 1969, le troisième rapport de la Commission des réformes administratives sur les relations Centre-Etats commence par cette phrase : " L'Inde constitue une entité distincte depuis des temps immémoriaux ". Son auteur, K. Hanumanthaiya, rappelle que les différents " rois, empereurs et dirigeants [du pays] ont souvent nourri l'ambition de placer l'ensemble de l'Inde sous un seul pouvoir politique " ². Trois grandes tentatives unificatrices, fondatrices du mythe unificateur national, sont évoquées : celle de l'empire Maurya d'" il y a deux mille ans ", celle de l'Empire moghol (fondé au XVI^{ème} siècle), enfin celle des Britanniques " qui, arrivés les derniers, réussirent à établir un Empire recouvrant toute l'Inde " ³. Ces trois références historiques sont également reprises par le rapport de la Commission sur les relations Centre-Etats de 1983 présidée par R.S. Sarkaria⁴. Elles sont révélatrices de la façon dont les dirigeants indiens se perçoivent comme les continuateurs d'une entreprise unitaire quasiment aussi vieille que l'Inde elle-même. La référence à l'Empire britannique ne manque d'ailleurs pas de piquant quand on sait que la Compagnie britannique des Indes elle-même dut recourir systématiquement à un procédé identique lorsque, se plaçant dans le sillage d'un Empire moghol usé et divisé, elle se présenta à la fin du XVIII^{ème} siècle comme le digne et légitime successeur de ce dernier, ranimant pour son propre compte la flamme d'un mythe unitaire quasi défunt. Le moule britannique dans lequel se coulent ainsi les dirigeants indiens n'est donc pas seulement accepté ou repris, il est haut et fort revendiqué au nom même de l'accomplissement d'une volonté nationale dont les racines, plus ou moins circonscrites au

¹ (...) des "traditions" qui apparaissent ou se prétendent vieilles sont souvent d'origine bien récente et parfois inventées ", E. Hobsbawm, T. Ranger (eds.), *The Invention of Tradition*, Cambridge, Cambridge Univ. Press, 1983, p. 105.

² Administrative Reforms Commission, *Report on Centre-State Relationships*, New Delhi, Govt. of India, Ministry of Home Affairs, juin 1980, p. 3.

³ *Ibid.*

⁴ Commission on Centre-State Relations, *Report*, Part I, New Delhi, Govt. of India, 1983, p. 5.

sous-continent indien depuis l'Antiquité, seraient à l'origine du *limes* étatique de l'Inde d'aujourd'hui.

UN PARTI PRIS PHILOSOPHIQUE

Pour les pères fondateurs de l'Inde moderne, l'Union indienne n'est pas composée de plusieurs unités politiques qui se seraient unies pour fonder une nation fédérale, à l'instar des Etats-Unis. L'Inde *est* d'emblée une nation, en construction certes, mais une nation, et son fédéralisme n'a de sens que parce qu'il exprime l'extrême diversité du pays. Il n'est pas la conséquence d'un projet politique fédérateur, il se pose comme la façon la plus efficace et la plus pragmatique d'unir un ensemble national aux multiples facettes culturelles et linguistiques. " Nous, peuple de l'Inde, [avons] solennellement décidé de constituer l'Inde en République souveraine et démocratique " ⁵, affirme le préambule de la Constitution de 1950 dont la première partie, consacrée à " l'Union et son territoire ", définit l'Inde par ces mots : " L'Inde, c'est-à-dire Bharat⁶, est une union d'Etats ". Le choix du mot " union " au lieu de " fédération " fut délibéré, comme l'expliqua en 1948 le président du Comité de rédaction constitutionnel, B.R. Ambedkar, en présentant le projet à l'Assemblée constituante : " Le Comité de rédaction entend manifester clairement que l'Inde, tout en étant une fédération, ne résulte pas d'un accord des Etats pour rejoindre cette fédération et donc que, celle-ci n'étant pas le résultat d'un accord, aucun Etat n'a le droit d'en faire sécession. La fédération est une union car elle est indestructible. Même s'il s'avère que le pays et le peuple se trouvent divisés en différents Etats pour des raisons de commodité de gestion, le pays est un tout intégral, son peuple est un seul peuple vivant sous un seul *imperium* dérivant d'une seule source " ⁷. Pour cette même raison, il n'existe en Inde qu'une seule et même citoyenneté, aucun des Etats de l'Inde n'ayant le droit d'accorder à ses ressortissants une citoyenneté duale.

Cette conception révèle une façon de voir politique, voire un parti pris philosophique. Le rappel de la position des nationalistes hindous permet, par contraste, de mieux la saisir⁸. La réflexion de ces derniers procède d'une vision organiciste/individualiste de la nation qui a pour effet une dévalorisation de l'Etat. Pour eux, l'identité nationale indienne, perpétuellement menacée de l'intérieur par l'agression que constituerait la non-hindouïté des minorités religieuses (en particulier musulmane), se résume fondamentalement à la culture hindoue, ciment de la nation indienne. Celle-ci n'est que l'autre face de la société indienne, conçue comme une sorte d'organisme vivant porteur du " génie " national séculaire : toute l'attention politique doit donc être portée sur la régénération de cette société. Or cette société représente une entité organique faite d'un agrégat d'individus qu'une instrumentalisation à des fins politiques de la *Weltanschauung* hindoue permet de

⁵ Le 42ème amendement constitutionnel de 1976 a ajouté à cette qualification de la République indienne les mots " socialiste " et " laïque " : "... to constitute India into a sovereign socialist secular democratic Republic ".

⁶ Nom du premier roi aryen légendaire censé avoir unifié l'Inde.

⁷ *Constituent Assembly Debates*, vol. 7, p. 43, cité par B. Shiva Rao, *The Framing of India's Constitution. A Study*, The Indian Institute of Public Administration, New Delhi, Govt. of India Press, 1968, p. 140.

⁸ Voir C. Jaffrelot, *Les Nationalistes hindous*, Paris, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, 1993, pp. 63-71 et 139-143.

considérer comme les parcelles d'un tout ne réalisant leur identité spécifique qu'en se résorbant à tout moment dans le corps social ; il s'ensuit que c'est dans et par la société elle-même que chaque habitant de l'Inde accomplit le destin national, en se conformant à la culture hindoue, telle qu'évidemment les nationalistes eux-mêmes la définissent en la présentant comme immuable depuis les origines. Contrairement, donc, aux fascismes de type européen, notamment allemand, avec lesquels ils ont par ailleurs d'autres affinités, les extrémistes hindous ne développent pas une mystique hégélienne de l'Etat. Au contraire, à la notion d'Etat-nation, ils opposent celle de la société-nation au sein de laquelle chaque citoyen indien est sommé de se résorber, au prix de la marginalisation culturelle des minorités appelées, dès lors qu'elles ne suivent pas les normes sociales du modèle ambiant, à constituer des citoyens en liberté surveillée, en fait de seconde zone. Cette minimisation du rôle de l'Etat trouve son reflet dans les propositions décentralisatrices des premiers programmes électoraux du Parti nationaliste hindou (le Jana Sangh, ancêtre du BJP d'aujourd'hui) au début des années cinquante. Celles-ci visent à consolider par le bas " la société " que forment les Indiens. L'Inde serait divisée en une centaine d'entités administratives destinées à permettre au " corps social " de s'auto-gouverner selon un modèle jugé conforme à la tradition. Point n'est besoin, dans cette optique, d'une fédération. L'Inde doit être une Union, unitaire comme l'est déjà sa " société ". Mais on ne saurait compter sur son Etat, puisqu'il n'est pas conçu comme la résultante d'un contrat social, pour réaliser l'unité nationale. Celle-ci ne peut prendre appui que sur les entités qui soudent la société politique hindoue. D'où l'idée de cette centaine de *janapada* (l'unité élémentaire des royaumes hindous anciens) appelés à s'intercaler entre le district et l'Etat central. De par sa taille moyenne, le *janapada* constituerait une circonscription territoriale adéquate pour animer la cellule territoriale de base constituée par le village, et donner corps à l'action de l'Etat central.

Rien de tel dans la démarche congressiste, dont les représentants constituent quelque 82 % des membres de l'Assemblée constituante au lendemain de la partition. En fait, les dirigeants du Congrès, Nehru en tête, s'inscrivent dans le droit fil de la tradition moderniste du début du siècle, qui avait vu les " modérés " l'emporter sur les " extrémistes " au sein de leur parti. Pour gagner le plus rapidement possible l'indépendance, ceux-ci estimaient qu'il fallait rallier les masses autour des slogans les plus à même de les mobiliser, c'est-à-dire d'essence hindoue, au risque d'aliéner la communauté musulmane. Ceux-là, modérément indépendantistes (en fait, autonomistes) et reconnaissant au colonisateur le mérite d'avoir amené en Inde le rationalisme issu des Lumières, défendaient au contraire une conception individualiste-universaliste de la nation. C'est elle qui fonde la démarche des Constituants en 1947. Pour eux, la nationalité indienne procède directement de l'idée selon laquelle l'individu abstrait (quelles que soient ses identités diverses, religieuse, castéiste, linguistique...) constitue l'unité élémentaire de la nation dont l'existence se fonde sur " l'assemblage " de ses habitants, selon l'expression de l'abbé Sieyès dans sa brochure *Qu'est-ce que le Tiers état ?* Ce n'est donc pas comme membre d'une quelconque communauté religieuse ou d'une " société " définie en termes culturalistes qu'on est citoyen indien, c'est comme individu doté de droits universels et vivant dans un Etat démocratique. A cet Etat, précisément, de réaliser cette " volonté de vivre ensemble " évoquée par Michelet et de donner vie à ce " plébiscite de tous les jours " que Renan posait comme fondateur du consensus national.

Par conséquent, nulle contradiction pour les dirigeants congressistes à s'écarter des modèles fédéraux américain, canadien ou australien — que le comité de rédaction de la Constitution étudia avec soin — pour retenir un type de fédéralisme nettement centralisé. Sur ce point, l'immense majorité des Constituants est d'accord. " L'aspect le plus singulier de la rédaction du projet constitutionnel concernant les dispositions fédérales a été l'absence relative de conflits entre les «centralisateurs» et les «provincialistes» ", observe G. Austin⁹. De fait, dès l'origine, on se met d'accord sur l'essentiel et on décide que " la Constitution sera fédérale avec un solide centre " ¹⁰. On entend " faire que le Centre dans ce pays soit aussi fort que possible " même si on veut reconnaître aux Etats un domaine d'intervention " assez vaste " ¹¹. Certains Constituants auraient même préféré substituer le terme de " Provinces " (*Pradesh*) à celui d'" Etats ", jugé trop porteur de l'idée de souveraineté¹².

LES TRAITS ESSENTIELS DE LA CONSTITUTION DE 1950

Au niveau de l'Union, dans le plus pur style parlementaire, le Premier ministre, qui dirige le gouvernement, est responsable devant l'Assemblée du peuple (*Lok Sabha*). Il est le véritable chef de l'exécutif. Le Président de la République, même si c'est à lui que, en tant qu'incarnation de l'Etat-nation, la Constitution confère les pouvoirs, ne les exerce qu'au nom du Premier ministre. Au demeurant, il est formellement lié à l'avis du chef du gouvernement (art. 74) depuis le 42^{ème} amendement constitutionnel de 1976. Cela ne signifie pas, on le verra, que le Président de la République ne soit point appelé éventuellement à jouer un rôle dans la vie politique. Mais cela veut dire que les Constituants ont préféré le système parlementaire au système présidentiel. Pour une raison majeure : le premier, avec ses systèmes de *checks and balances* et le rôle central exercé par l'Assemblée du peuple, composée en moyenne de plus de 500 députés dont les mandats font l'enjeu d'élections nationales tous les cinq ans (sauf en cas de dissolution anticipée ou de prorogation due à la proclamation de l'état d'urgence), leur est apparu plus apte que le second à refléter la diversité du pays ; un système présidentiel (il a toujours eu ses partisans en Inde) aurait entraîné une centralisation excessive des institutions risquant d'engendrer des effets contre-productifs pour l'unité du pays. Il n'empêche que les Constituants n'ont pas voulu faire du Président de la République une simple " potiche ", contrairement à ce qui était le cas en France sous la IV^{ème} République. En témoigne son mode d'élection. Le Président indien n'est pas seulement l'émanation du Parlement ; il est élu par un collège composé des membres des deux Chambres du Parlement central (la *Lok Sabha* et la *Rajya Sabha*) et des députés des Assemblées des Etats (*Vidhyan Sabha*). De surcroît, chaque électeur présidentiel se voit doté d'un nombre de voix proportionnel à

⁹ Granville Austin, *The Indian Constitution. Cornerstone of a Nation*, Bombay, New Delhi, Oxford University Press, 1979, p. 186 (première édition 1966).

¹⁰ Minutes de la réunion du Comité constitutionnel sur les pouvoirs de l'Union, 6 juin 1947, cité dans G. Austin, *op. cit.*, p. 193.

¹¹ Rapport du Comité constitutionnel sur les pouvoirs de l'Union, cité dans G. Austin, *op. cit.*, p. 197.

¹² B. Shiva Rao, *The Framing of India's Constitution*, *op. cit.*, p. 141.

celui des électeurs de sa circonscription. Ainsi, si le Président n'est pas élu au suffrage universel, ce qui aurait inmanquablement fait évoluer le régime vers une forme présidentielle, son assise électorale est suffisamment ample pour lui conférer un rôle politique légitime en cas de crise grave ou de circonstances exceptionnelles. Il serait en mesure de jouer, en quelque sorte, le rôle de dernier rempart contre les assauts dont ferait l'objet la démocratie parlementaire indienne.

Au niveau des rapports entre le Centre et les Etats, la Constitution aménage le cadre d'un fédéralisme relativement centralisé. Dans chaque Etat de l'Inde (au nombre de 25 en 1997), un *Chief minister*, sorte du Premier ministre provincial, est responsable devant une Assemblée législative (*Vidhyan Sabha*). Sur ce point, il existe donc en Inde un double système parlementaire, au niveau de l'Union et des Etats : c'est par son intermédiaire que s'exprime constitutionnellement la diversité du pays. Un certain nombre de dispositions contribuent cependant à centraliser le système fédéral indien.

Le partage du pouvoir législatif entre le Parlement central (la *Rajya Sabha* y joue un rôle mineur) et les Assemblées des Etats s'effectue au bénéfice du premier.

