

LES INSTITUTIONS DE L'UNION INDIENNE

1. Le système politique indien: institutions et vie politique nationale

Les principes fondamentaux de la démocratie indienne

La Constitution indienne est la plus longue au monde. La tradition inégalitaire hindoue de l'Inde oppose une certaine résistance à cette constitution. Si on l'applique, elle rend le système des castes hors-la-loi.

La Constitution a été élaborée entre 1947 et 1950 par une commission de l'Assemblée formée des principaux chefs du parti du Congrès (Nehru, Patel) et de quelques politiciens indépendants, comme Ambedkar, leader des Intouchables. Il s'agissait pour eux d'asseoir sur des bases solides un Etat qui héritait en même temps de territoires sous administration britannique directe (et qui jouissaient depuis 1937 d'un régime représentatif octroyé par la puissance coloniale), et d'une multiplicité de protectorats (les "Etats princiers") qui étaient pour la plupart dépourvus de toute expérience représentative, et encore moins démocratique.

Inspirée du modèle américain, la Constitution énonce:

- des droits fondamentaux inaliénables (liberté, égalité, résistance à l'oppression et recours contre les abus de pouvoir, libre exercice de toute religion, droit de propriété), d'où découlent l'abolition du système inégalitaire des castes et de l'intouchabilité, la reconnaissance de toutes les religions sur pied d'égalité, la reconnaissance de droits civils particuliers à chaque communauté (droit musulman, droit hindou qui inclut sikh, jaïn et bouddhistes, droit chrétien, parsi, etc.) s'ils ne vont pas à l'encontre des droits de l'homme, la prépondérance du pouvoir judiciaire. L'Inde a une vision multicommunautaire. C'est la différence entre sécularisme (tout le monde peut mettre en avant sa religion et a des droits) et laïcité (on ne montre pas sa religion). Enfin, un individu ou un groupe peut avoir recours contre l'Etat.
- des principes directeurs de l'action de l'Etat (justice sociale et économique, bien-être du peuple etc.) d'où découlent les politiques de discrimination positive en faveur des sous-privilegiés (ex-intouchables et ex-tribaux), l'intervention de l'Etat dans le domaine économique par des politiques de développement et de redistribution etc. Ces principes ne s'imposent pas autant que les principes fondamentaux qui sont les « Védas » de la loi. Ils sont plus vagues.

Le statut de l'Inde est défini de façon intangible:

- un régime républicain : l'Inde cesse d'être un dominion, ce qu'elle était provisoirement à l'Indépendance ; mais elle restera membre du Commonwealth (anciennes colonies britanniques). Les élections sont à suffrage universel pour les deux sexes.
- un système fédéral, sans droit de sécession des éléments constituants : l'Inde est qualifiée d'Union d'Etats et comprend aussi des Territoires qui sont administrés plus directement par le pouvoir central.
- une démocratie (ce qui implique le suffrage universel des deux sexes)

La Constitution peut être l'objet d'amendements qui doivent être votés par le Parlement à la majorité des 2/3 (il n'y a pas de référendum) ; son application est assurée par le pouvoir central ou déléguée aux Etats de l'Union ; la constitutionnalité des lois et décrets est garantie par la Cour Suprême.

Les institutions centrales de la démocratie indienne

Le pouvoir législatif au Centre appartient à un parlement composé de deux assemblées, dont les membres sont qualifiés à l'anglaise de *MP, Members of Parliament*: l'Assemblée du Peuple (*Lok Sabha*) est élue pour 5 ans au suffrage universel direct des deux sexes à partir de 18 ans, au scrutin uninominal à un tour inspiré du système de la Chambre des Communes britannique, qui permet de dégager des majorités relatives. Il n'existe qu'un collège électoral, mais dans certaines circonscriptions, seuls peuvent se présenter des candidats appartenant à la catégorie des ex-intouchables ou des aborigènes pour assurer la représentation des premiers (définis constitutionnellement comme *scheduled castes* - castes répertoriées, 15 à 16% de la population) ou des seconds (*adivasi*, définis constitutionnellement comme *scheduled tribes* - tribus répertoriées, 7 à 8% de la population) : cette mesure prise pour 10 ans a été régulièrement reconduite par des amendements à la constitution.

L'Assemblée du Peuple investit le Cabinet choisi par le Premier Ministre (*PM*), pressenti par le Président (le Premier Ministre peut être un membre de l'autre assemblée du Parlement, ce qui est le cas depuis mai 2004) ; elle peut lui retirer sa confiance ; elle vote le budget, propose et vote les lois de l'Union ; elle peut être dissoute par le Président sur proposition du Premier Ministre.

