

# POUVOIRS

---

REVUE FRANÇAISE D'ÉTUDES CONSTITUTIONNELLES ET POLITIQUES

L' I N D E

N° 90

S O M M A I R E

---

|   |     |
|---|-----|
| DAVID TAYLOR  | 7   |
| De l'Inde ancienne à l'Inde d'aujourd'hui,<br>comment s'est construit le système politique actuel ? |     |
| ANNE VAUGIER-CHATTERJEE   | 25  |
| Le fédéralisme entre centralisation et décentralisation   |     |
| CATHERINE CLÉMENTIN-OJHA  | 43  |
| La majorité hindoue et les minorités : l'hindouisme en question                                     |     |
| JACKIE ASSAYAG  | 55  |
| Caste, démocratie et nationalisme. Les avatars du « castéisme »<br>dans l'Inde contemporaine        |     |
| CHRISTOPHE JAFFRELOT et JASMINE ZERININI-BROTEL   | 67  |
| La montée des basses castes dans la politique nord-indienne   |     |
| JEAN ALPHONSE BERNARD   | 89  |
| Le système des partis   |     |
| CHRISTIANE HURTIG   | 111 |
| Le système parlementaire  |     |
| ARNAUD D'ANDURAIN   | 125 |
| La politique étrangère. Entre isolement et puissance  |     |
| PAUL-JEAN CYTRU   | 139 |
| Le rôle de l'économie dans la transformation sociale  |     |

**CHRONIQUES****CHRONIQUE DE L'ÉTRANGER : LETTRE D'ÉDIMBOURG**

JACQUES LERUEZ 153  
Le nouveau parlement écossais et les élections du 6 mai 1999

**LETTRE SUR L'ITALIE**

OLIVIER DUHAMEL 165  
Retour sur la transition : dialogue transfrontalier

**REPÈRES ÉTRANGERS**

(1<sup>er</sup> janvier-30 avril 1999)  
PIERRE ASTIÉ ET DOMINIQUE BREILLAT 169

**CHRONIQUE CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE**

(1<sup>er</sup> janvier-30 avril 1999)  
PIERRE AVRIL ET JEAN GICQUEL 177

Summaries 215

ARNAUD D'ANDURAIN est chargé des questions asiatiques au centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères.

JACKIE ASSAYAG, philosophe et anthropologue de formation, est actuellement directeur de recherche au CNRS et membre du centre d'études de l'Inde et de l'Asie du Sud de l'EHESS à Paris. Il a publié *La Colère de la déesse décapitée. Traditions, cultes et pouvoir au sud de l'Inde* (CNRS-Éditions) et *Au confluent de deux rivières. Musulmans et Hindous dans le sud de l'Inde* (EFEO), coordonné notamment *Altérité, Identité. Islam et christianisme en Inde* (EHESS) et fait paraître de nombreux articles.

JEAN ALPHONSE BERNARD, vice-président de l'association France-Union indienne, a effectué une carrière principalement consacrée aux relations économiques et commerciales de la France avec l'étranger. Depuis quinze ans, il étudie l'Inde contemporaine sous ses aspects politique, économique et stratégique. Il a écrit, notamment, *L'Inde, le Pouvoir et la Puissance* (Fayard, 1985), *L'Ambition de l'Inde* (avec Michel Pochoy, FEDN, 1988) et *De l'Empire des Indes à la République indienne* (Imprimerie nationale, 1994).

CATHERINE CLÉMENTIN-OJHA est chercheur à l'École française d'Extrême-Orient (anthropologie religieuse du monde hindou). Auteur de *Le Trident sur le palais. Une cabale antivishnouite dans un royaume hindou à l'époque coloniale*, EFEO, 1999.

PAUL-JEAN CYTRU, pseudonyme d'un économiste effectuant à l'intention d'administrations publiques françaises des analyses macroéconomiques et financières relatives aux pays d'Asie du Sud.