Certes, les trois listes de compétences distinguées par la Constitution et relevant, la première du domaine exclusif de l'Union, la deuxième de celui des Etats, et la troisième (dite "liste concurrente") d'une compétence commune, semblent réaliser une distribution équitable. La liste de l'Union, avec ses 97 paragraphes, concerne notamment les questions d'intérêt national (défense, affaires étrangères, énergie atomique, monnaie, communications nationales, certains pans de la fiscalité...). La liste des Etats, avec 66 rubriques, comprend notamment l'ordre public, la police et les prisons, les communications provinciales et locales, l'administration locale, l'eau, l'éducation, la santé, les réformes agraires, l'industrie, la fiscalité locale, le contrôle des prix... Quant aux 45 points de la "liste concurrente", ils comportent entre autres le Code pénal et le Code de procédure pénale, la détention préventive pour raison de sécurité, le mariage et le divorce, les conflits du travail... Mais la Constitution contient d'autres dispositions qui, en fait, renforcent les pouvoirs législatifs de l'Union au détriment des Etats. Ainsi, en cas de "chevauchement inconciliable" entre les listes de l'Union et des Etats (ou de la "liste concurrente"), la primauté est reconnue au Parlement central (art. 246 et art. 254-1). De même, l'Union se voit seule et automatiquement accorder le "pouvoir résiduel" de légiférer dans tout domaine ne figurant dans aucune liste (art. 248). Enfin, le Parlement central peut légiférer (durant une période ne pouvant excéder un an et demi) dans le domaine de compétence des Etats si "l'intérêt national" l'exige et si la *Rajya Sabha* adopte une résolution en ce sens à la majorité des deux tiers (art. 249).

Dans chaque Etat, l'Union est représentée par un gouverneur, nommé pour cinq ans (mais son mandat peut être écourté) par le Président de la République (en fait le Premier ministre). Investi du pouvoir exécutif de l'Etat central, le gouverneur est néanmoins lié par l'avis du *Chief minister*, lui-même responsable devant l'Assemblée législative. Son pouvoir devrait donc rester assez modeste, et il devrait surtout se contenter d'incarner l'Union au niveau de l'Etat et de faire le lien entre ces deux niveaux. En réalité, il peut devenir une sorte d'œil du Centre (voire son bras...) car, aux termes de la Constitution, il peut disposer d'une marge de manœuvre appréciable dans six cas importants :

1. Le choix du *Chief minister* lorsqu'aucune majorité claire ne se dégage dans

l'Assemblée législative. Théoriquement, le gouverneur devrait nommer le *leader* du groupe parlementaire le plus important, laissant à celui-ci le soin de "tester" sa majorité devant les députés, mais cela n'est pas toujours le cas : parfois il en décide autrement, comme en Andhra Pradesh en 1954 lorsque les communistes se virent dénier le droit de tenter ainsi leur chance.

2. La façon de déterminer quel parti ou quelle coalition dispose de la majorité à l'Assemblée. Ainsi, en 1967, au Rajasthan, le gouverneur décide de ne pas tenir compte des candidats "indépendants" dans son calcul.

3. La démission du *Chief minister*. Logiquement, le gouverneur devrait automatiquement le démettre de ses fonctions dès lors que celui-ci n'a plus la majorité au sein de l'Assemblée, mais il n'en est pas toujours ainsi et l'affaire peut traîner plusieurs semaines, comme ce fut le cas au Bengale occidental en 1967. Parfois, le gouverneur prie le *Chief minister* de démissionner alors même que celui-ci est prêt à se présenter devant l'Assemblée (Uttar Pradesh en 1970).

4. La dissolution de l'Assemblée législative. Logiquement, le gouverneur est obligé de suivre l'avis d'un *Chief minister* bénéficiant d'une majorité parlementaire lorsque celui-ci lui demande de dissoudre l'Assemblée, mais lorsque le *Chief minister* a perdu la majorité, il arrive que le gouverneur refuse de dissoudre.

5. La recommandation de la *President's rule* au terme de l'article 356, dont on va voir ci-dessous la portée. Selon cet article, le gouverneur peut adresser un rapport au Président de la République lui demandant de proclamer la *President's rule* dans l'Etat. Bien souvent, les gouverneurs sont loin d'épuiser toutes les possibilités permettant d'éviter le recours à cette procédure aux effets particulièrement contraignants. Parfois, ils se sont refusés à donner à l'opposition la possibilité légitime de tenter de former un gouvernement après que le parti au pouvoir eut perdu la majorité. Il leur est aussi arrivé de refuser d'organiser de nouvelles élections après avoir dissous l'Assemblée.

6. Enfin, le gouverneur a le droit d'adresser au Président de la République une loi adoptée par l'Assemblée législative "pour considération". Logiquement, il devrait se contenter de suivre en la matière l'avis du *Chief minister*. Il est arrivé, cependant, que des gouverneurs décident à discrétion de recourir à cette procédure, suscitant ainsi polémiques et critiques au sein de leur Etat.

Il va de soi que le gouverneur ne prend jamais ses décisions de façon personnelle. Nommé par le pouvoir central, qui peut le révoquer à tout moment, il applique en fait la politique que New Delhi lui demande de mettre en œuvre. Ses pouvoirs discrétionnaires sont donc ceux de l'Union qui, par son intermédiaire, dispose de puissants moyens d'intervention dans la vie politique des Etats.

La perception des ressources fiscales (Partie XII de la Constitution)

joue plus en faveur de l'Union que des Etats.

L'Union et les Etats (il n'y a pas de "liste concurrente" dans ce domaine) disposent chacun de leurs droits d'imposition et de prélèvements. Mais si la liste des Etats comprend l'impôt sur le revenu agricole, les impôts fonciers, les droits de succession pour les propriétés agricoles et les taxes sur les ventes ainsi qu'un certain nombre de taxes spécifiques, celle de l'Union implique des rentrées fiscales importantes liées notamment à l'impôt sur les revenus non agricoles (individus et entreprises), les impôts indirects et les

droits de douane. Au total, la plus grande partie des ressources est perçue par l'Union. Mais deux institutions, la commission des Finances et la commission du Plan, sont chargées de proposer une péréquation équitable des ressources entre l'Union et les Etats d'une part, entre les différents Etats et Territoires de l'Union d'autre part. De fait, le gros des transferts de l'Union aux Etats est opéré sur la base de leurs recommandations. Ainsi, 41 % des ressources totales transférées de l'Union aux Etats durant le 6^{ème} plan quinquennal (1980-85) l'ont été sur la base de l'avis de la commission des Finances, et 43 % sur la base de l'avis de la commission du Plan¹³. Le reste, soit 15 à 16 %, provient des ministères du gouvernement central, sous forme de prêts, allocations ou dotations spéciales données pour des raisons spécifiques (catastrophes naturelles, par exemple). Selon la commission Sarkaria, sur l'ensemble des transferts réalisés de 1980 à 1985, la part de l'Union et des Etats s'est montrée *grosso modo* égale après ces transferts¹⁴. La plupart des Etats se plaignent cependant de la relative inélasticité de leurs ressources et de l'étroitesse des bases de leurs rentrées fiscales. Ils soulignent que la Constitution leur assigne la responsabilité des infrastructures sociales et industrielles vitales (développement rural, éducation, santé, aides aux castes et tribus défavorisées, routes, électrification, etc.), coûteuses et souvent non rentables. Ils soulignent également que leurs charges non liées au développement, notamment dans le domaine du maintien de l'ordre et de l'administration, absorbent désormais une large part des dépenses des Etats et ne cessent d'augmenter. Ils évoquent à ce propos l'apparition d'un véritable " déficit vertical de fiscalité ". Le ministère des Finances de l'Union a généralement tendance à répondre que le Centre est également confronté à un " déficit de ressources " par rapport à ses besoins croissants (défense, service de la dette...) et se plaint de ce que les Etats ne mettent aucune hâte à taxer les agriculteurs (alors que l'agriculture représente quelque 40 % du PNB) ni ne prennent des mesures pour rentabiliser certains de leurs grands projets infrastructurels dans les secteurs de l'irrigation et de l'électrification.

Enfin, en cas d'urgence, le Président de la République

(en pratique, jusqu'à maintenant, le Premier ministre) dispose de pouvoirs exceptionnels.

Ces pouvoirs exceptionnels, en substituant pratiquement une structure unitaire à la structure fédérale de l'Inde, remettent en cause l'équilibre même de la distribution des pouvoirs entre l'Union et les Etats. Trois cas sont prévus par la Constitution.

1. Si le Président estime que la sécurité du pays ou d'une partie du pays est menacée par des actes de guerre (externes ou internes), il peut proclamer l'état d'urgence (art. 352). Certes, tout comme en ce qui concerne l'article 16 de la Constitution française de 1958, certaines conditions entourent la mise en œuvre de ce pouvoir exorbitant (relatives, par exemple, à sa durée ou au rôle du Parlement). Mais c'est surtout dans le domaine de ses effets que la mesure est importante. Outre qu'elle porte atteinte aux libertés fondamentales du citoyen garanties par l'article 19, la proclamation de l'état d'urgence supprime quasiment toutes limites au pouvoir exécutif et législatif de l'Union. Ainsi, le gouvernement peut donner toutes instructions nécessaires aux gouvernement des Etats

¹³ Commission on Centre-State Relations, Report, Part I, *op. cit.*, p. 251.

¹⁴ *Ibid.*, p. 251.

et le Parlement voter les lois dans les domaines qui leur sont normalement réservés, en conférant aux autorités exécutives de l'Union les pouvoirs nécessaires à leur application. Le Président peut aussi décider par décret de modifier les dispositions constitutionnelles relatives à la distribution des revenus entre l'Union et les Etats. A cette date, l'état d'urgence a été proclamé deux fois pour des raisons liées à un conflit armé externe (en 1962 lors de la guerre sino-indienne et en 1971 lors de la guerre du Bangladesh) et une fois pour des raisons internes liées aux troubles provoqués par le mouvement de Jaya Prakash Narayan et aux difficultés auxquelles s'est trouvé alors confronté le gouvernement d'Indira Gandhi, en 1975. Chaque fois, l'état d'urgence a duré plus que ne l'exigeait la situation. Celui de 1962 a duré jusqu'en... 1968, ce qui lui a permis d'englober la guerre indo-pakistanaise de 1965 ; et celui de 1975 jusqu'en 1977, date à laquelle le parti du Congrès perdit le pouvoir pour la première fois de son histoire.

2. En cas d'interruption du fonctionnement régulier des pouvoirs publics dans un Etat, le Président peut, s'il l'estime nécessaire, au reçu ou non d'un rapport du gouverneur, proclamer dans cet Etat la *President's rule* (art. 356). En pratique, celle-ci est déclarée quand le gouvernement de l'Union estime qu'il n'existe plus de majorité viable au sein de l'Assemblée législative de l'Etat et qu'aucun gouvernement local n'est donc en mesure d'assumer la direction des affaires. La *President's rule*, comme la proclamation de l'état d'urgence, doit respecter un certain nombre de conditions (relatives, notamment, à sa durée et à la date de la tenue des élections suivantes), mais c'est surtout par ses effets qu'elle est remarquable : elle aboutit à placer l'administration de l'Etat sous le contrôle direct du Centre, jusqu'à la tenue de nouvelles élections. Destinée à l'origine à répondre à une situation de crise, la *President's rule* a été bien souvent détournée de son objectif. Sa fréquence, qui augmente assez régulièrement depuis 1951, la banalise. Elle apparaît aujourd'hui comme un moyen pour le Centre, lorsqu'il le peut, de faire chuter un gouvernement provincial qui ne lui est pas favorable. Deux cas sont particulièrement édifiants. En 1977, les élections législatives générales portèrent au pouvoir la coalition Janata. Le nouveau ministre de l'Intérieur du gouvernement central exigea immédiatement la dissolution de neuf Assemblées législatives à majorité congressiste. Certains *Chief ministers* concernés introduisirent un recours devant la Cour Suprême, en lui demandant de déclarer anti-constitutionnelle la missive du ministre de l'Intérieur. La Cour ne leur donna pas satisfaction, estimant que la " conviction " du Président de la nécessité de recourir à l'article 356 ne pouvait faire l'objet d'un recours en justice. La *President's rule* fut alors immédiatement proclamée par les gouverneurs des neuf Etats congressistes et leurs Assemblées dissoutes. En 1980, le cas se reproduisit en sens inverse lorsque, au lendemain des élections qui lui redonnèrent la victoire, Indira Gandhi fit imposer la *President's rule* dans neuf Etats dirigés par l'opposition. Selon la commission Sarkaria, " ces 18 cas sont des exemples typiques d'un véritable détournement de l'article 356, à des fins politiciennes totalement étrangères à ce que prévoyait la Constitution "15.

3. Enfin, le Président peut constater et proclamer une situation de menace au crédit ou à la stabilité financière de l'Union ou d'une partie de son territoire. C'est " l'état d'urgence financier " (art. 360). Dans cette hypothèse, qui ne s'est encore jamais réalisée, le Président peut donner des instructions financières aux Etats, notamment en matière de

15 *Op. cit.*, p. 175.

réduction des salaires et des indemnités versés sur les fonds de l'Etat, et obliger celui-ci à soumettre sa loi de finances, une fois votée par son Assemblée législative, à sa considération.

Un parti dominant à lui seul le système politique

Si le parti du Congrès n'avait été qu'un parti dominant unique, dans la logique de la définition que donnent à cette notion des auteurs comme Maurice Duverger ou Myron Weiner, l'Inde aurait sans doute éclaté depuis longtemps. Car un parti unique dans le cadre de la diversité indienne aurait pu engendrer de tels mécontentements, incompréhensions ou rejets que les plus grandes incertitudes, à tout le moins, auraient pesé sur son avenir. Toute l'intelligence de ses dirigeants est, précisément, d'avoir évité ce schéma et d'avoir su organiser leur lutte pour le pouvoir dans le cadre d'un système permettant à la fois l'expression de leurs divergences et le maintien d'un seuil minimum de cohésion apte à garantir la stabilité gouvernementale et la viabilité de leur coalition. On empruntera, pour désigner cette organisation, le nom que lui donne le politiste indien Rajni Kothari : c'est le " système congressiste ".