La seconde composante du Parlement, l'Assemblée des Etats (*Rajya Sabha*), élue au suffrage indirect pour 6 ans par les assemblées des Etats de l'Union, renouvelable par tiers, dispose de prérogatives très restreintes, plus proches de celle du Sénat français que du Sénat américain ; son président a le titre de Vice-Président de la République. Le Parlement se réunit en Congrès pour voter les amendements à la Constitution, et, avec des représentants des Assemblées régionales, pour désigner tous les 5 ans, sur proposition du Premier Ministre en exercice, le Président de la République.

Le Président de la République, chef de l'Etat, dispose de peu de pouvoirs autonomes si ce n'est pour pressentir comme Premier Ministre celui qu'il estime capable d'obtenir une majorité à l'Assemblée. Il agit à la requête du Premier Ministre, chef de l'exécutif, pour nommer aux hautes fonctions administratives, juridiques et militaires ; il promulgue les lois, peut dissoudre l'Assemblée centrale ou les Assemblées des Etats, proclamer l'état d'urgence (*State of Emergency*, en cas de guerre, mais aussi utilisé à des fins politiques entre 1975 et 1977), substituer l'autorité centrale à celle des Etats pour une durée limitée (*President's Rule*, fréquemment utilisé à partir des années 1970). Il nomme les membres de la commission électorale, organisme doté de pouvoirs considérables pour organiser les élections et en contrôler la validité

Dans chaque Etat et dans certains territoires (Delhi, Pondichéry), une assemblée législative (*Vidhan Sabha*) est élue pour 5 ans selon le même principe que l'Assemblée du Peuple centrale (il y a une seconde Assemblée dans quelques grands Etats) ; le *Chief Minister (CM* - il n'y a pas de traduction française appropriée) pressenti par le gouverneur

(représentant du pouvoir central, désigné par le Président pour 5 ans et amovible à sa discrétion, et non pas élu comme aux USA) est investi par l'Assemblée législative (dont les députés sont qualifiés de *MLA, Members of the Legislative Assembly*).

Le pouvoir judiciaire est exercé au sommet par la Cour Suprême, composée de 25 membres inamovibles jusqu'à leur retraite (65 ans), désignés par le Président de la République, sur proposition des Hautes Cours de chaque Etat. Inspirée du modèle américain, la Cour Suprême dispose de pouvoirs très étendus : elle cumule les fonctions exercées en France par le Conseil Constitutionnel, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation, et ses décisions s'imposent à toutes les autorités de l'Etat. Dans le contexte du fédéralisme indien, c'est également elle qui arbitre en dernier ressort des conflits d'autorité entre les Etats. Elle a été amenée au cours des dernières années à prendre des initiatives pour imposer à l'administration l'application de décisions d'intérêt public, notamment en matière de défense de l'environnement. A bien des égards, on peut considérer qu'elle détient comme aux Etats-Unis une position prééminente.

Les principaux partis politiques indiens actuels

Les partis politiques indiens se sont d'abord constitués dans le contexte de la lutte pour l'indépendance : les positions idéologiques s'exprimaient de façon subordonnée à cet impératif principal. Le Parti du Congrès, parti de gouvernement incontesté de 1947 à 1977, apparaissait comme une coalition d'intérêts divers unis autour de la personnalité de Nehru, puis de sa fille Indira Gandhi, dans l'idéal de la construction d'un Etat démocratique et laïque, d'une économie moderne et d'une société libérée du carcan de la tradition. Mais ce parti a été la victime d'un déclin continu depuis les élections de 1984 qui ont fait suite à l'assassinat d'Indira Gandhi ; les électeurs qui votaient traditionnellement pour lui aux extrémités de l'échelle sociale (les brahmanes nationalistes, les intouchables, les musulmans) s'en sont détournés, les masses populaires non intouchables (OBC : other backward classes) ont eu tendance à voter de plus en plus pour des organisations régionalistes. Il lui a donc fallu conclure des alliances fragiles pour obtenir une majorité à l'Assemblée, voire constituer des cabinets sans majorité absolue. Pour reconquérir ses électeurs, Rajiv Gandhi, successeur de sa mère, puis après son propre assassinat en 1991, Narasimha Rao, ont été conduits à employer un mélange de démagogie et de manière forte qui n'ont guère amélioré l'image du parti. L'arrivée sur le devant de la scène de Sonia Gandhi, la veuve de Rajiv, à la fin des années 1990, n'a pas pu réellement redynamiser l'organisation sur la base des liens de fidélité dynastiques. Par contre, comme l'ont montré les résultats des élections de 2004 qu'il a remportées, le Congrès est encore capable de se mobiliser sur la base des principes de Nehru et pour tirer parti des faiblesses de ses adversaires, et il existe en son sein des courants rénovateurs qui en donnent une image rajeunie.