CHRISTIANE HURTIG est chercheur au CNRS (centre d'études et de recherches internationales de la FNSP), enseignante à l'IEP de Paris et auteur, notamment, de *Les Maharadjahs et la Politique dans l'Inde contemporaine* (Presses de la FNSP, 1988).

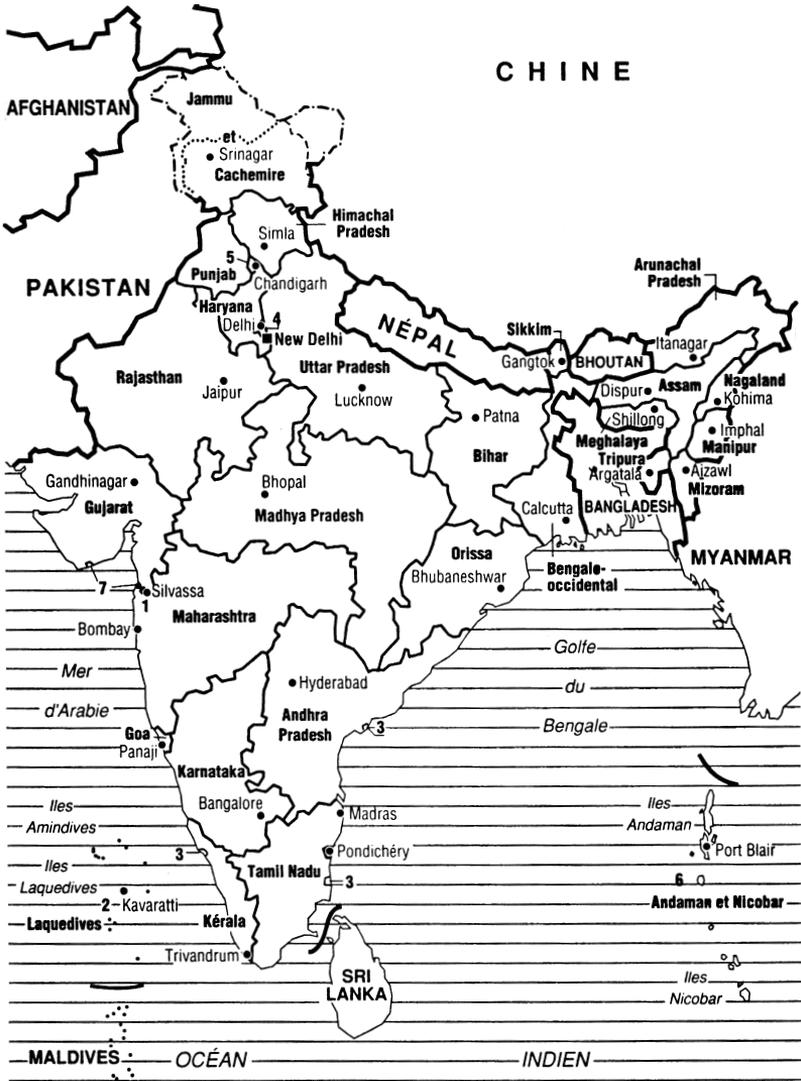
CHRISTOPHE JAFFRELOT est chercheur au CERI (CNRS) et rédacteur en chef de *Critique internationale*. Il a récemment publié *The Hindu Nationalist Movement*, New York, Columbia University Press, 1996, et *La Démocratie en Inde*, Fayard, 1997, ainsi que, sous sa direction, *L'Inde contemporaine*, Fayard, 1997, avec T.B. Hansen, *The BJP and the Compulsions of Politics*, Delhi, Oxford UP, 1998, et *Le Pakistan, carrefour de tensions régionales*, Bruxelles, Complexe, 1999.

DAVID TAYLOR, président du centre d'études sud-asiatiques de l'École des études orientales et africaines (université de Londres) de 1985 à 1989 et directeur du département d'études politiques de 1992 à 1995. Il a dirigé, avec M. Yapp, *Political Identity in South Asia* (Londres, Curzon Press, 1979), rédigé « The Politics of Islam and Islamization in Pakistan », in James P. Piscatori, dir., *Islam in the Political Process* (Cambridge University Press, 1983), et publié de nombreux ouvrages et articles sur ces questions.