Certes, rien ne serait plus faux que de croire que les congressistes de 1947 savaient exactement où ils allaient. Leur système politique s'est élaboré sans idée préconçue, dans le feu de leurs luttes et de leurs contradictions. Mais force est de constater qu'il s'est forgé relativement vite : en cinq ans, de 1947 à 1952, date des premières élections législatives générales, l'essentiel est fait, à l'issue de deux conflits fondamentaux.

Le premier oppose d'un côté " l'aile gouvernementale " du Congrès, animée par le Premier ministre Nehru et son vice-Premier ministre Patel, et de l'autre " l'aile partisane " du parti incarnée par son président (J.B. Kripalani). Celle-ci aimerait avoir la primauté sur celle-là, au nom de la démocratie qui commanderait que le parti décide et que le gouvernement exécute. Celle-là refuse ce schéma et fait triompher le sien : au gouvernement, siège suprême du pouvoir d'Etat, de constituer le lieu de la prise de décision, et au parti du Congrès de constituer l'arène où se déroulera l'essentiel de la lutte politique pour le pouvoir dès lors que ce parti représente la seule force politique véritable dans le pays. Dans la foulée du débat (qui se solde par la démission de Kripalani), on écarte sans même y prêter attention le projet que le Mahatma Gandhi soumet à la direction congressiste. Gandhi jugeait immorales les nouvelles luttes intestines pour le pouvoir qui, l'indépendance une fois acquise, se développaient au sein de son glorieux parti ; il proposait en conséquence que l'on sabordât ce dernier pour le transformer en une organisation apolitique " au service du peuple ". Croire qu'on pouvait supprimer la lutte pour le pouvoir en supprimant le lieu où elles étaient appelées à s'exprimer : l'utopie gandhienne ne fait même pas l'objet d'une discussion au sein du Congrès.

Le second oppose Nehru et Patel et porte sur la place et le rôle du Premier ministre. Patel, le porte-parole de l'aile droite, n'accepte pas que Nehru, qui incarne la gauche et le centre-gauche du parti, puisse être autre chose que le " premier entre les égaux " au sein du gouvernement. L'aile conservatrice du Congrès a d'ailleurs mal accepté, en son for intérieur, le choix de Gandhi en faveur de Nehru. Elle ne peut pas s'y opposer mais elle va tenter de limiter la marge d'action du nouveau Premier ministre. Le conflit Nehru-Patel est rude et manque engendrer une crise à la tête de l'Etat. Nehru doit menacer de

démissionner pour s'imposer comme véritable chef du gouvernement et faire triompher son point de vue. Patel plie pour ne point briser l'unité du Congrès dans les très délicates conditions des lendemains de l'indépendance. Pour tenter d'infléchir la politique de Nehru, la droite congressiste n'a alors d'autre possibilité que de se battre à l'intérieur du Congrès pour tenter d'y acquérir la majorité. Le jour où elle y parviendra, c'est-à-dire le jour où elle arrivera à faire élire à la tête du parti un homme de sa tendance contre celle du Premier ministre, elle sera, espère-t-elle, en mesure de regagner son influence perdue. En d'autres termes, la lutte pour le pouvoir se déroulera désormais au sein du parti au pouvoir. Le parti du Congrès exercera dès lors une fonction de pivot du jeu politique, occupant sans cesse le centre la vie politique nationale tout en rejetant vers la périphérie les petits partis d'opposition. Cette règle de base du jeu politique indien, tacite, durera autant que le " système congressiste ", c'est-à-dire trois décennies, de 1947 à 1977.

Au centre de la vie nationale, le Congrès constitue à lui seul la plus grande partie du champ politique. Suffisamment uni pour ne pas éclater, il est en même temps suffisamment divers pour contenir dans ses limites une grande partie de la lutte politique. Ses courants internes, plus ou moins structurés selon les époques, jouent la fonction de quasi-partis. On ne le voit jamais mieux qu'en cas de crise, comme en 1950-51 et en 1969, lorsque le Congrès se divise verticalement de la base au sommet en deux pôles opposés sur des problèmes cruciaux de stratégie de développement (rôle de la planification et du secteur public, nationalisation des banques...) et de conception idéologique (laïcité de l'Etat, place des minorités...). C'est seulement dans ces périodes tendues, qui voient un processus de bipolarisation interne, que le Congrès craint l'éclatement. Sur le long terme, la cohésion de son organisation et la souplesse de son fonctionnement l'en protègent. La première, qui date de la période de l'entre-deux guerres, se caractérise par une structure pyramidale calquée sur les structures administratives du pays. De comités de base en comités de district, de comités de province (*Pradesh Congress Committee*, PCC) en comité national (*All India Congress Committee*, AICC), le parti du Congrès " adhère " au pays. A sa tête, le comité directeur, significativement surnommé *high command* par la presse, est élu par l'AICC tandis que le président du parti est élu par les délégués du congrès. Au niveau du comité directeur, un bureau parlementaire plus restreint (le *Congress Parliamentary Board*, CPB) arbitre notamment les conflits qui se développent au niveau des Etats entre les gouvernements congressistes et les organisation du parti, l'un des aspects du jeu traditionnel étant alors la rivalité opposant le président du PCC au *Chief minister*, le premier étant généralement soucieux de prendre la place du second dès que possible. Tous ces organes se réunissent à intervalles réguliers et, jusqu'en 1969-1971, seront élus régulièrement. Quant à la souplesse de fonctionnement, elle repose à la fois sur le prestige des dirigeants du Congrès de l'époque et sur l'absence de discipline rigide. Tout syndrome disciplinaire, on le vit bien lors de la crise de 1969, eût immanquablement conduit à briser l'unité du parti. A l'inverse, l'absence de rigidité ne peut qu'attirer de nombreux dirigeants ou militants éventuellement tentés par des partis d'opposition mais qui, dès lors qu'ils peuvent s'exprimer au sein du Congrès, ont d'autant plus intérêt à le rejoindre qu'il occupe le pouvoir dans presque tout le pays.

A la périphérie du Congrès, les petits partis d'opposition sont contraints de graviter sans grande chance de pouvoir un jour enclencher un processus d'alternance. Dans la mesure où le Congrès parvient à maintenir son unité, ils n'ont d'autre fonction politique

que de venir exercer leur pression sur les tendances congressistes qui leur sont les plus proches (les partis de gauche sur l'aile progressiste, ceux de droite sur l'aile conservatrice), ces dernières comptant d'ailleurs sur ces pressions externes pour se renforcer au détriment de leurs rivales internes. Des relations dialectiques se nouent ainsi entre les différentes tendances congressistes et les partis d'opposition, qui font vaciller l'axe de la politique congressiste tantôt un peu plus à droite, tantôt un peu plus à gauche mais qui ne le déportent jamais très loin du centre, condition *sine qua non* du maintien de l'unité du parti. Les grands perdants de ce jeu sont finalement les partis d'opposition, condamnés à voir leurs rangs s'éclaircir chaque fois que le Congrès prend en compte certaines de leurs revendications.

Le " système congressiste " fait ainsi de l'Inde l'une des démocraties politiques les plus pluralistes et stables du monde. Aux élections législatives générales de 1952, 1957, 1962, 1967 et 1971, le Congrès recueille respectivement 45,0 %, 47,8 %, 44,7 %, 40,8 % et 43,7 % des voix, soit toujours moins de la moitié des suffrages exprimés. Compte tenu des absentions, il n'atteint jamais 30 % des électeurs inscrits. Il n'en arrive pas moins très largement en tête devant tous les partis d'opposition, dont aucun ne franchit la barre des 10 % (à l'exception du " Congrès O ", né de la scission de 1969, qui recueille 10,4 % des voix en 1971). Au Parlement, sauf en 1967, il obtient toujours la majorité, voire les deux tiers des députés grâce, il est vrai, à l'effet de distorsion du scrutin majoritaire à un tour.

La paysannerie marginalisée

Sans la marginalisation politique des paysans, la démocratie parlementaire indienne n'aurait probablement jamais pu fonctionner.

Les éléments dominants de la vie politique indienne sont massivement issus du monde urbain durant toutes les années cinquante et soixante, voire jusqu'à l'orée des années soixante-dix. L'Inde a beau être composée majoritairement de ruraux, le monde des villes domine politiquement celui des campagnes. Le contraste est saisissant. L'agriculture absorbe plus de 70 % de la population active, mais les élites politiques du pays viennent presque toutes de l'intelligentsia urbaine. Sur " les vingt-et-un personnages les plus importants " de la Constituante recensés par G. Austin, un seul, de caste rajput, tire son revenu de la terre, onze sont ou ont été avocats, deux ont été hauts fonctionnaires, deux sont enseignants, deux permanents du parti du Congrès, un magistrat, un médecin, un homme d'affaires. A l'exception du rajput susmentionné, aucun n'appartient au monde paysan, mais quinze sont soit des brahmanes ou assimilés, soit des kayasthes (à l'origine une caste de scribes devenue, avec celle des brahmanes, l'un des viviers de l'intelligentsia indienne)¹⁶. Sur les 161 Constituants ayant le plus participé aux débats de la Constituante dont Austin indique l'origine de caste, 72 sont brahmanes ou kayasthes, seule une toute petite minorité est issue de castes susceptibles d'avoir un rapport direct avec l'exploitation de la terre¹⁷. Le poids des villes dans la politique s'alourdit encore si l'on tient compte : de l'influence des grandes familles industrielles, qui jouent un rôle crucial dans la définition des grands objectifs de politique nationale et comptent parmi les

¹⁶ G. Austin, *The Indian Constitution...*, *op. cit.* app. III, part. A., pp. 337-346.

¹⁷ *Ibid.*, app. III, part. B., pp. 347-353.

principaux bailleurs de fonds du parti du Congrès ; du rôle idéologique joué par la classe ouvrière qui, du fait de la très grande concentration du capital industriel privé, vit pour l'essentiel dans quelques gros centres urbains ; de la présence dans les villes d'une très forte majorité de salariés non industriels, employés ou fonctionnaires, formant le gros des lecteurs de journaux et de revues et constituant le vecteur privilégié de la langue anglaise, la seule permettant une communication uniforme sur l'ensemble du pays.

Jusqu'au tournant des années cinquante, les élites rurales dominantes dans les campagnes appartiennent aux couches les plus rétrogrades de l'économie agraire, sauf dans quelques régions bien circonscrites où le capitalisme agricole a commencé à faire une timide apparition à la fin de l'époque coloniale. Le mode de production et les rapports sociaux de production dans lesquels ces élites sont impliquées, que ce soit le système *zamindari* ou d'autres systèmes assimilés ou comparables, définissent une sphère d'activité non seulement dépassée sur le plan économique, mais encore largement incapable de susciter par évolution interne un nouveau système productif, plus moderne, plus efficace, du type de celui (capitaliste) que les réformes agraires vont lentement engendrer à partir du début des années cinquante¹⁸. Personnage type de la notabilité rurale des années d'après-guerre, le *zamindar*, sorte de détenteur de droits fonciers sur une terre qu'il ne cultive de ses mains ni ne gère, ne peut donc en aucun cas peser sur l'avenir de son pays. Le film de Satyajit Ray *Le Salon de musique* le montre certes cultivé (il peut l'être, en effet) mais inapte à comprendre la modernité qui s'annonce ou à s'y adapter. En vérité, la notabilité rurale du début de l'ère Nehru ne peut prétendre qu'à un rôle local, consistant le plus souvent à freiner les réformes agraires. On ne la voit d'ailleurs pas fréquenter les avenues du pouvoir à New Delhi. Son hégémonie contribue à faire perdurer des comportements politiques et culturels (liés notamment au système des castes et au clientélisme) tendant à écarter le monde rural de la vie politique nationale. D'autant qu'un tiers de la paysannerie environ vit à l'époque repliée sur elle-même, presque en auto-subsistance. Cette mise à l'écart d'une grande partie des campagnes des grands enjeux politiques de l'Inde moderne est l'une des caractéristiques majeures des premières années de l'indépendance. L'Inde de Nehru est ainsi traversée d'un grand paradoxe : l'influence dominante des villes sur les campagnes, jointe à celle du système *zamindari* ou assimilé, conduit à marginaliser le monde paysan dans son propre pays alors qu'il en constitue l'immense majorité. Les cités, où l'hégémonie culturelle des couches moyennes se fait sentir, sont plus que jamais laissées maître des commandes nationales. Cette marginalisation massive des masses paysannes, plongées dans l'arriération parfois la plus dure (l'un des signes les plus significatifs est le manque d'intérêt total dont font preuve les dirigeants congressistes pour l'alphabétisation du pays et une politique scolaire de masse), explique du même coup le paradoxe de la démocratie parlementaire indienne. Celle-ci ne fonctionna jamais aussi bien que lorsqu'une majeure partie des campagnes n'en fut pas partie prenante, sinon sous la forme de clientèles mobilisables à des fins électorales. Dès lors, le Parlement central, lieu privilégié des joutes politiques des élites urbaines, put fonctionner paisiblement. Ses membres se reconnaissent, parlent le même

¹⁸ Nous renvoyons sur ce point le lecteur à l'ouvrage de D. Thorner, *The Agrarian Prospect in India*, Bombay, New Delhi, Allied Publ., 1981.

langage, savent toujours trouver des compromis. Les rouages constitutionnels et ceux du " système congressiste " sont bien huilés. Et les élections législatives peuvent se dérouler sans grands problèmes à intervalles fixes et réguliers, avec toute la précision d'un métronome démocratique.

II. Les facteurs de tension

Trois séries de facteurs vont contribuer à détériorer les mécanismes de la démocratie parlementaire indienne : la montée en puissance de nouvelles élites et la politisation du pays, l'essor des forces centrifuges sur le plan politique, le développement des forces centrifuges sur le plan économique.

La montée de nouvelles élites et le processus de politisation

A partir du début des années soixante, on assiste en Inde à **la montée en puissance de nouvelles élites**.