Le Parti Communiste indien (CPI), créé avant l'indépendance, est resté marginal sauf dans quelques régions (Calcutta et le Kerala notamment). Il a été affecté par une scission qui a donné naissance au cours des années 1960 à un Parti Communiste Marxiste (CPM) refusant de s'aligner sur Moscou. La différence historique n'a plus guère de raison d'être après l'implosion de l'URSS, mais elle subsiste en Inde. Le CPI a eu tendance à soutenir les gouvernements congressistes, alors que le CPM, indépendant et se définissant comme plus

à gauche sans pourtant s'être jamais aligné sur les thèses maoïstes, a connu un succès constant au Bengale qu'il gouverne sans interruption depuis 1977.

Le nationalisme indien a été doublé depuis l'indépendance et la partition d'un nationalisme hindou, principalement anti-musulman parce qu'initialement anti-Pakistanaï, mais aussi accessoirement anti-chrétien, et désireux de réintégrer les *adivasi* (tribaux) et les *dalit* (ex-intouchables) dans la société hindoue. Hostile au sécularisme nehruvien, et tirant parti de la montée de l'intégrisme musulman au Moyen Orient, il finit par attirer à lui un courant hostile au dirigisme avec lequel s'était identifié le Congrès : d'où la formation d'un mouvement de droite, combinant libéralisme, attachement au système démocratique, et traditionalisme d'inspiration brahmanique ; tout ceci a donné naissance au Parti du Peuple indien (*Bharatiya Janata Party*, BJP), qui oscille entre ses origines extrémistes et la respectabilité que lui ont donné ses expériences au gouvernement depuis les années 1990.

Le résultat est la naissance d'une sorte de bipartisme depuis la fin des années 1970, de sorte que l'Union Indienne pourrait ressembler de plus en plus à une démocratie européenne, avec un centre gauche laïque, converti au libéralisme économique mais conservant des réflexes dirigistes, flanqué d'une extrême gauche de plus en plus identifiée par son socialisme gestionnaire; et un centre droit libéral, soucieux de limiter les transferts sociaux, flanqué d'une extrême droite prônant l'exclusion des 'étrangers'.

Mais ce bipartisme est assez illusoire: en effet, de nouvelles organisations sont apparues visant à représenter des secteurs spécifiques de la société, sur des bases identitaires (religieuses, régionales, de caste etc.) Le paysage politique indien diffère radicalement de celui de la France, de l'Allemagne ou de la Grande Bretagne et ressemble davantage à celui de l'Espagne ou de l'Italie, du fait de l'existence de puissants partis régionalistes. On y trouve en outre des organisations comme le *Samajwadi Party* et le *Bahujan Samaj Party*, qu'on pourrait qualifier de plébéiennes, représentant les intérêts sectoriels de groupes spécifiques : le premier défend les intérêts des catégories intermédiaires (OBC), ni ex-intouchables ni hautes castes, qui s'estimaient mal représentées par le Congrès ou par le BJP ; le second ceux des ex-intouchables qui avaient perdu confiance dans le Congrès pour lequel ils votaient traditionnellement. A la fin des années 1990 s'est dessinée une alliance entre les partis communistes, les partis régionalistes et les partis 'plébéiens' (cabinet Dewe Gowda), mais cette troisième force, trop hétéroclite, n'est pas parvenue à s'imposer, et c'est finalement le BJP, en 1998-99 (cabinet A.B. Vajpayee) puis le Congrès, en 2004 (cabinet Manmohan Singh), qui sont arrivés à fédérer autour d'eux une partie de ces forces régionales ou sectorielles, qui n'ont pas une assise nationale suffisante pour gouverner au Centre, mais dont l'appoint est devenu indispensable à tout gouvernement au Centre.

Partis nationaux

Le Parti du Congrès (INC: *Indian National Congress*): fondé en 1885

Le Parti du Peuple Indien (BJP: *Bharatiya Janata Party*): fondé sous ce nom en 1980, mais héritier du *Jan Sangh* fondé en 1951.

Le Parti Communiste Indien (CPI: *Communist Party of India*) fondé en 1928, et le Parti Communiste Marxiste (*Communist Party - Marxist*) fondé en 1964.

Le Parti socialiste (SP: *Samajwadi Party*) et le Parti des masses (BSP: *Bahujan Samaj Party*) ont été tous deux créés depuis 1980 dans les Etats de la vallée du Gange. Leur audience est limitée à ces régions.

Les élections législatives d'avril-mai 2004 à l'Assemblée du Peuple (*Lok Sabha*)¹

675 millions d'électeurs inscrits, 387,4 millions de votants (taux de participation de plus de 56%), 543 circonscriptions et 545 sièges (deux parlementaires pouvant être nommés par le Président pour représenter la minorité anglo-indienne), 700.000 bureaux de vote, des élections en quatre vagues qui s'étendent sur trois semaines : tout ceci donne la mesure de la machine électorale de la plus grande démocratie du monde.