ANNE VAUGIER-CHATTERJEE, docteur de l'EHESS, dirige le programme de recherche en science politique du Centre de sciences humaines de New Delhi. Ses recherches portent sur l'évolution politique de l'Inde contemporaine. Elle a notamment publié « Les sikhs entre intégration et séparatisme », in C. Jaffrelot, dir., *L'Inde contemporaine*, Fayard, 1997.

JASMINE ZERININI-BROTEL, actuellement allocataire de recherche au Centre des sciences humaines de New Delhi, prépare une thèse sur le déclin du Congrès en Uttar Pradesh. Elle a récemment publié « The BJP in Uttar Pradesh : From Hindutva to Consensual Politics », in T.B. Hansen et C. Jaffrelot, dir., *The BJP and the Compulsions of Politics*, Delhi, Oxford UP, 1998.

# L'Inde actuelle



territoires de l'Union :

1. Dadra-et-Nagar Haveli
2. Laquedives
3. Pondichéry
4. Delhi
5. Chandigarh
6. Andaman-et-Nicobar
7. Daman-et-Diu

— frontières internationales

- - - territoire revendiqué par l'Inde

— limites d'États

..... ligne de contrôle (limite effective de l'Inde au Nord)

- - - ligne effective de l'Inde à l'Est

Bombay Capitale d'État

0 500 km



DE L'INDE ANCIENNE  
À L'INDE D'AUJOURD'HUI,  
COMMENT S'EST CONSTRUIT  
LE SYSTÈME POLITIQUE ACTUEL ? \*

L'INDE CONNAÎT AUJOURD'HUI des gouvernements de coalition faibles, incapables de prendre les décisions rigoureuses qui s'imposent pour maintenir la croissance économique. Cependant, le bilan d'un demi-siècle d'indépendance met en évidence un système politique très créatif et plein de vitalité. Les institutions politiques démocratiques de l'Inde ont réussi à offrir un cadre à l'exercice du pouvoir gouvernemental, et à un processus politique qui permet l'élargissement de la participation démocratique et un débat vigoureux à propos de l'identité de l'Inde et de son expression publique. Ce débat a souvent été animé, parfois violent, mais toujours productif. On ne peut pas en dire autant de la corruption très répandue qui caractérise certains secteurs du corps politique, même si le bilan n'est pas si différent de celui de bien d'autres sociétés au cours de l'histoire.

Les formes autonomes particulières de la démocratie indienne valent donc la peine d'être étudiées dans le cadre d'une approche comparatiste de la théorie démocratique. Par exemple, l'existence avérée dans le pays d'une opinion publique sophistiquée, malgré le fort taux d'illettrisme, remet en cause les hypothèses qui établissent des liens entre l'éducation formelle et la participation politique, que celles-ci soient présentées par l'élite indienne ou pour les analystes politiques<sup>1</sup>. Comme tous les sys-

---

\* Traduit de l'anglais par Isabelle Richet.

1. Même si l'on peut établir en Inde une corrélation entre les niveaux d'éducation et la stabilité politique.

2. Nous adoptons ici une définition très générale de « système politique » couvrant les institutions formelles et informelles à travers lesquelles les individus et les groupes cherchent à contrôler les ressources publiques pour eux-mêmes ou pour une collectivité plus large.