Dans les campagnes, les réformes agraires anti-*zamindari*, adoptées par les Assemblées législatives et appliquées avec plus ou moins de conviction selon les Etats, font sentir leurs premiers effets. Un nouveau personnage, archétype de la nouvelle paysannerie montante, le *kisan*, commence à occuper le devant de la scène. Ancien propriétaire ou métayer doté de droits plus ou moins étendus, il s'appuie sur les réformes pour consolider son assise sur la terre. C'est le *koulak* de l'Inde moderne. Selon divers spécialistes, la sphère de production capitaliste représente déjà près du tiers de la production agricole au début des années soixante. Grâce à elle, l'Inde va bientôt devenir auto-suffisante sur le plan alimentaire. La position stratégique des *kisan* les propulse tout naturellement au cœur des nouveaux enjeux économiques et politiques. Principaux bénéficiaires de l'indépendance, ils ne sont d'ailleurs pas loin de croire qu'elle a été faite pour eux : preuve en est leur réticence ou leur refus de payer un impôt sur le revenu agricole. La politique, désormais, les intéresse et cet intérêt contribue, pour la première fois dans l'histoire de l'Inde, à propulser des paysans dans la sphère du politique, non plus comme piétaille ou masse de manœuvre électorale servant les besoins des élites urbaines, mais comme des éléments actifs, soucieux de peser sur la destinée de leur pays. Tout les mobilise : la question des prix agricoles, le prix de l'essence à mettre dans le tracteur (et donc la politique étrangère, car l'Inde dépend de l'extérieur pour les deux tiers de ses approvisionnements en pétrole), l'éducation, la fiscalité, le crédit, etc. A partir du milieu des années soixante, l'industrie indienne est en mesure de leur fournir une bonne partie des *inputs* dont ils ont besoin pour prolonger leur essor (électricité, engrais, irrigation...) ; et la " révolution verte ", qu'entreprennent alors de lancer les dirigeants indiens, repose précisément sur la capacité de cette nouvelle paysannerie à absorber les gains technologiques du développement national et à acheter les produits dont elle a besoin, comme les nouvelles variétés de semences. Il est normal que ces nouveaux éléments se jettent dans le jeu politique pour y faire entendre leur voix. C'est d'ailleurs ce qu'ils font, notamment

dans les régions irriguées où la “ révolution verte ” opère ses premières percées, comme au Punjab et dans l’ouest de l’Uttar Pradesh : c’est là qu’apparaissent les premiers partis “ paysans ” comme le Bharatyia Kranti Dal (BKD) animé par Charan Singh.

Dans les villes, on assiste à un phénomène identique, mais qui porte sur le développement de nouvelles couches moyennes, lié à l’essor de la petite et moyenne entreprise et du nouveau secteur des services qui l’accompagne. Il est surtout très net après 1960. A cette date, le pays compte 40 500 entreprises de plus de 10 salariés faisant usage d’électricité ou de plus de 20 salariés n’en faisant pas usage, et ces entreprises emploient 3 644 000 salariés. En 1985-86, les chiffres ont plus que doublé, avec 101 000 entreprises et 7 584 000 salariés¹⁹. Le phénomène s’accompagne d’une perte d’influence drastique de l’intelligentsia urbaine dans ses composantes traditionnelles. Les nouvelles strates urbaines montantes sont engagées directement dans le circuit des activités économiques. L’ingénieur, le garagiste, le directeur de salle de cinéma, le concessionnaire de tracteurs, le petit ou moyen entrepreneur de type moderne dont l’activité n’a plus rien à voir avec celle de l’artisan villageois, tendent désormais à devenir des acteurs de la vie sociale et politique. Et leurs liens se resserrent dans certains secteurs avec les nouvelles élites paysannes, certaines réinvestissant désormais leurs profits dans l’industrie des petites et moyennes cités²⁰.

Ces évolutions notables ont plusieurs conséquences contradictoires.

Tout d’abord, le Centre est conduit à répondre aux revendications spécifiques des strates montantes. Ces dernières sont d’ailleurs loin de négliger l’échelon de l’Etat central. L’émergence de la paysannerie riche dans les Etats ne conduit pas *ipso facto* à un déficit d’intérêt pour l’Union et peut même, dans certains cas, accroître l’importance du Centre pour les nouvelles élites régionales. On le voit au niveau économique. Les nouvelles élites se montrent conscientes de ce que l’Etat central peut faire pour elles. Ainsi, la nationalisation des banques en 1969, qui provoque une crise politique majeure, vise, comme le souligne l’exposé des motifs de l’ordonnance portant cette mesure, à favoriser le “ développement rapide de l’agriculture ” et “ des petites industries ” et “ l’encouragement des nouveaux entrepreneurs ”. On le voit au niveau politique. Les partis régionaux, expression des nouveaux intérêts montants, se donnent tous pour objet de conquérir le pouvoir à New Delhi. Obligés de conclure des alliances entre eux, ils sont conduits à adopter une posture nationale ou pan-indienne. Révélateur est à cet égard l’épithète “ national ” ou “ indien ” (*Bharatyia*) que nombre d’entre eux tiennent à inclure dans leur nom : *Bharatyia Lok Dal*, *Bharatyia Kranti Dal*, *All India Dravida Munetra Kagazam*, *Bharat Desam*, *National Front*, etc. Symbole de l’intrusion de ces nouveaux venus sur la scène politique nationale : en 1980, un “ paysan ”, Charan Singh, est appelé pour la première fois à devenir Premier ministre ; le cas se reproduit en 1996 avec H.D. Gowda.

Ensuite, la perte d’influence de l’intelligentsia urbaine affaiblit la capacité théorique du Congrès et de l’Etat central à tenir le discours globalisant, socialisant et intégrateur des

¹⁹ *Statistical Outline of India 1995-96*, Tata Services Ltd, Dept. of Economics and Statistics, Bombay, déc. 1995, p. 77. En 1991-92, les chiffres correspondants sont de 112 300 entreprises et 8 320 000 salariés.

²⁰ V. Dupont, *Decentralized Industrialization and Urban Dynamics. The Case of Jetpur in West India*, New Delhi, Londres, Sage, 1995.

années cinquante et soixante. Cette rhétorique, ancienne base idéologique de la cohésion nationale, perd de son efficacité au moment même où montent des forces sociales dont l'avenir dépend des lois du marché.

Enfin, nonobstant leur intérêt pour l'Etat central, les nouvelles couches montantes ont surtout pour ligne de mire le pouvoir régional, dont les réalités forment leur environnement le plus immédiat. C'est donc sur ce plan que la politique indienne subit ses premières altérations : elle se "régionalise". Et, en se régionalisant, elle provoque de nouvelles tensions dont l'écho se fait entendre à New Delhi. "Je suis un *kisan* avant d'être un *Chief minister* [de l'Haryana]", lance en 1978 Devi Lal au Premier ministre Morarji Desai, lorsque celui-ci lui demande de l'aider à convaincre Charan Singh (à l'époque ministre de l'Intérieur) de ne pas briser la solidarité gouvernementale sur la question de l'attitude à adopter vis-à-vis d'Indira Gandhi, qui se trouve alors dans l'opposition. En 1990, le même Devi Lal, devenu vice-Premier ministre, n'hésite pas à provoquer la chute de son Premier ministre (V.P. Singh) pour défendre son fils O.P. Chautala, qui vient de le remplacer à la tête de l'Haryana à la suite de fraudes électorales, en s'alliant avec le dirigeant du Janata, Chandra Shekhar.

Cette montée de nouvelles élites suscite **un processus de politisation** engendrant de nouvelles tensions. Certes, l'Inde ne peut que se réjouir de la croissance quasi constante du taux de participation depuis les premières élections législatives générales de 1952 (45,7 %) jusqu'à celles de 1996 (61,9 %, taux qui n'avait été dépassé qu'en 1984, au lendemain de l'assassinat d'Indira Gandhi, avec 64,1 %). L'entrée de couches de plus en plus nombreuses et diverses dans le jeu électoral tend cependant à "secouer" sa démocratie parlementaire.

D'une part, le facteur caste acquiert une nouvelle dimension. Les nouvelles strates montantes de la paysannerie font pratiquement toujours partie des castes dominantes de leurs régions ou de leurs districts. Elles jouent sans réserve et systématiquement sur les solidarités de caste et les liens de clientèle pour asseoir leur domination régionale. Dans nombre de cas, ces castes dominantes paysannes occupent un rang intermédiaire sur l'échelle des castes, certaines faisant partie de ce que la nomenclature officielle appelle les "autres castes arriérées" (*Other backward castes* ou OBC). Les paysans qui les composent s'opposent durement aux revendications de la paysannerie sans terre où se recrute la masse des ouvriers agricoles et de la domesticité rurale. Dans certains Etats du Nord, comme l'Uttar Pradesh et le Bihar, où les comportements de caste perdurent, la montée en puissance de la paysannerie aisée contribue donc à aviver les tensions castéistes. Dans le cadre de la démocratie parlementaire indienne, elle incite les *jati* "inférieures" ("intouchables", basses castes) à s'organiser à leur tour en partis politiques. Le rapport de la commission B.P. Mandal (1980) donne une indication de l'ampleur du phénomène : les "castes arriérées" (concernant les communautés hindoue et non hindoues) d'une part et les "intouchables", "basses castes" et "tribaux" (officiellement dénommés "castes et tribus répertoriées") d'autre part représentent respectivement 52 % et 22,5 % de la population indienne. Le processus global de politisation qui marque l'Inde d'aujourd'hui passe ainsi par la mobilisation, sur une échelle encore jamais atteinte, des différentes solidarités de castes.

Or, si la conscience d'appartenir à une caste se jouait dans le passé sur le registre "religieux" de la pureté et de l'impureté, selon le schéma proposé par Louis Dumont dans

son *Homo hierarchicus*, elle commence désormais à se jouer sur le registre économique. En témoigne, à partir de 1990, l'immense popularité de la politique dite des "réservations", c'est-à-dire de discrimination positive en faveur des *backward castes* qui veulent, tout comme les "castes et tribus répertoriées", bénéficier de quotas leur permettant d'accéder à des postes administratifs jusqu'ici massivement occupés par les membres des castes supérieures (brahmanes, kayasthes...); on voit aujourd'hui des membres de castes "supérieures" chercher à se faire reconnaître comme "de caste arriérée" pour bénéficier des quotas afin de trouver un emploi dans l'administration. Aucun parti politique, pas même le Parti nationaliste hindou (BJP), pourtant hostile à tout ce qui pourrait menacer l'unité du vote communautaire hindou, ne peut s'opposer ouvertement à la politique de "réservations" sans risquer par là de laminer son audience électorale. En témoigne aussi l'extrême difficulté avec laquelle les partis politiques se posant comme les interlocuteurs privilégiés des castes intermédiaires et des "intouchables" arrivent à s'entendre entre eux. L'une des raisons de l'instabilité actuelle de l'Uttar Pradesh est précisément cette incapacité. Et on rappellera que l'un des facteurs qui permit à Morarji Desai de s'imposer à la tête du gouvernement en 1980 fut la rivalité qui opposait alors ses deux alliés à la tête de la coalition Janata de l'époque : Charan Singh, thakur, ne souhaitait pas que Jagjivan Ram, "intouchable", devienne Premier ministre²¹.

D'autre part, la corruption, la violence et l'intimidation commencent à prendre une dimension politique inquiétante dès lors que nombre de formations semblent prêtes à tout pour gagner les élections. Le financement des partis politiques est devenu une question majeure. Si l'on prend le cas du Congrès, sa trajectoire sur le long terme apparaît assez nettement. Tant que sa domination du champ politique fut incontestable, il ne connut guère de problème, les grands groupes industriels acceptant de le financer sans trop rechigner, voire se glorifiant de participer à l'essor du grand parti national issu de la lutte d'indépendance. Les choses se compliquent après les élections de 1967 qui marquent un premier déclin du parti et l'arrivée au pouvoir d'I. Gandhi, jugée trop hostile aux milieux d'affaires, notamment après la nationalisation bancaire de 1969. Une partie de ces milieux se tournent alors vers des partis de droite, et la collecte des fonds devient plus difficile. Rajiv Gandhi semble avoir cherché une solution systématique au problème dans le reversement au Congrès de commissions perçues lors de la signature de contrats publics, incluant des contrats d'armements. Une série de scandales liés à ce mode de financement occulte fut à l'origine directe de sa chute aux élections de 1989. De 1991 à 1996, le Premier ministre Rao fut également sous le feu d'accusations graves et précises, et son mandat fut marqué par une succession de scandales provoquant la démission en cascade de plusieurs ministres. On découvrit à l'occasion que le Congrès avait soudoyé des députés de l'opposition pour grossir sa majorité au Parlement. Au demeurant, la plupart des leaders des partis politiques sont aujourd'hui confrontés à des accusations de corruption ou de malversations financières. L'une des raisons données par la presse pour expliquer que la coalition du Front uni ait, à l'unanimité de ses composantes, proposé au *Chief minister* communiste du Bengale occidental (Jyoti Basu, du PCI-M) de devenir Premier ministre au lendemain des élections législatives de 1996 est précisément la réputation d'incorruptibilité de ce dernier. Il est vrai que, depuis les années quatre-

²¹ A. Gandhi, *Morarji Papers*, Vision Books, New Delhi, 1983, p. 213.

vingt, plusieurs *Chief ministers* passent en justice pour corruption. Le dernier exemple en date est celui de l'ex-*Chief minister* du Tamil Nadu (Mme Jayalalitha, de l'AIADMK), actuellement en prison. En décembre 1996, la presse ne relevait pas moins d'une dizaine de " grands scandales " impliquant ou susceptibles d'impliquer, selon la police ou la justice, d'éminentes personnalités politiques (ou leur proches) ; le " Fodder Scam ", qui menace le *Chief minister* du Bihar (Laloo Yadav), porterait sur une somme frisant la quinzaine de milliards de roupies²². Dans le même temps, la violence liée parfois à la criminalité la plus sordide (vols, meurtres, viols) tend à gangrener les élections. Dès 1983, la commission Sarkaria note que " la corruption dans nombre de secteurs (...), le recours à l'argent et à la force dans les élections (...), tout cela indique que le vaisseau de l'Etat devra affronter à l'avenir des orages de plus en plus violents " ²³. Cette appréciation est encore plus valable aujourd'hui, où il n'est pas rare que certains candidats conduisent de prison leur campagne électorale ou soient élus après avoir été pénalement condamnés. Le cas du Bihar est le plus fréquemment évoqué, même s'il n'est plus le seul : près du tiers des députés de sa précédente Assemblée législative étaient accusés de crimes divers.