Les résultats globaux de 2004 ont surpris la plupart des observateurs peu au fait des effets d'amplification du scrutin uninominal à un tour : le BJP et ses alliés, donnés gagnants, n'ont obtenu que 185 sièges (90 de moins qu'aux élections précédentes de 1999), alors qu'ils ont rassemblé 34,8% des voix ; le Congrès et ses alliés ont remporté 220 sièges (69 de plus qu'en 1999), alors qu'ils n'ont rassemblé que 35,6% des voix. Les deux partis communistes ont totalisé 53 sièges (gain de 16 sièges par rapport à 1999) pour 7% des voix, le parti Samajwadi (représentant les masses pauvres de la vallée du Gange, à l'exclusion des *Dalit*) 36 sièges (+ 10 sièges) pour 4% des voix, et le parti Bahujan Samaj (représentant les *Dalit* de l'Inde du Nord) 19 sièges (+ 5 sièges) pour 5% des voix.

Une analyse plus fine des résultats fait apparaître que le BJP proprement dit a perdu 2,3% des voix et 42 sièges par rapport aux élections de 1999 qu'il avait gagnées haut la main, et que deux de ses alliés de fraîche date dans le sud, le Telugu Desam (Andhra Pradesh) et l'ADMK (Tamil Nadu) se sont effondrés (perte de 34 sièges). Paradoxalement, le Congrès lui même a perdu presque autant de voix que le BJP (- 2%) mais a gagné 31 sièges grâce à une politique d'alliances ou de non-concurrence plus efficace.

La répartition géographique des sièges fait apparaître une présence majoritaire du Congrès à Delhi, en Haryana, Himachal, Assam, Andhra Pradesh et une présence diffuse dans la plupart des autres régions; une présence majoritaire du BJP au Rajasthan, au Madhya Pradesh, au Chhatisgarh et en Orissa, Etats traditionalistes formant une bande en Inde centrale, ainsi qu'au Karnataka, Etat moderne du sud ; une représentation à peu près égale de ces deux formations ou de leurs alliés en Inde de l'Ouest (Gujarat et Maharashtra) ; une présence majoritaire de partis représentant les basses castes en Uttar Pradesh au Bihar, les deux grands Etats paysans de l'Inde du Nord; une majorité de partis d'*adivasi* liés au Congrès au Jharkhand, Etat minier et industriel de l'Inde de l'Est, et dans les micro - Etats du Nord Est ; la traditionnelle majorité communiste au Bengale indien et au Kerala, parmi les Etats les plus alphabétisés de l'Inde, et une prépondérance nette de partis régionalistes au Punjab, et au Tamil Nadu.

Ainsi, les déplacements de voix ont souvent été minimes, mais ils sont la plupart du temps allés dans le même sens, sanctionnant deux aspects de la politique du précédent gouvernement :

- un excès d'assurance, une prétention injustifiée à s'attribuer le mérite de la croissance économique et à incarner seule l'Inde qui progresse, une vision idyllique de l'Inde (exprimée par le slogan: "l'Inde resplendit") alors que la pauvreté de masse persiste : à cet égard, son

¹ www.indian-elections.com, www.flonnet.com

échec en Andhra Pradesh, et surtout dans la région de Delhi, fait écho à son succès dans les régions traditionalistes ;

- les dérives démagogiques qui l'ont conduit à appuyer à Mumbai, au Gujarat et au Jharkhand les éléments hindous extrémistes et à tolérer voire encourager les violences anti-musulmanes et anti-chrétiennes: dans ces trois régions, la remontée du Congrès et de ses alliés, perçus comme plus fidèles aux idées nehruviennes, représente un désaveu net et une preuve d'attachement de la population au principe de laïcité de l'Etat.

Le ministère Manmohan Singh

Sonia Gandhi ayant renoncé au poste de Premier Ministre en raison de la campagne menée contre elle sous prétexte de son origine étrangère, le choix de Manmohan Singh pour diriger le gouvernement s'est imposé de façon évidente au Congrès : Manmohan Singh incarne l'expérience, l'intégrité et le courage politique. Ministre des Finances au début des années 1990, il a été l'initiateur et l'artisan de la libéralisation maîtrisée de l'économie, et jouit de la confiance des milieux d'affaires sans s'être pour autant aliéné l'aile gauche du Congrès. *Self made man*, d'origine très modeste, économiste formé à Oxford, il a enseigné à Delhi et mené une carrière de haut fonctionnaire. Issu de la minorité sikh, il ne s'est jamais impliqué dans les calculs tortueux de certains de ses coreligionnaires (tel Zail Singh qui fut Président de la République au tournant des années 1980). Il est membre de la Haute Assemblée (*Rajya Sabha*), donc moins impliqué dans la politique politicienne que ses collègues.

Les ministères clés du quatrième cabinet (décembre 2008) sont tenus par des Congressistes (Intérieur : P. Chidambaram ; Défense : A.K. Antony ; Finances : P. Chidambaram ; Affaires Etrangères : Pranab Mukherjee ; Education : Arjun Singh ; Commerce et Industrie : Kamal Nath), ou d'ex-Congressistes (Agriculture et alimentation : Sharad Pawar). Certains importants ministères techniques reviennent à des représentants des partis d'OBC (Chemins de fer : Laloo Prasad Yadav), de partis tamouls (Santé : A. Ramdoss). Le Cabinet ne comprend que deux femmes (Justice sociale : Meira Kumar ; Tourisme : Ambika Soni) et aucun musulman à un poste clé. Mais le gouvernement a fait élire en juillet-août 2007 comme Président de la République une femme (Pratibha Patil), et comme Vice-Président un Musulman (Hamid Ansari), et les ministères des affaires minoritaires et des affaires tribales sont occupés par un musulman et par un adivasi. L'une des faiblesses de ce gouvernement est de comprendre un nombre important de ministres très âgés, en qui les acteurs de l'expansion économique indienne ne se reconnaissent pas : mais ce phénomène se retrouve dans les rangs de l'opposition BJP.

Après les attentats de Bombay, commis par des musulmans d'origine pakistanaise, il sera très difficile au gouvernement de gagner les élections législatives prévues en mai 2009.

Les grands enjeux politiques actuels

La question des relations de l'Union Indienne avec le Pakistan se pose depuis la partition avec la même acuité : elle a déjà entraîné trois guerres déclarées entre 1948 et 1971, et de nombreux incidents contenus de justesse. Ce qui lui donne une particulière gravité dans le contexte général du début du 21e siècle, c'est d'abord que les deux pays

sont devenus des puissances nucléaires ; c'est ensuite que le Pakistan, déstabilisé par sa proximité avec l'Afghanistan et le rôle de base arrière de la lutte antisoviétique que les Etats Unis lui ont fait jouer, est devenu un des principaux foyers mondiaux de l'islamisme militant alors que l'hindouisme militant est devenu virulent en Inde ; c'est enfin que l'ancien Etat princier du Cachemire à majorité musulmane, incorporé à l'Union Indienne peu après la partition, continue d'être revendiqué par le Pakistan, qui y entretient des mouvements armés qui sont devenus particulièrement virulents au cours des années 1990 : ce qui a conduit l'Inde à placer la région sous contrôle militaire sans parvenir à venir à bout des guérillas locales. Sur cette question qui est perçue comme un enjeu national vital, les deux principaux partis ont des positions assez identiques : fermeté et recherche du contact avec le gouvernement pakistanais.

La question des relations entre la majorité hindoue et les minorités religieuses, principalement les musulmans et les sikhs, est liée à la précédente, mais elle comporte aussi une dimension remettant en cause la laïcité (*secularism*) de l'Etat en Inde, qui se distingue à cet égard de tous ses voisins qui accordent à la religion majoritaire un statut privilégié (l'islam au Pakistan et au Bangladesh, le bouddhisme à Sri Lanka et au Bhoutan, l'hindouisme au Népal). Sur cet enjeu de taille, le Congrès est suivi par les communistes et par la majorité des partis régionalistes, pour défendre les principes de Nehru, que le BJP (suivi de la Shiv Sena et dans une certaine mesure des régionalistes assamais hostiles aux immigrants musulmans) remet en cause au nom de la défense de l'hindouité (*hindutva*). Les incidents qui ont éclaté au début des années 1990 en Inde du Nord et qui ont abouti à la destruction de la mosquée d'Ayodhya par des militants hindous, et ceux qui ont opposé des groupes hindous et musulmans à Bombay, puis depuis les années 2000 au Gujarat, dont l'aile dure du BJP a voulu faire un laboratoire de ses idées, sont susceptibles de créer des ferments de guerre civile. Il en a été de même de ceux qui ont été provoqués au cours des années 1980-1990 par les militants sikhs du Punjab qui réclamaient la création d'un Etat indépendant, le Khalistan, avec l'appui de puissante diaspora sikh d'Occident et l'encouragement discret des services pakistanais : mais ce conflit a été étouffé par un mélange de répression et de concessions et il est peu probable qu'il ressurgisse dans un proche avenir.

Cette revendication sikh s'inscrivait aussi dans un ensemble de mouvements séparatistes apparus dès l'indépendance chez certaines communautés des marges de l'Inde (tels les *adivasi* d'ethnie Naga). Ces mouvements ont été encouragés par l'obtention par les militants bengalis de l'indépendance du Bangladesh, qui s'est séparé du Pakistan en 1971 avec l'appui de l'Inde. Une tendance à la "balkanisation" s'est propagée surtout dans le nord-est de l'Inde, où le pourtour de l'Assam a été morcelé en micro-Etats, et où des incidents violents ont opposé les différentes communautés de cette zone multiethnique: mais cette évolution a pu être contenue dans le cadre de l'Union Indienne. Les revendications linguistiques avaient été gérées de la même façon quelques décennies plus tôt par les gouvernements congressistes, qui avaient consenti à la création de nouveaux Etats de l'Union. Le gouvernement BJP a de même en 2000 séparé du Bihar l'Etat du Jharkhand (à majorité *adivasi*), du Madhya Pradesh celui du Chhatisgarh (où les *adivasi* sont également très nombreux), et de l'Uttar Pradesh celui de l'Uttaranchal (où les hautes

castes sont fortement représentées) : toutes ces créations répondent à des revendications régionalistes, mais aussi à des calculs électoraux de la part du parti au pouvoir au Centre.