Le développement des forces centrifuges sur le plan politique

La dégradation du " système congressiste " après 1969 puis son éclatement au lendemain de l'état d'urgence, en 1977, " libèrent " les forces politiques qui s'agrégeaient au sein et au pourtour du Congrès. Le sourd processus de bipolarisation que certains politistes indiens avaient repéré dès les élections de 1957 et qui caractérise en partie la fin de l'ère Nehru avait déjà entamé le consensus congressiste. L'autoritarisme grandissant d'I. Gandhi, en partie dû à l'aggravation des antagonismes à l'intérieur du parti, le brise en 1977. Divers groupes quittent la maison-mère pour devenir des partis indépendants, soit au niveau national, soit plus fréquemment au niveau régional. Certains fusionnent, à tel ou tel niveau, avec les partis d'opposition qui leur étaient les plus proches. Certes, le parti du Congrès parvient encore à retenir le gros de ses troupes, même si les élections de 1996 le réduisent à la portion congrue dans certains de ses bastions traditionnels comme l'Uttar Pradesh (8 % des voix). Mais il n'est plus en mesure de jouer le rôle de pivot du jeu politique. Il demeure le plus grand parti de l'Inde, encore représenté dans quasiment tous les Etats, mais n'est plus un système à lui tout seul, même lorsqu'il réalise des scores électoraux élevés, comme en 1984, au lendemain de l'assassinat d'I. Gandhi. En fait, l'éclatement du " système congressiste " engendre l'émiettement du jeu politique. On passe à un système pluri-partisan dominé depuis 1991 par deux formations plus grandes que les autres, le Congrès et le parti nationaliste hindou (le Bharatya Janata Party, BJP, 20,2 % des voix en 1991, 23,5 % avec ses alliés régionaux en 1996), et marqué par un difficile processus de coalescence de plusieurs partis régionaux qui, alliés à la gauche socialiste et communiste elle-même divisée en plusieurs formations, parviennent à former une coalition au niveau de l'Union après les élections de 1996. L'Inde est entrée depuis 1977 dans l'ère des coalitions instables et précaires.

²² *Sunday*, New Delhi, 22-28 déc. 1996.

²³ *Ibid.*, p. 17.

Au niveau de l'Union, la rotation des Premiers ministres s'accélère. Pendant les trois premières décennies (1947-1977), trois Premiers ministres se succèdent à la tête de l'Etat : J. Nehru, L.B. Shastri, I. Gandhi. Dans les vingt ans qui suivent, ils sont huit, dont certains n'occupent leur fonction que quelques mois : Morarji Desai (1977-1979), Charan Singh (1980), Indira Gandhi (1980-1984), Rajiv Gandhi (1984-1989), V.P. Singh (1989-1990), Chandra Shekhar (1990-1991), Narasimha Rao (1991-1996), H.D. Gowda (1996-1997). L'arrivée au pouvoir de coalitions disparates entraîne des dissolutions anticipées fréquentes et les élections législatives nationales se multiplient à intervalles irréguliers. Elles avaient lieu tous les cinq ans de 1952 à 1977 (la proclamation de l'état d'urgence repoussant d'un an l'échéance de la dernière consultation de l'ère congressiste). Leur cours est désormais plus chaotique (1977, 1980, 1984, 1989, 1991, 1996) et leur résultat de moins en moins prévisible. Le comportement des électeurs devient plus fluide. Le taux d'absentéisme reste relativement faible mais les préférences partisans font l'objet de variations importantes. On observe un phénomène de " vagues électorales ", vague congressiste en 1984, vague hindoue en 1991. En deux ans, de 1989 à 1991, le BJP passe de 11,4 % des voix à 20,2 %, pour se stabiliser à ce niveau en 1996. Le parti du Congrès qui, de 1952 à 1971, avait toujours dépassé les 40 % et avait évolué entre 40,8 % (1967) et 47,8 % (1957), enregistre depuis 1977 d'énormes écarts, avec une amplitude maximale de 20 points : 34,5 % en 1977, 42,7 % en 1980, 48,1 % en 1984, 39,5 % en 1989, 36,4 % en 1991, 28,1 % en 1996. Cette fluidité de l'électorat, jointe aux effets du mode de scrutin majoritaire à un tour, impose plus que jamais au parti du Congrès une politique d'alliance avec d'autres partis, faute de quoi ses candidats peuvent connaître de cinglantes défaites. Lorsque ces alliances sont mal conduites ou faites à mauvais escient, le recul du partenaire peut entraîner la déroute du Congrès (l'alliance avec le très discrédité AIADMK au Tamil Nadu en 1996 lui a ainsi coûté une vingtaine de sièges). Comme l'acquisition ou la perte de la majorité parlementaire à l'Assemblée du Peuple peut dépendre désormais d'une poignée de députés, la capacité congressiste de former un gouvernement au niveau central peut en arriver à reposer sur sa fortune électorale dans un ou deux Etats seulement. Il en est de même, *a fortiori*, pour toute coalition de partis régionalistes arrivée au pouvoir à New Delhi. Le retour de factions régionalistes congressistes dans le giron du parti du Congrès au début de l'année 1997 (au Madhya Pradesh et au Tamil Nadu), après que l'ex-Premier ministre Rao eut été remplacé à la tête de son parti par un nouveau dirigeant (Keshri), alors que ces factions avaient décidé de soutenir la coalition du United Front, explique en partie la chute du Premier ministre H.D. Gowda en avril 1997, le Congrès cessant de soutenir le gouvernement Gowda à l'Assemblée du Peuple.

Au niveau des Etats, l'instabilité progresse également, sauf, pour l'heure, au Bengale occidental, que les communistes dirigent depuis 1977. Depuis les élections de 1967 qui, pour la première fois, ont vu le parti du Congrès perdre le pouvoir dans un grand nombre d'Etats, les situations provinciales se particularisent tellement qu'il devient vraiment difficile de dégager les axes d'une évolution globale sans entrer dans le détail de la vie politique de chaque Etat. Selon Yogendra Yadav, du Centre d'étude des sociétés en développement (CSDS, New Delhi), l'analyse du résultat des élections dans les Etats révèle

une profonde “ reconfiguration ” de la politique indienne²⁴. Il distingue trois grandes phases historiques : celle du “ système congressiste ” jusqu’en 1967 ; celle d’un système d’alternance entre le Congrès et l’opposition mais où s’exprime encore la dominance d’un parti ; celle inaugurée par les seize élections provinciales de 1993-95, avec l’émergence d’un “ système compétitif multi-partisan ”. Le taux d’abstention diminue et le nombre de candidats (y compris “ indépendants ”) par circonscription augmente, deux phénomènes marquant l’intérêt croissant de la population pour les élections régionales et la tendance de l’électorat à éparpiller ses voix sur le nom de nouveaux venus dans la vie politique. “ Outre la fragmentation des partis, l’entrée des *Other backward castes* sur la scène politique centrale contribue à l’augmentation soudaine du nombre des candidats ”, commente Y. Yadav. L’auteur constate que la plupart des Etats du Sud et de l’Est, déjà entrés dans l’ère de la compétition bi-partisane, ont été rejoints sur ce point par le Rajasthan, le Gujarat, le Maharashtra et le Sikkim, soit que de petits partis mineurs ou marginaux aient disparu, soit qu’un second parti se soit développé au détriment d’un parti jusque-là dominant. Mais, ajoute-t-il, la concurrence entre les partis les plus importants s’avive, qu’elle s’exprime dans le cadre d’un système multi-partisan ou bi-partisan. Et la bipolarité ne se réaligne jamais parfaitement car souvent, même dans les cas où un système bi-partisan tend à s’instaurer, la tendance des grands partis politiques à se fractionner vient immédiatement entraver le processus. Ce tableau, déjà singulièrement complexe, se complique encore dès lors que le parti du Congrès s’effondre littéralement dans certains Etats, comme en Uttar Pradesh et au Bihar. La bipolarité à visage multiple des années précédentes comportait au moins un facteur commun : la présence du Congrès sur une partie importante de l’échiquier politique. Il n’en va plus de même aujourd’hui.

De surcroît, le Centre et les Etats ne suivent plus les mêmes trajectoires politiques et cet écart tend à se creuser depuis 1967. Le même électeur peut très bien voter pour le Congrès au niveau national et pour un parti régional dans son Etat. L’alternance qu’il recherche le plus souvent au niveau des Etats ne coïncide pas avec son vote au niveau central : ses motivations ne sont pas les mêmes à chacun des deux niveaux. Cela rend encore plus complexes les rapports entre le Centre et les Etats. Jusqu’en 1967, les contradictions étaient gérées en souplesse dans le cadre du “ système congressiste ”. Il n’en est plus ainsi. Le Centre, notamment, intervient de plus en plus directement dans la politique des Etats. De 1980 à 1984, I. Gandhi défait à maintes reprises des *Chief ministers* congressistes qu’elle juge hostiles à sa personne ou à sa politique. Avec Rajiv Gandhi, on assiste à une rotation impressionnante des *Chief ministers* dans les Etats à majorité congressiste. A la fin des années quatre-vingt, le Président de la République déplore que les *Chiefs ministers* ne soient plus élus par leur groupe parlementaire mais directement choisis par le Centre : “ Le choix une fois fait, il y a parfois un simulacre d’élection (...) mais cela ne trompe personne. Certains n’ont pas honte de proclamer qu’ils se maintiennent au pouvoir grâce à l’appui du leader du parti et non au soutien du groupe parlementaire, comme cela se devrait. Quel simulacre de démocratie ! ”²⁵. Les ingérences les plus

²⁴ Y. Yadav, “ Reconfiguration in Indian politics. State Assembly elections, 1993-95 ”, *Economic and Political Weekly*, vol. 31, n° 2-3, 13/20 janvier 1995, pp. 95-104.

²⁵ N.S. Reddy, *Without Fear and Favour. Reminiscences and Reflections of a President*, Bombay, New Delhi, Allied Publ., 1989, p. 94.

brutales prennent la forme de la *President's rule*, utilisée, on l'a vu, aussi bien par le Janata en 1977 que par le Congrès en 1980.

C'est dans ce cadre général que se développent depuis une quinzaine d'années des mouvements de type séparatiste ou régionaliste, phénomène dont l'analyse n'est pas du ressort de cette étude, mais dont on comprendra aisément que le cours de plus en plus heurté et instable du jeu démocratique parlementaire rend la gestion plus délicate.

Le cas de l'Uttarakhand

Laissant de côté les questions majeures du Punjab et du Cachemire, on se bornera ici à évoquer celle de l'Uttarakhand où se développe un fort mouvement autonomiste depuis 1994. Le cas est intéressant car ses différentes facettes illustrent les contradictions que l'Union indienne doit surmonter pour perdurer tout en se régénérant.

Facette économique d'une part : les huit districts du nord de l'Uttar Pradesh (Almora, Nainital, Pithoragarh, Pauri Garhwal, Tehri, Uttar Kashi, Chamoli, Dehradun) qui forment l'Uttarakhand (17 % du territoire de l'Uttar Pradesh et 4,3 % de sa population) constituent la région la plus défavorisée de cet Etat. Cette zone de montagnes et de collines est couverte à plus de 80 % de forêts. Les terres cultivables ne sont généralement pas irriguées. 80 % des cultivateurs sont de tout petits fermiers. La pauvreté des infrastructures et la sous-industrialisation engendrent un chômage massif, notamment parmi la population éduquée, dont le niveau de scolarisation est plus élevé que dans la plaine. Les gouvernements qui se sont succédé à la tête de l'Uttar Pradesh, quelle que soit leur couleur, n'ont guère été attentifs aux revendications des populations concernées lorsqu'elles ont commencé à s'exprimer dans les années soixante-dix. Facette politique d'autre part. En 1994, la décision du *Chief minister* de l'Uttar Pradesh, Mulayam Singh Yadav, d'appliquer de façon uniforme dans l'ensemble de l'Etat la politique de discrimination positive en faveur des *Other backward castes* (le quota retenu est de 27 %) met le feu aux poudres. Les OBC ne représentent en effet que 2 % de la population de l'Uttarakhand. Au lieu de chercher un compromis avec le mouvement de protestation qui se déclare chez les étudiants, le gouvernement de l'Uttar Pradesh choisit la répression et fait tirer sur les manifestants en septembre et octobre 1994. La question de la création d'un nouvel Etat, l'Uttarakhand, détaché de l'Uttar Pradesh, acquiert dès lors une nouvelle dimension. Elle devient une question qui divise les partis nationaux.

Ce serait en effet la première fois depuis 1947 que l'on procéderait à un redécoupage administratif selon des critères qui ne seraient pas linguistiques, mais fondés sur des particularités ethniques (une partie de la population de l'Uttarakhand est constituée de "tribus") ou économique (le sous-développement). La formule, si elle était retenue, ne serait-elle pas susceptible de susciter des réactions en chaîne dans d'autres Etats, conduisant à la multiplication de mouvements séparatistes ? D'ores et déjà, des revendications s'élèvent en faveur de la création de nouveaux Etats au nord-est (Jarkhand, Bodoland, Gorkhaland) et au sud (revendications d'un Telegana "indépendant" en Andhra Pradesh) du pays. Un tel processus, s'il était appelé à s'affirmer, pourrait-il conduire à terme à redessiner la carte politico-administrative de l'Inde ? Certains le souhaitent, comme le BJP qui, on l'a vu, a toujours été favorable à la création d'entités étatiques petites, plus aptes à garantir la pérennité de l'Etat central unitaire : celui-ci étant menacé, dans la vision nationaliste, par l'existence d'Etats linguistiques "subnationaux". Tout un courant de pensée culturaliste se montre également soucieux de donner une expression politique aux particularismes de l'Inde. D'autres, tel l'ancien Premier ministre V.P. Singh, soulignent la difficulté que représente la gestion d'Etats énormes comme l'Uttar Pradesh, et se prononcent en faveur d'un redécoupage de l'Inde en petits Etats. C'est également la position du Parti communiste de l'Inde (PCI) mais uniquement en ce qui concerne l'Uttar Pradesh. C'est, en revanche, ce que redoutent d'autres partis, comme le Parti communiste marxiste (PCM), qui mettent en garde contre les dangers d'affrontements que présenterait un

découpage effectué selon des principes focalisant l'attention du pays sur des problématiques de type ethnique. Il est vrai que le Bengale occidental, que dirige le PCM depuis 1977, serait l'un des premiers Etats à être menacé par une telle opération. Quelle que soit la solution qui sera finalement adoptée, il est clair que l'instabilité actuelle du pouvoir, tant au niveau national qu'au niveau de l'Uttar Pradesh, n'est pas propice à une réflexion sereine. Révélatrice est la valse-hésitation du Premier ministre Gowda en 1996, qui proclame son intention de procéder à la création de l'Uttarakhand pour renoncer, quelques semaines plus tard, à son projet. Partie sur de telles bases, la quête d'une solution au problème de l'Uttarkhand apparaît d'ores et déjà comme très délicate.