La généralisation de la politique des quotas (22,5% des emplois publics, sous condition de compétence, et des facilités d'accès à l'enseignement supérieur) qui était initialement réservée aux seules castes et tribus répertoriées, constitue un autre enjeu de taille. En 1990 le gouvernement dirigé par un dissident du Congrès, V.P. Singh, décida d'appliquer les recommandations d'une commission d'enquête (la Commission Mandal) qui proposait de réserver 27% supplémentaires des emplois aux catégories défavorisées situées juste au dessus des ex-intouchables et tribaux, et représentant plus de 50% de la population, catégories qualifiées d'*OBC (Other Backward Classes)* par la Constitution, qui sans plus de précisions envisageait de leur étendre le principe de la discrimination positive. Cette mesure, ou plutôt cette intention, suscita des réactions extrêmement négatives de la part de l'aristocratie des hautes castes craignant de perdre ses positions acquises, qui trouva dans le BJP un parti réceptif à ses préoccupations; de la part des groupes répertoriés jusque là seuls bénéficiaires ; et aussi de la part des défenseurs du système démocratique indien, qui dénoncèrent une dérive du principe mis en place pour les minorités victimes de discriminations spécifiques et non pour se partager la moitié des emplois de l'Etat. Par contre le Samajwadi Party et ses équivalents ont construit tout leur discours politique autour de ce thème, et certains partis régionalistes, notamment au Tamil Nadu, ont mis en application les directives du rapport Mandal. Mais il est clair que la généralisation du principe des quotas (qui sont d'ailleurs rarement remplis) risque d'entraîner l'Inde dans des querelles de classement sans fin, sans parler de la dégradation du service public qui risque de résulter d'une pratique de clientélisme institutionnalisé.

Les relations de l'Union Indienne avec les petits Etats de la périphérie déstabilisés par des conflits internes, le Népal et Sri Lanka, ne sont pas perçues au Centre comme un enjeu essentiel. Néanmoins, ils ont des répercussions sérieuses, notamment le conflit suscité à Sri Lanka par la revendication séparatiste de la minorité tamoule locale, qui a cherché un appui chez les Tamouls de l'Inde : l'Inde est intervenue militairement en 1987 pour s'interposer entre les séparatistes et les forces gouvernementales sri-lankaises, et mal lui en a pris, les premiers se retournant contre l'Inde qui les avait initialement tolérés voire encouragés. La montée en puissance de l'organisation terroriste des Tigres de Libération de l'Eelam Tamoul (*LTTE*), qui est responsable de l'assassinat de Rajiv Gandhi en 1991 et de centaines d'attentats à Sri Lanka, inquiète l'Union Indienne, qui a appuyé la trêve conclue dans l'île de 2002 à 2005, tout en refusant de reconnaître les *LTTE* comme le représentant des intérêts tamouls (surtout le Congrès dirigé par Sonia Gandhi, veuve de Rajiv). Concernant la guérilla "maoïste" qui déstabilise le Népal, les gouvernements indiens, toutes tendances confondues, commencent à s'inquiéter des risques de diffusion de cette dynamique sur le territoire indien, où opèrent depuis de longues années des mouvements analogues de faible intensité, notamment dans les régions des confins de l'Andhra Pradesh, de l'Orissa, du Jharkhand et du Chhatisgarh.

La réussite de la politique économique amorcée en 1991 est enfin un enjeu politique de taille, sur lequel se retrouvent avec des positions assez analogues le Congrès et le BJP : seuls les communistes expriment des réticences de principe, ce qui ne les empêche pas

dans les Etats où ils sont au pouvoir de chercher à attirer des investissements privés, mais tout en gardant le souci de préserver la politique sociale avancée qui distingue ces Etats.

2. Le système fédéral : les Etats et territoires

Le système fédéral indien (le terme fédéral n'est pas employé, mais celui d'Union d'Etats) est le résultat d'une évolution à partir du point de départ constitué par la Constitution octroyée par la Grande Bretagne en 1935, et du système mis en place en vertu de la Constitution élaborée par les nouveaux leaders de l'Inde indépendante (Nehru, Patel et Ambedkar) entre 1947 et 1950. Les grands principes du partage du pouvoir entre le Centre et les Etats sont restés les mêmes depuis plus d'un demi-siècle, mais le système jouit d'une certaine souplesse. Les limites territoriales et le statut de chaque région ne sont pas intangibles, elles continuent de changer, en vertu d'une tendance à la reconfiguration des Etats selon des critères identitaires linguistiques, religieux ou ethniques, et sous l'effet de la promotion au rang d'Etats de régions ayant initialement le statut de Territoires directement administrés par le Centre.

Le régime indien se définit d'emblée comme une union indissoluble de composantes où le pouvoir prépondérant est celui du Centre. Cette option centralisatrice, qui va à l'encontre des principes gandhiens d'autogestion, est le résultat d'un choix politique des leaders nationalistes qui voulaient créer un état-nation fort et unifié, capable de tenir tête au Pakistan, et d'œuvrer par des méthodes dirigistes de façon à assurer le développement économique du pays, et à promouvoir la justice sociale, par delà la diversité des situations résultant de la colonisation, qui avait laissé subsister au coeur de l'Inde plusieurs centaines de protectorats princiers souvent dirigés par des autocrates.

Les institutions fédérales

Le système original imaginé par les Constituants indiens a été qualifié de "fédéralisme coopératif" en ce sens qu'il est fondé non sur une distinction stricte des prérogatives du Centre et des Etats, mais sur l'interdépendance du gouvernement central et de celui des Etats, ces derniers étant en principe responsables de la mise en oeuvre des décisions du Centre. A cet égard, il faut distinguer les Etats de plein exercice, aux larges prérogatives, des Territoires administrés directement par les ministères centraux, et des Territoires ayant un quasi statut d'Etat, comme Delhi et Pondichéry, dont seuls certains services (ordre public, gestion foncière par ex.) sont administrés par le centre.

En matière législative, la Constitution classe selon trois listes les domaines de compétences de l'Union (liste I)², des Etats (liste II)³, tandis que la liste III (dite conjointe, en anglais *concurrent*)⁴ énumère les domaines de compétences communes. Mais il est prévu que tous les domaines non énumérés (dits résiduels) seront de la compétence de l'Union,

² principalement les affaires étrangères, la défense, la monnaie, le budget de l'Union et les impôts afférents, les transports, la poste et les télécommunications, le commerce extérieur

³ principalement la police, l'administration locale et la fiscalité locale afférente, l'éducation, la santé, l'agriculture, l'industrie

⁴ principalement la législation sociale, les modalités d'application du code pénal, etc.

qu'en cas d'intérêt supérieur de la nation l'Union peut légiférer sur des sujets de la liste II, qu'en cas de contradiction l'Union l'emporte sur les Etats, et que l'aptitude des Etats à légiférer sur les sujets de la liste conjointe est limitée par un droit de veto du Centre. Dans la pratique, les impératifs de la planification ont conduit le Centre à légiférer en matière économique sur des sujets relevant théoriquement de la compétence des Etats, durant toute la période où le dirigisme était le principe directeur de la politique économique ; cette tendance a reculé depuis les réformes libérales des années 1990, mais les instruments constitutionnels qui l'ont rendue possible restent en place. Des organismes de concertation interétatiques sont prévus, lorsqu'il s'agit par exemple de gérer en commun les ressources en eau, mais les conflits fréquents sont finalement arbitrés par la Cour Suprême.

Concrètement, le Gouverneur et le *Chief Minister* ont l'un et l'autre autorité sur l'administration locale, ce qui peut conduire à des blocages. Les préfets (*District Magistrates*, parfois encore appelés *Collectors* comme à la période coloniale), membres de l'*Indian Administrative Service* (IAS, l'équivalent de l'ENA, quelques milliers de membres), sont sous l'autorité du Gouverneur; le reste de l'administration (10 millions de fonctionnaires), relève selon le service auquel ils appartiennent, des autorités des Etats ou du Centre.

Mais la limite principale posée au pouvoir des Etats réside dans la structure fiscale, qui ne laisse aux Etats que les impôts fonciers et impôts sur les revenus agricoles (qui avaient été considérablement allégés depuis la période coloniale), ainsi que les droits de succession et de mutation. L'impôt général sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les impôts indirects et les droits de douane sont perçus par le Centre, qui en redistribue une partie aux Etats sous forme de subventions statutaires fixes sur avis de la Commission des Finances (40% des transferts), mais aussi de transferts sur programme décidés par la Commission du Plan où les Etats n'ont pas leur mot à dire, et qui concerne pourtant les domaines qui sont constitutionnellement de leur compétence (40% des transferts) et d'avances, ou de dons exceptionnels à la discrétion du gouvernement central (environ 20%). Cette structure donne donc une prépondérance du Centre sur les Etats, que ces derniers contestent de plus en plus ouvertement, tandis que le Centre la justifie en accusant les exécutifs régionaux de laxisme financier, d'inertie et de corruption. La libéralisation tend par contre depuis les années 1990 à faire pencher la balance dans le sens de la décentralisation, en permettant aux Etats les plus dynamiques de négocier directement avec les investisseurs nationaux et étrangers, et de promouvoir leurs avantages comparatifs.⁵