Le développement des forces centripètes sur le plan économique

Toute la stratégie de développement nehruiste conduisait à mettre l'accent sur le rôle stratégique de l'Etat central. Certes, la fonction attribuée à l'Etat dans l'économie reste subordonnée à celle du secteur privé, y compris lors du deuxième plan quinquennal (1956-1961) que certains auteurs présentent comme " marxiste ", et la croissance nationale s'effectue dans le cadre global des règles du marché capitaliste. L'agriculture n'est pas organisée en coopératives de production, encore moins " collectivisée ". L'industrie est dominée par de grands groupes privés, qualifiés de " monopoles " par une myriade de rapports et d'études gouvernementaux ou para-gouvernementaux. Et une partie de la législation " antimonopoliste " adoptée dès les premières années de l'indépendance vise à affermir les perspectives de croissance du secteur, concurrentiel et privé, de la petite et moyenne entreprise moderne, qui se développe au détriment de l'entreprise artisanale villageoise, laquelle avait pourtant une place centrale pour les gandhiens. Jetant un regard global sur l'économie de son pays, G.D. Birla, dirigeant du plus grand groupe industriel et financier de l'époque et de la Fédération indienne des Chambres de commerce et d'industrie, estimait à la fin des années cinquante, c'est-à-dire au zénith de l'ère Nehru, que le secteur public agissait " comme un générateur d'entreprise privée "26. Cela dit, il est incontestable que l'Etat fut doté en Inde d'un rôle très important. Comme le souligna il y a une dizaine d'années le président du Conseil des experts économiques auprès du Premier ministre et membre de la Commission de planification, l'intervention de l'Etat fut la conséquence d'une politique *volontariste* destinée à mobiliser les ressources du pays pour lui permettre de prendre son essor sans trop modifier ses grands équilibres économiques, sociaux et politiques27.

Somme toute, la politique de Nehru reflète la volonté des dirigeants congressistes de corriger les distorsions héritées du colonialisme pour donner à l'Inde les moyens économiques de son indépendance nationale. Cette attitude plonge ses racines dans l'histoire du mouvement d'indépendance, marquée par l'irruption de la bourgeoisie nationale sur la scène politique. Elle a pour point d'ancrage la volonté affirmée des grands groupes indiens de défendre le marché national et ses perspectives de développement contre la concurrence économique occidentale. On demande en conséquence à l'Etat de mettre en œuvre

²⁶ *Times of India*, New Delhi, 3 avril 1959.

²⁷ S. Chakravarty, *Development Planning. The Indian Experience*, Oxford, Clarendon Press, 1987, p. 10.

une politique relativement protectionniste. Mais on lui demande aussi de développer l'infrastructure industrielle du pays dont le coût excède les capacités des grands trusts privés. Encore faut-il comprendre que cette " infrastructure " ne concerne pas seulement les voies de communication ou l'extraction des matières premières mais des pans entiers de l'industrie lourde (sidérurgie, métallurgie, électricité, chimie...), appelée à fabriquer un jour les grands moyens d'équipement et de production du pays pour lui permettre de se suffire à lui-même dans le domaine de la production de biens industriels et de consommation à haute valeur ajoutée (acier, camions, voitures, trains, tracteurs, etc.). Ce sont d'ailleurs les grands industriels du secteur privé eux-mêmes qui, pour garantir l'avenir de leurs groupes, demandent l'injection massive des capitaux publics dans l'économie. Un groupe de grands industriels de Bombay rédige ainsi en 1944 le " Plan de Bombay ", véritable embryon de la future planification indienne. Selon eux, le secteur public ainsi créé pourra être privatisé une fois les conditions de sa rentabilité assurée : la période envisagée est de vingt ans.

Dans le même temps, il s'avère essentiel de diversifier le tissu des activités industrielles et de services. Pour la fraction moderniste du Congrès, il faut combler le *no man's land* économique qui sépare la sphère d'activité des grandes entreprises privées et publiques de celle du petit artisanat villageois traditionnel. Comme l'Etat ne peut évidemment pas prendre en charge lui-même le secteur de la petite et moyenne entreprise, il décide d'intervenir au niveau législatif et réglementaire pour lui ménager un espace de développement : toute une législation " anti-monopoliste " se met en place à l'échelle nationale, l'administration étant chargée d'appliquer les règles édictées. Pour l'essentiel, celles-ci s'attachent à définir les sphères d'activité réservées aux PME, à partir de critères qui ne cesseront d'évoluer au cours des années (nombre de salariés employés, capacité des machines utilisées...).

En Inde, l'Etat ne se limite donc pas à édifier un secteur public appelé à jouer un rôle d'impulsion économique. Il " arbitre " la division des activités entre le grand secteur privé (*private corporate sector*) et public (*public corporate sector*) : toutes les Résolutions de politique industrielle adoptées en Inde de 1948 à 1991 sont bâties selon le même principe et s'attachent à distinguer les trois secteurs dans lesquels, respectivement : l'Etat bénéficie de l'exclusivité de toute nouvelle intervention ; l'Etat et le secteur privé peuvent se développer concurremment ; le privé a toute latitude pour agir. Il dicte et veille également à l'application des règles du jeu qui permettent aux PME de se frayer un chemin aux côtés des deux *corporate sectors*. En d'autres termes, l'Etat est omniprésent sur le terrain économique et juridico-économique, et trouve dans cette omniprésence la meilleure justification de sa fonction d'arbitre. Au lendemain de l'indépendance, ce phénomène contribue à alimenter l'image d'un Etat " neutre ", organisateur et planificateur de l'économie pour le plus grand bien de la société et de la nation, comme s'il était " au-dessus " des classes sociales ou sans rapport avec ces dernières. Il nourrit la rhétorique du parti du Congrès sur " le modèle socialisant de société " que le parti a officiellement adopté comme ligne politique dans les années cinquante. Sa symbolique contribue à légitimer le processus de centralisation de l'Union indienne. C'est précisément sur ce point que s'exprime avec le plus de force, aujourd'hui, une partie des exigences de décentralisation qui montent dans l'ensemble du pays.

III. La nécessité des réformes

La nouvelle politique économique inaugurée par le gouvernement congressiste Rao en 1991 et poursuivie, pour l'essentiel, par son successeur du United Front, H.D. Gowda, a renforcé la nécessité de réformes institutionnelles.

La nouvelle donne économique

Le lieu n'étant pas ici de décrire les mesures de libéralisation mises en œuvre depuis 1991, on se bornera à souligner leur philosophie et certaines de leurs conséquences sociales.

1. En vérité, **la philosophie des réformes** date d'avant 1991. Les premiers signes de blocage apparaissent avant même la mort de Nehru. Plusieurs études officielles de la Commission de planification soulignent l'aggravation des écarts de richesse au sein de la population et la concentration du pouvoir économique autour d'une vingtaine de grands groupes privés dont il est notamment montré que l'emprise sur l'économie résulte en partie de la collaboration avec les capitaux privés étrangers sous forme de *joint ventures*. La période du 3^{ème} plan quinquennal (1961-1966) est marquée par une stagnation du revenu national par habitant tandis que les déficits internes et externes s'accroissent, tout comme l'endettement de l'Etat central. L'inflation qui en découle affecte la valeur de la monnaie nationale. Malgré toutes les réalisations de l'ère Nehru, sa fin est donc marquée par la fin du rêve égalitaire et les difficultés économiques. Elles sont particulièrement graves dans le domaine agricole, la famine refaisant son apparition en 1965-1966 dans certaines régions. Là est l'origine de ce qui va lentement devenir une remise en cause du modèle Nehru et de la conception centralisée du rôle de l'Etat.

La première étape du processus est celle de la "révolution verte" lancée en 1965-66. Elle consiste en effet à mettre tout l'accent du développement agricole sur les seules régions à même d'appliquer les nouvelles technologies agricoles, là où les terres sont irriguées et où le capitalisme agraire a opéré sa percée. Son enjeu et ses implications sont considérables.

Tout d'abord, on renonce à la conception d'un développement pan-national (qui aurait supposé de très fortes dépenses infrastructurelles et une accélération des réformes agraires de type structurel) au profit de celui des régions déjà les plus riches sur le plan agricole. Ce sont elles qui devront désormais nourrir le pays : à l'Etat central de pallier les déséquilibres régionaux par une politique de redistribution adéquate. Et, dans ces régions agricoles cibles de tous les efforts, on développera une politique du "tout agricole" qui laissera de côté le développement industriel. On trouve là en germe l'une des bases des inégalités régionales actuelles et de la sous-industrialisation de certains Etats comme le Punjab, grenier à blé de l'Inde mais incapable de fournir à sa jeunesse des emplois non agricoles. Dans certains de ces Etats, quand les revendications sociales prendront pour des raisons locales une tournure religieuse ou communautariste, la gestion des crises sera très difficile. Au cours des années 1980, ce fut précisément le cas du Punjab peuplé en majorité de sikhs.

Ensuite, on se place plus nettement qu'avant sous la dépendance de l'étranger. Ni la Banque mondiale, ni le Fonds monétaire international, ni les pays du consortium d'aide à l'Inde (comprenant la plupart des pays d'Europe occidentale, les Etats-Unis et le Japon) ne cachent leurs critiques à l'égard du modèle Nehru de développement. Dans ces milieux, on estime que l'Inde, plutôt que de se lancer sur la voie de l'industrialisation, ferait mieux d'ouvrir son marché aux produits manufacturés et aux investissements occidentaux pour concentrer ses efforts sur l'agriculture. Et, dans ce secteur, elle ne devrait pas chercher à promouvoir des réformes de structures, mais parer au plus pressé et miser sur les capacités d'investissement de sa paysannerie entrepreneuriale, quitte à importer des produits agricoles tant qu'elle n'aura pas assuré le décollage de sa production. Dès lors que l'Inde s'engagera dans cette voie, explique-t-on, elle devra, pour attirer les capitaux étrangers et faire face à l'essor des importations, " ouvrir " son marché intérieur et favoriser en contrepartie ses exportations afin de maintenir l'équilibre de sa balance commerciale. D'où l'insistance à obtenir de New Delhi une dévaluation de la roupie. Ce sera chose faite en 1966, au lendemain d'une visite qu'I. Gandhi, nouvellement nommée Premier ministre, effectue aux Etats-Unis. Cette année-là, l'Inde entre pour la première fois dans ce qu'on appellerait aujourd'hui la " mondialisation " de son économie.

Enfin, cette stratégie, qui constitue l'exact contrepoint des principes de base du modèle Nehru hérité de l'indépendance, suppose qu'on place le marché, et non plus l'intervention de l'Etat, au centre des préoccupations théoriques et pratiques de la politique économique. De fait, la dévalorisation du rôle de l'Etat central est rapide. Dès la mort de Nehru, le Premier ministre L.B. Shastri minimise systématiquement le rôle de la Commission du plan. En contrepartie, les services d'experts directement rattachés à la personne du Premier ministre sont étoffés. En juillet 1964, on crée une nouvelle structure gouvernementale, le secrétariat du Premier ministre. Nehru " fonctionnait " avec un personnel de proximité restreint. L'essentiel de l'élaboration du travail politique au niveau central se faisait alors au Parlement, au gouvernement ou dans les cabinets ministériels, c'est-à-dire sous les projecteurs du régime parlementaire. Désormais, le Premier ministre sera entouré de ses propres conseillers, technocrates ou hauts fonctionnaires. Cette évolution, accroissant l'autorité de l'exécutif au détriment du Parlement, donnera au système parlementaire indien un aspect plus " présidentiel ". Les auteurs le qualifieront de système " premier-ministériel ".

La seconde étape est celle de l'Etat d'urgence (1975-1977). Cette période quasi-dictatoriale sur le plan politique et attentatoire aux libertés individuelles ne s'accompagne pas d'un renforcement du rôle de l'Etat sur l'économie. Au contraire, I. Gandhi opte pour une politique économique moins dirigiste. En 1976, le parti du Congrès repousse l'une des principales recommandations du comité Swaran Singh chargé de proposer des réformes constitutionnelles. Ce comité suggérait que la politique agricole ne fût plus du seul ressort législatif des Etats, mais entrât dans le domaine " concurrent " du Parlement central et des Assemblées législatives des Etats. L'idée d'accroître les prérogatives du Parlement central dans un domaine laissé jusque-là à la discrétion de la paysannerie aisée régionale fit sans doute reculer le gouvernement.

La troisième étape est celle des années Rajiv Gandhi (1984-1989). C'est à cette dernière que le gouvernement Rao donne une soudaine et forte accélération. Désormais, on ne parle plus de " couches moyennes " mais de " consommateurs ". Nul ne sait exactement combien de personnes cela représente, les chiffres cités par la presse ou les

experts oscillant entre 50 et 300 millions de personnes du milieu des années quatre-vingt à celui des années quatre-vingt-dix. Mais les concepteurs de la nouvelle politique économique estiment que ce sont elles qui déterminent aujourd'hui les besoins du marché et que, en cherchant à répondre à leurs besoins, on parviendra à " tirer " l'économie vers le haut. L'accent est alors mis sur la lenteur et les lourdeurs de la croissance indienne, qu'il s'agit de dynamiser en créant les conditions d'un environnement favorable à la concurrence, tant à l'intérieur que vis-à-vis de l'extérieur. Depuis 1991, les gouvernements jouent sur tous les registres de la politique industrielle, fiscale, douanière, monétaire pour aller en ce sens. Exception faite des communistes, le consensus dans le pays paraît assez profond sur ce point, comme l'indique la décision du parti du Congrès de faire chuter le gouvernement Gowda en avril 1997 après lui avoir permis de faire passer son budget au Parlement. Au demeurant, le ministre des Finances du Front uni avait été étroitement associé aux décisions majeures prises par son prédécesseur au sein du gouvernement congressiste de Rao.

2. Faute de recul et de données statistiques totalement fiables, **apprécier les conséquences** de la libéralisation est d'autant plus délicat que cela fait l'objet du débat politique en cours en Inde et dans le monde. Deux points du débat paraissent cruciaux pour l'avenir de la démocratie parlementaire indienne.

L'IMPACT DES RÉFORMES SUR LE NIVEAU DE PAUVRETÉ DU PAYS ET LES ÉCARTS DE REVENUS

Même l'un des experts économiques les plus favorables à la libéralisation, Mme I. J. Ahluwalia, qui estime que la " situation [des pauvres] aurait été encore plus terrible sans les réformes ", range parmi " les obstacles à la poursuite des réformes dans un cadre démocratique " le " problème très concret de subvenir aux besoins des plus démunis qui ne sont pas intégrés au marché et qui risquent d'être oubliés dans le processus de réforme " ²⁸.

Selon la dernière étude (décembre 1996) de la Commission de planification ²⁹, 37,27 % de la population rurale vit en dessous du seuil de pauvreté en 1993-94 contre 35,0 % en 1990-91. Certes, notent les commentateurs, la comparaison entre ces deux années peut prêter à discussion car les chiffres de 1990-91 résultent des sondages annuels que la National Sample Survey Organisation (NSSO) conduit sur les dépenses de consommation des ménages depuis 1987-88, tandis que ceux de 1993-94 résultent des sondages conduits par la NSSO tous les cinq ans. Or les premiers sont réalisés à partir d'enquêtes moins précises que les seconds. Mais, même si l'on prend en compte cette difficulté à comparer des données calculées sur des bases sensiblement différentes, on peut quand même dire qu'elles confirment la tendance générale des vingt dernières années. En effet, à ne prendre comme référence que les données publiées par la NSSO tous les cinq ans depuis 1973-74 (1977-78, 1983, 1987-88 et 1993-94), il apparaît que la part des pauvres ruraux diminue en moyenne, entre deux enquêtes, de 3,4 % à 7,5 % de 1973-74 à 1987-88, alors qu'elle régresse de moins de 2 % entre 1987-88 et 1993-94. D'autres études économiques, au demeurant, vont encore plus loin. En se fondant sur des enquêtes rapides concernant les années 1990-91, 1991-92 et 1992-93, la Banque mondiale

²⁸ I.J. Ahluwalia, R. Mohan et O. Goswami, *Réforme des Politiques en Inde*, Paris, OCDE, 1996, p. 43.

²⁹ Citée dans *Business Line*, New Delhi, 20.12.1996.

donne les chiffres respectifs de 36,43 %, 37,42 % et 43,47 % tandis que S.D. Tendulkar, de la Delhi School of Economics, trouve 36,55 %, 42,06 % et 48,07 %, pour les trois mêmes années³⁰. Quel que soit l'accroissement probable du taux de pauvreté de 1990-91 à 1993-94, il semble donc qu'on puisse affirmer que le rythme de diminution de la pauvreté dans les campagnes se ralentit depuis l'entrée de l'Inde dans l'ère du libéralisme économique. A s'en tenir aux chiffres quinquennaux de la NSSO, compte tenu de la croissance démographique, le nombre des pauvres ruraux en dessous de la ligne de pauvreté passe de 231,9 millions de personnes en 1987-88 à 244 millions de personnes en 1993-94.

Cette évolution contribuerait à expliquer la relative modération du gouvernement Rao dans la poursuite de sa politique économique à la veille des élections de 1996, ainsi que la victoire de certains partis régionalistes comme le DMK (au Tamil Nadu), qui ont fait campagne sur des slogans simples comme " le kilo de riz à une roupie " et que le recentrage de la propagande du BJP sur des slogans moins favorables que par le passé à l'économie de marché et plus favorables à un certain nationalisme économique. Plus généralement, cela devrait accentuer le caractère populiste des programmes électoraux et, plus que jamais, relancer sur une échelle encore plus vaste la politique des " réservations " préconisée par la commission Mandal en tant que moyen privilégié de répondre (sans frais immédiats pour le budget) aux revendications matérielles et symboliques d'une partie de la population. Théoriquement, cela devrait aussi conduire l'Etat central et les Etats à prendre des mesures d'" ajustement à visage humain " comme l'écrit I. J. Ahluwalia, c'est-à-dire les programmes directs de lutte contre la pauvreté et de soutien aux infrastructures sociales (éducation, santé...). Tout le problème sera de savoir si l'endettement croissant de l'Union et des Etats pourra le permettre.

L'IMPACT DE LA LIBÉRALISATION SUR LES ÉCARTS DE RICHESSE ENTRE LES ETATS

Il est vraisemblable que les inégalités se creusent actuellement entre les Etats. De 1987-88 à 1993-94, au Bihar, le nombre des pauvres ruraux passe de 37,03 millions de personnes à 45,08 millions de personnes, en Uttar Pradesh de 42,97 millions à 49,61 millions, au Maharashtra de 18,68 millions à 19,33 millions et au Madhya Pradesh de 20,00 millions à 21,61 millions. Alors que le nombre des pauvres sur toute l'Inde augmente sur cette période de 12,1 millions de personnes, rien que l'Uttar Pradesh (avec un accroissement de 6,64 millions de pauvres) et le Bihar (8,05 millions) voient leur nombre de pauvres augmenter de 14,69 millions. Ce qui signifie que ces deux Etats, les plus peuplés de l'Inde avec respectivement 139,112 millions et 86,374 millions d'habitants (recensement de 1991), entrent pour 120 % dans l'augmentation de la misère rurale indienne... Comment ne pas penser que ce chiffre énorme constitue à lui seul l'une des données de base de l'évolution politique actuelle et à venir ? En particulier, il souligne l'" abandon " de l'Inde du Nord dans le développement présent, qui se déplace désormais nettement vers l'Ouest ou des métropoles comme Bombay ou Bangalore et leurs régions, notamment dans les domaines industriels, technologiques et des services. Le Sud lui-même paraît connaître une situation meilleure que celle du Nord, du moins sur le plan des chiffres de pauvreté (voir tableau ci-dessous). Le rôle de plus en plus faible du Nord dans la vie politique indienne — alors que l'Uttar Pradesh était, à l'époque de Nehru, l'Etat

³⁰ *Ibid.*

politiquement dominant du pays — semble ainsi s'inscrire dans la logique de la réalité économique et sociale. Sur la base de l'exemple d'autres pays du monde, comme l'Espagne ou l'Italie, on peut, nous semble-t-il, se demander si la menace la plus forte qui pèse à terme sur le devenir indien ne serait pas de voir l'ouest du pays revendiquer un jour beaucoup plus d'autonomie pour ne pas avoir à payer les frais du retard économique d'autres régions.

Répartition par Etat de la part de la population rurale vivant au-dessous du seuil de pauvreté (en %)

	1973-74	1977-78	1983	1987-88	1990-91*	1993-94
Andhra Pradesh	48,41	38,11	26,53	20,92	22,1	15,92
Assam	52,67	59,82	42,60	39,35	33,7	45,01
Bengale occidental	73,16	68,34	63,05	48,30	49,5	40,80
Bihar	62,99	63,25	64,37	52,63	46,3	58,21
Gujarat	46,35	41,76	29,80	28,67	21,6	22,18
Haryana	34,23	27,73	20,56	16,22	19,5	28,02
Karnataka	55,14	48,18	36,33	32,82	34,9	29,88
Kerala	59,19	51,48	39,03	29,10	30,3	25,76
Madhya Pradesh	62,66	62,52	48,90	41,92	42,4	40,64
Maharashtra	57,71	63,97	45,23	40,78	35,9	37,93
Orissa	67,28	72,38	67,53	57,64	36,5	49,72
Punjab	28,21	16,37	13,20	12,60	9,3	11,95
Rajasthan	44,76	35,89	33,50	33,21	25,9	26,46
Tamil Nadu	57,43	57,68	53,99	45,80	37,5	32,48
Uttar Pradesh	56,53	47,60	46,45	41,10	34,8	42,28
INDE ENTIÈRE	56,44	53,07	45,61	39,09	35,0	37,27

* Basé sur des enquêtes rapides.

Source: *Business Line*, New Delhi, 20 déc. 1996.

Le sens des réformes

Les quelque trois décennies écoulées n'ont pas été avares de propositions officielles en matière de réformes constitutionnelles. Les principales, en ce qui concerne les rapports entre l'Union et les Etats, émanent du Comité d'enquête sur les relations Centre-Etats présidé par A. Rajamannar, constitué à la demande du gouvernement (DMK) du Tamil Nadu et dont le rapport est publié en 1971, de la Commission sur les réformes administratives présidée par K. Hanumanthaiya, constituée à la demande du gouvernement indien, dont le rapport soumis en 1969 n'a été publié qu'en 1980, du Document sur les relations Centre-Etats adopté par le gouvernement (communiste) du Bengale occidental en 1977, et de la Commission sur les relations Centre-Etats présidée par R.S. Sarkaria, constituée à la demande du gouvernement indien en 1983 et dont le rapport est publié en 1988. Leur analyse permet de préciser le cadre des réflexions qui prévalent actuellement en Inde, oscillant entre une refonte globale des institutions et de simples ajustements de la Constitution.

C'est l'hypothèse la moins probable. Aucun des rapports précités ne la demande. " Notre but n'est pas de détruire la présente Constitution pour en faire une autre ", souligne le comité Rajamannar. " Les dirigeants éminents des différents partis politiques qui ont comparu devant la commission ont souligné leur attachement à l'unité indienne, bien qu'ils aient parlé en faveur de plus d'autonomie et d'initiative pour les Etats. Nous ne pensons donc pas qu'il soit nécessaire de suggérer d'amender la Constitution ", affirme la commission Hanumanthaiya. Le Memorandum du Bengale occidental estime que l'unité de l'Inde sera d'autant plus vivifiée que " les principes fédéraux [seront] correctement compris et mis en œuvre pour aider le modèle démocratique pluri-partisan à survivre ". " Selon nous, conclut la commission Sarkaria à l'issue de son rapport très fouillé de 594 pages, il n'est ni souhaitable ni nécessaire d'altérer de façon profonde les bases de la Constitution ".

Une grande partie des responsables politiques indiens paraît partager ce point de vue. Aucun des programmes des principaux partis politiques aux élections législatives de 1996 ne propose de modifier la forme parlementaire de la Constitution. La plupart se bornent à évoquer la question des rapports entre le Centre et les Etats. Le BJP, par exemple, promet d'appliquer " les principales recommandations de la commission Sarkaria " ³¹ dans le domaine. Le Janata Dal évoque cette même commission en affirmant que " seul un vrai fédéralisme peut élargir et approfondir l'unité et l'intégrité de notre grande nation " ³². Le United Front promet principalement d'accroître l'autonomie des Etats sur la base des recommandations de la commission Sarkaria, " qui ont déjà fait l'objet d'un large consensus " ³³. Quant au parti du Congrès, il ne fait aucune proposition en la matière ³⁴. Même l'Anandpur Sahib Resolution (1985) de l'Akali Dal, base d'action de ce parti régionaliste sikh, rappelle que " l'Inde est une entité géographique fédérale et républicaine " et qu'il faudrait lui donner " une réelle forme fédérale " ³⁵.

La grande majorité des auteurs estiment que le système parlementaire constitue la réponse la mieux adaptée aux conditions indiennes, pratiquement toujours pour la même raison fondamentale : elle favorise l'unité du pays tout en lui permettant d'exprimer sa diversité. L'une des dernières publications sur le sujet, une étude réalisée par le Centre for Policy Research de New Delhi, souligne les avantages du *Cabinet system* ³⁶. Elle montre que le système parlementaire, loin d'affaiblir la position du Premier ministre en le rendant prisonnier de l'Assemblée ou de son parti, le met en situation d'exercer pleinement son

³¹ Bharatiya Janata Party, *Election Manifesto*, 1996, p. 9.

³² Janata Dal, *Election Manifesto*, 1996, p. 21.

³³ The United Front, *A Common Approach to Major Policy Matters and a Minimum Programme*, New Delhi, Confederation of Indian Industry, juin 1996, p. 2.

³⁴ Indian National Congress (I), *Election Manifesto*, 1996.

³⁵ *Anandpur Sahib Resolution*, Indian Council for Sikh Affairs, jan. 1985, non pag.

³⁶ V.A. Pai Panandiker, A.K. Mehra, *The Indian Cabinet. A Study in Governance*, New Delhi, Konark Publ., 1996.

rôle de chef de la nation, de *karta*, c'est-à-dire littéralement de " celui qui fait ", une notion qui fait partie de l'ethos indien. Le *karta* peut être le *karta* de la famille ou d'une institution : peu importe, l'essentiel est qu'il " fasse ". A la tête du pays, il doit gouverner. La mise en œuvre concrète de la Constitution lui permet d'exercer cette fonction, soulignent les auteurs de l'étude, en analysant notamment le lent glissement du système parlementaire vers un " système premier-ministériel ", le renforcement du Secrétariat du Premier ministre et le rôle personnel que chaque Premier ministre est susceptible d'imprimer à la conduite des affaires. L'analyse montre par ailleurs que le *Cabinet system* permet en même temps beaucoup de souplesse. En particulier, il permet de refléter la diversité de l'Inde. Le pays peut dès lors se reconnaître en ses dirigeants. La composition du Cabinet, notamment, adhère assez bien à certaines réalités indiennes politiquement importantes. Au niveau religieux, les données agrégées relatives à l'appartenance religieuse des membres du Cabinet de 1947 à 1990 (le gouvernement V.P. Singh compris) indiquent que les trois principales communautés religieuses du pays y sont convenablement représentées : 80 % de ministres hindous pour 82 % d'hindous dans le pays, 10,76 % de ministres musulmans pour 12,12 % de musulmans dans le pays, 5,37 % de ministres sikhs pour 1,94 % de sikhs dans la population³⁷. Il en va *grosso modo* de même pour les régions, même si certains Etats sont surreprésentés (Uttar Pradesh, Maharashtra et Punjab) tandis que d'autres ne le sont pas assez (l'Andhra Pradesh ou le Bengale, par exemple) ou pas du tout (notamment les Etats du Nord-Est)³⁸. Mais il n'en va pas de même en ce qui concerne la répartition par castes. Globalement, les *upper castes* ou " deux fois nés " représentent entre 55 % et 70 % des membres du Cabinet contre 17,58 % de la population³⁹. Mais la part des castes " arriérées et répertoriées " tend à augmenter dans les années quatre-vingt, sans toutefois atteindre le pourcentage correspondant de la population⁴⁰.