Les partis au pouvoir à l'échelle régionale

Les situations dans lesquelles les exécutifs régionaux n'ont pas la même coloration politique que l'exécutif national sont monnaie courante en Inde depuis 1967, date à laquelle le Congrès perd la majorité dans la moitié des grands Etats. En outre, du fait du décalage dans le temps entre élections nationales et élections régionales, il arrive que les Assemblées des Etats ou Territoires (*Vidhan Sabha*) aient des majorités différentes de celle qui se dégage dans ces mêmes régions à l'occasion d'un scrutin national. Ce n'est pas le lieu de passer en revue région par région la complexité de ces situations. Néanmoins on

⁵ on en trouve un signe dans les pages de publijournalisme payées par les Etats qui occupent une part croissante des magazines indiens.

peut souligner quelques traits caractéristiques et quelques constantes de la vie politique régionale au cours des dix dernières années.

Le premier trait est le recul des partis nationaux et l'affirmation des partis régionaux dans l'ensemble des Etats de l'Inde, nord compris: jusqu'aux années 1980, seuls les trois grands Etats du sud dravidien (en premier lieu le Tamil Nadu) et le Punjab sikh avaient connu une telle évolution. Désormais, il est devenu difficile à un parti national de gouverner une région sans conclure des accords avec une formation régionale ou se donner une identité régionale forte. Dans une première étape, les partis régionaux défendaient des particularismes linguistiques (dans le sud dravidien et au Maharashtra), religieux (au Punjab sikh et au Kashmir musulman), ou ethniques (*adivasi* - ex-tribaux dans les Etats du Nord-Est). Désormais, ils défendent aussi les intérêts de groupes sociaux désavantagés, *dalit* (ex-intouchables), *yadav* et autres communautés paysannes de statut inférieur, dans des régions qui étaient jusque là des chasses gardées des partis nationaux. A la limite, on peut même considérer que des formations comme les Partis Communistes indiens (PCM et PCI) qui sont quasiment absents de la plupart des régions, et puissamment majoritaires dans deux d'entre elles (Bengale et Kerala), fonctionnent *de facto* comme des partis régionalistes.

Le second trait est l'importance de l'image médiatique de politiciens charismatiques: le phénomène a pris une importance particulière au Tamil Nadu, gouverné presque sans interruption depuis les années 1970 par des stars de cinéma, en Andhra Pradesh, et à Mumbai (Bombay). Il est aussi à l'origine du succès persistant de démagogues notoirement corrompus dans des régions arriérées comme le Bihar. Mais la formule fait peut-être de moins en moins recette, comme l'ont appris à leur dépens en 2004 les leaders de partis télougou et tamoul, et certains candidats poussés par les partis nationaux en milieu urbain, notamment à Delhi. Les électeurs accordent davantage leurs suffrages aux politiciens perçus comme de bons gestionnaires, qu'il s'agisse du PCM à Kolkata (Calcutta), du Congrès à Delhi, ou du BJP au Karnataka. La démagogie et la corruption restent néanmoins la plaie des exécutifs régionaux, notamment dans les Etats qui traînent un long passé de relations féodales et de violence rurale.

Une troisième tendance forte est la fréquence du recours par le gouvernement central à la *President's Rule* (une centaine de cas depuis l'indépendance). La mesure qui s'accompagne de la dissolution de l'Assemblée de l'Etat est valable pour 6 mois, au bout desquels une nouvelle assemblée doit être élue, mais il existe des possibilités de la reconduire. Elle est devenue à partir des années 1980 un moyen quasi ordinaire de gouvernement des régions par le centre ; elle est employée lorsque des troubles éclatent (par exemple au Punjab, au Kashmir, en Uttar Pradesh), lorsque la corruption atteint gangrène un Etat (Bihar), mais aussi lorsque la cohabitation est devenue impossible entre un Gouverneur et un *Chief Minister* (Kerala), ce qui est le signe d'un dysfonctionnement des institutions. Elle représente pour les *Chief Ministers* une épée de Damoclès, et fausse le jeu de la démocratie: des voix s'élèvent de plus en plus nombreuses dans les régions pour en réclamer la limitation, et demander au pouvoir judiciaire d'en sanctionner l'anticonstitutionnalité. Le fédéralisme indien est selon les termes de l'économiste et politologue L. Kennedy, 'malade de la centralisation'⁶ .

⁶ voir sa contribution à ce sujet dans C. Jaffrelot, *L'Inde Contemporaine*, Paris, Fayard, 2006, chap IX.