Malgré tout, une refonte globale des institutions n'est pas impossible. Depuis 1947, l'Inde compte des partisans du système présidentiel. Ceux-ci s'expriment au sein de l'Assemblée constituante et leur débat est rude avec les tenants du système parlementaire. Ils se montrent suffisamment convaincants, on l'a vu, pour faire élire le Président par un collège électoral très ample. Par la suite, des voix ne cessent de s'élever en faveur d'un système présidentiel, parmi des dirigeants politiques de premier plan, comme d'anciens présidents de la République, des *Chief ministers*, des membres du Cabinet, et parmi des responsables du monde des affaires, comme les patrons des deux principaux groupes industriels du pays (Tata et Birla). Plusieurs présidents essayent de renforcer les pouvoirs attachés à leur fonction, notamment le premier d'entre eux (Rajendra Prasad). Des projets sont publiquement avancés en ce sens. Les deux plus célèbres le sont au moment

³⁷ *Ibid.*, p. 71-73.

³⁸ *Ibid.*, p. 80-81.

³⁹ *Report of the Backward Classes Commission, First Part, vol. 1 & 2, Govt. of India, 1980, p. 56.* Les hautes castes (Forward Hindu Castes & Communities) comprennent les brahmanes (5,52 %), les rajputs (3,90 %), les marathes (2,21 %), les jats (1 %), les vaishyas-banias (1,88 %), les kayasthes (1,07 %) (plus une catégorie de " divers " : 2 %).

⁴⁰ V.A. Pai Panandiker, *The Indian Cabinet...*, *op. cit.*, p. 75.

de l'Etat d'urgence (1975-77) ; l'un, présenté par le responsable du parti du Congrès à Bombay lors d'un séminaire public tenu en présence du Premier ministre, fait même l'objet d'une publication dans l'organe du parti, *Socialist India*. A plusieurs reprises, le BJP envisage lui aussi l'instauration d'un régime présidentiel. Lors de la crise de 1969, enfin, la question du renforcement des pouvoirs du Président au détriment de ceux du Premier ministre se pose concrètement. A l'époque, le candidat officiel du parti du Congrès à l'élection présidentielle avait fait savoir qu'il s'opposerait à la nationalisation des banques décidée par ordonnance par I. Gandhi. Si le candidat de cette dernière à l'élection n'avait pas triomphé, un conflit se serait immanquablement développé sur les pouvoirs relatifs du Président et du Premier ministre, sur la base même de deux interprétations contradictoires de la Constitution. Quelle qu'en ait été l'issue, la fonction présidentielle aurait été au cœur du débat.

Force est de constater aujourd'hui que l'instabilité gouvernementale croissante, conséquence du fractionnement des partis politiques et de l'apparition de majorités parlementaires faibles, fluctuantes ou aléatoires, place le Président dans la situation de jouer le rôle de dernier rempart de la Constitution. Certes, aux termes de l'article 74, le Président est formellement lié à l'avis du Premier ministre depuis le 42^{ème} amendement de 1976 (le 44^{ème} amendement de 1978 autorise toutefois le Président à demander au Conseil des ministres de reconsidérer une seconde fois l'avis du Premier ministre). Mais, depuis 1979, le Président est souvent obligé de faire des choix personnels pour dénouer des crises. En 1979, Sanjiva Reddy est confronté à un imbroglio constitutionnel étonnant qui l'oblige, de son propre chef, à dissoudre l'Assemblée du Peuple sur l'avis d'un Premier ministre démissionnaire (Charan Singh) qu'il vient de nommer après avoir dû accepter la démission du précédent Premier ministre (Morarji Desai) dans des conditions déjà étranges, mais qui (Charan Singh) ne s'est même pas présenté devant l'Assemblée, alors qu'au sein même de cette Assemblée, le leader de l'opposition (Jagjivan Ram) s'affirme capable de disposer d'une majorité et demande en conséquence au Président de le nommer Premier ministre⁴¹... En 1986-1988, un âpre conflit oppose publiquement Rajiv Gandhi au Président de l'époque, Zail Singh. La " démission " du premier par le second et une mesure d'*impeachment* contre ce dernier font partie des hypothèses que la presse de l'époque évoque quotidiennement. De même, au lendemain des élections législatives de 1996, la décision du Président de la République d'appeler le BJP, en tant que parti représenté à la *Lok Sabha*, à former un gouvernement, fait ainsi l'objet d'une vive polémique. N'était-il pas évident que le BJP n'était pas en mesure d'étendre sa majorité au-delà de ses propres forces, dès lors que le Congrès avait annoncé son refus de le soutenir ? La décision du Président n'en autorisa pas moins le leader du parti nationaliste hindou à effectuer un " tour de piste " de quelque deux semaines à la tête de l'Etat, avant que Gowda, le dirigeant du Front uni, ne soit enfin nommé Premier ministre. Dans ces conditions, la question de l'étendue des pouvoirs discrétionnaires du Président devient un enjeu politique.

De là à adopter un système présidentiel, il y a une marge qui fait quand même hésiter plus d'un critique du système parlementaire. Avec toujours la même lancinante problématique : en concentrant tous les pouvoirs autour d'un seul homme, un système présidentiel ne risquerait-il pas de renforcer les tendances centrifuges du pays au lieu de

⁴¹ N.S. Reddy, *Without Fear or Favour. Reminiscences and Reflections of a President*, New Delhi, Bombay, Allied Publ., 1989, pp. 22-46.

les contenir ? C'est la raison pour laquelle toute refonte globale de la Constitution indienne dans un sens présidentialiste ne saurait, sans doute, se contenter de redéfinir la place et le rôle du Président dans le vie politique. Révélatrice, de ce point de vue, est la réflexion d'un homme comme B.K. Nehru, ex-ambassadeur, ex-gouverneur et ex-directeur exécutif de la Banque mondiale, favorable à l'instauration d'un système présidentiel⁴². Elle s'inscrit dans le cadre d'un modèle à trois étages destiné à répondre à la logique des mutations économiques et politiques indiennes : renforcer l'Union pour maintenir l'unité de l'ensemble national, accroître l'autonomie des régions pour permettre l'expression des nouvelles revendications économiques et politiques, développer la démocratie locale pour répondre aux nouvelles pressions populaires. Au sommet, l'autorité fédératrice de l'Union serait exercée par un président élu au suffrage universel mais dont la sphère des pouvoirs serait réduite à l'essentiel (défense, politique étrangère, communications, monnaie...), ce mode d'élection devant faciliter à terme, espère-t-on, l'émergence d'un système bi-partisan. Au niveau intermédiaire, les régions ou les Etats se verraient reconnaître les pouvoirs les plus étendus. A la base, au niveau des villages, des villes et des districts, la démocratie locale serait vivifiée par le développement des comités élus, les *panchayat*. Il est frappant de noter que certaines de ces dispositions recoupent les préoccupations de ceux qui proposent simplement d'amender significativement la Constitution sans en bouleverser les équilibres fondamentaux.

DES RÉFORMES DÉCENTRALISATRICES

Toutes les propositions de réforme les plus significatives visent à renforcer l'autonomie des Etats, autrement dit à accentuer le caractère fédéral de la Constitution indienne sur les plans politique et économique. Les propositions communistes comptent parmi les plus radicales dans le domaine. Ainsi, le Memorandum du gouvernement du Bengale occidental propose d'amender le préambule de la Constitution pour inclure le qualificatif " fédéral " dans la définition de la République indienne et de remplacer systématiquement dans la Constitution le mot " Union " par celui de " Fédération ". Il demande que le " pouvoir résiduel " de légiférer (art. 248) revienne exclusivement aux Etats et non à l'Union. De même, il demande la suppression de l'article 249 donnant au Parlement central le droit de légiférer dans des domaines relevant de la liste des Etats. Il adopte également une position radicale dans le domaine de la fonction publique, en recommandant la suppression des corps de la haute fonction publique comme l'Indian Administrative Service (IAS) et l'Indian Police Service (IPS) au bénéfice de corps fédéraux et provinciaux. Les principales propositions des fédéralistes concernent les points suivants :

Le rôle des gouverneurs dans les Etats. Il est jugé trop dépendant du gouvernement central par nombre de partis régionalistes. Ainsi, le parti DMK du Tamil Nadu suggère qu'il bénéficie d'une stabilité plus grande et ne puisse être remplacé qu'en cas de " mauvais comportement " ou d'incapacité, après enquête de la Cour suprême. Il aimerait également que le gouvernement de l'Etat soit toujours consulté avant que le Président

⁴² B.K. Nehru, *Thoughts on our Present Discontents*, Bombay, New Delhi, Allied Publ., 1986.

prenne la décision de le nommer, ou qu'il soit nommé sur l'avis du Conseil intergouvernemental⁴³. D'autres proposent la formation d'un Conseil présidentiel destiné à guider le Président dans son choix. La commission Sarkaria, pour sa part, propose que la Constitution énonce que le gouverneur est nommé après consultation effective avec le *Chief minister* de l'Etat concerné. Elle rejette l'idée d'un Conseil présidentiel, qui porterait atteinte à la structure parlementaire de la Constitution ; et imposer l'avis du Conseil intergouvernemental lui paraît engendrer une trop forte politisation du poste.

La *President's rule*. C'est la bête noire des fédéralistes. Le programme minimum du Front uni arrivé au pouvoir aux élections de 1996 ne reprend pas la proposition de certaines de ses composantes visant à le supprimer. Il propose de l'amender de telle sorte qu'il ne puisse pas être mal utilisé⁴⁴. Dans le même esprit, la commission Sarkaria, qui ne fait pas moins de douze propositions sur le sujet, suggère d'amender l'article 356 de telle sorte qu'il devienne moins arbitraire ou moins brutal (par exemple, le gouverneur pourrait dans certains cas recommander la *President's rule* sans dissoudre l'Assemblée).

En matière de décentralisation financière. Les propositions des communistes sont particulièrement détaillées sur ce point et visent à accroître de façon notable les ressources propres des Etats. Certains partis, comme la Conférence nationale de l'Etat du Jammu-Cachemire, sont nettement plus réservés sur ce point, craignant que l'autonomie économique et fiscale ne désavantage les Etats déjà défavorisés. Quant à la commission Sarkaria, elle consacre le plus long chapitre de son rapport (104 pages) à la question, en poussant elle aussi dans le sens de la décentralisation économique.

Dans le domaine de la démocratie locale, pratiquement tous les partis politiques, ainsi que la commission Sarkaria, soulignent la nécessité absolue de mettre en œuvre la partie IX de la Constitution relative aux conseils de village et de districts (*panchayat*), qui ont fait l'objet d'une très importante refonte constitutionnelle en 1992 (73^{ème} amendement). Ce point mériterait à lui seul une étude spécifique. On se bornera à dire ici que le déficit démocratique indien en matière de démocratie et d'administration locale est énorme et que peu d'Etats ont effectué les efforts suffisants en ce secteur, le Karnataka, le Cachemire et surtout le Bengale occidental depuis 1977 étant les Etats les plus avancés dans ce domaine.

Enfin, mais on comprendra que la liste n'est pas exhaustive, les partisans de la décentralisation mettent l'accent sur la nécessité de réactiver et de vivifier les institutions de coopération Centre-Etats et inter-Etats, comme le Conseil national du développement ou le Conseil intergouvernemental, domaine dans lequel, de fait, le gouvernement Gowda a fait de réels efforts.

⁴³ Il s'agit d'un organisme présidé par le Président de la République et chargé, notamment, de régler les problèmes délicats susceptibles de se développer entre les Etats, ou entre certains d'entre eux et l'Etat central.

⁴⁴ The United Front, *A Common Approach...*, *op. cit.*, p. 2.

Conclusion

“ Les périls de la démocratie ” : c’est ainsi que P.C. Alexander, ancien *Principal Secretary* d’Indira Gandhi puis de Rajiv Gandhi, ex-ambassadeur puis successivement gouverneur des Etats du Tamil Nadu et du Maharashtra, intitule en 1995 le livre qu’il publie sur ces expériences politiques et administratives⁴⁵. Le titre est révélateur. De quelque côté que l’on se tourne, il semble, en effet, que la démocratie parlementaire indienne subisse, depuis une vingtaine d’année au moins, des tensions croissantes. La confiance d’une fraction de la population dans ses institutions nous semble être aujourd’hui atteinte. Certains cherchent désormais des issues politiques dans des voies qui, comme celle que proposent d’emprunter les nationalistes hindous, illustrent la quête globale de nouvelles définitions identitaires. D’autres placent leur confiance dans le pouvoir judiciaire, les juges étant appelés à jouer, en raison même du grippage des rouages démocratiques, le rôle de recours ou de refuge contre les abus : la question du pouvoir des juges fait aujourd’hui l’objet d’un débat important en Inde, un pays où le rôle des professions juridiques dans la vie nationale a toujours été significatif. D’autres, enfin, et ce sont eux dont nous avons ici analysé en priorité les propositions en tentant de les resituer dans leur cadre général, soulignent la nécessité de modifier l’équilibre fédéral de la Constitution dans un sens beaucoup plus fédéraliste et décentralisé que celui envisagé par les Constituants de 1947-1950 et, surtout, que celui mis en œuvre par les dirigeants indiens depuis l’indépendance. Le développement des forces centrifuges sur le plan politique, tandis que, sur le plan économique, celui des forces centripètes devient un facteur de blocage pour la nouvelle étape du développement indien, constitue l’un des phénomènes clés de ces dernières années. Alors que la dialectique de l’unité et de la diversité reste au cœur de la problématique des réformes, l’avenir de l’Inde semble désormais suspendu à sa capacité d’amender sa démocratie parlementaire dans le sens de la décentralisation. L’un des phénomènes les plus notables, sans doute, est la lenteur avec laquelle le processus s’enclenche depuis la disparition du “ système congressiste ”. C’est peut-être que l’Inde a encore le temps de se donner le temps de changer. Mais c’est aussi la conséquence de l’instabilité de ses gouvernements, qui ne leur laisse pas le loisir d’entreprendre les réformes nécessaires. Si toutefois la tâche n’était pas entreprise, ne sera-t-on pas un jour conduit à parler, plutôt que de périls de la démocratie, d’une démocratie en péril ?

⁴⁵ P.C. Alexander, *The Perils of Democracy*, Bombay, Delhi, Somaiya, 1995.