tèmes politiques<sup>2</sup>, la démocratie indienne facilite certaines formes d'expression et d'action et en limite d'autres. Qui parle en fait à travers la clameur des voix que l'on entend dans le système politique, et qui est négligé ? Cette question peut être posée dans de nombreux contextes politiques. Comme le souligne Amartya Sen, le prix Nobel indien d'économie, la capacité du pays à échapper à la famine depuis l'indépendance doit beaucoup à sa politique électorale, mais son incapacité à permettre à une substantielle minorité de s'élever au-dessus du plus faible niveau imaginable de pauvreté peut également être mise en rapport avec certaines procédures électorales et les politiques populistes qu'elles favorisent<sup>3</sup>. Un récent débat, concernant l'attribution de quotas de sièges aux femmes au sein de la législature et la possibilité d'attribuer des quotas supplémentaires aux femmes des castes inférieures, illustre les problèmes liés à la représentation formelle. Alors que l'État indien s'est montré capable de protéger l'intégrité territoriale du pays, il est confronté à de nombreuses revendications régionales qui s'expriment sous diverses formes. Certaines d'entre elles, comme les questions soulevées par le mouvement tamoul dans les années 1950 et 1960, peuvent aisément être traitées dans le cadre existant, alors que d'autres apparaissent beaucoup plus insolubles, comme celles posées par les mouvements de l'Inde du Nord-Est, de Jammu et du Cachemire, qui sont prêts à utiliser la force armée.

Le système politique indien actuel, parlementaire, démocratique et, dans une certaine mesure au moins, fédéral, est le résultat, en première instance, de cinquante ans de politique démocratique. Jusqu'en 1999, douze élections générales ont eu lieu pour la chambre basse du Parlement (Lok Sabha), et beaucoup plus pour les législatures régionales<sup>4</sup>. De nouveaux partis se sont formés ; de nouvelles causes sont apparues pour mobiliser la population. Bien que la Constitution adoptée en 1950 soit demeurée largement inchangée, son interprétation a évolué de façon substantielle. Les changements sociaux produits – volontairement ou non – par l'action du gouvernement, d'un côté, et par des transformations globales, de l'autre, forment le fond de ces évolutions. Mais ces cinquante dernières années ont également été influencées par l'héritage de la période coloniale, en particulier par les

---

3. Jean Drèze et Amartya Sen, *India : Economic Development and Social Opportunity*, Delhi, Oxford University Press, 1995.

4. A la suite de l'effondrement, en avril 1999, du gouvernement de coalition dirigé par le parti Bharatiya Jana Sangh d'Atal Behari Vajpayee, les treizièmes élections générales se dérouleront l'an prochain. Des élections régionales auront également lieu dans plusieurs États importants.

institutions de l'État colonial et la lutte nationaliste. Cet héritage n'a pas été rejeté et n'a pas cessé d'exercer son influence. Il faut replacer la situation présente et le passé récent dans un contexte plus large, dans le cadre duquel le système politique s'est développé et dont il faut admettre l'existence, pour difficile qu'il soit de l'identifier dans un phénomène particulier ou de le relier aux conclusions contestées des historiens contemporains. Comment, par exemple, utiliser les découvertes des villes des vallées hindoues de Mohenjo-Daro et de Harappa, qui remontent au deuxième millénaire avant notre ère et qui témoignent du développement d'une civilisation urbaine extrêmement sophistiquée parallèle aux civilisations mésopotamiennes de la même époque ? Si on laisse de côté la question très politique de l'origine ethnique des habitants, la géographie urbaine de ces villes peut être interprétée pour suggérer une société fortement hiéocratique. Cependant, d'autres éléments du passé de l'Inde, comme les « républiques » du Moyen Âge, peuvent être incorporés dans différents récits.

9

Cet article étudie le système politique indien à partir d'un certain nombre de perspectives organisées de façon chronologique. L'objectif est d'offrir des interprétations possibles du système politique actuel et de l'ensemble de dynamiques qui continue de le façonner. Dans un premier temps nous considérons le contexte idéologique de la formation de l'État colonial et, ensuite, nous soumettons la politique du mouvement nationaliste à la question.

## DES RÉCITS DIVERGENTS DU PASSÉ DE L'INDE

A l'époque coloniale, il était de l'intérêt des dirigeants de présenter une société indienne statique, qui ignorait sa propre histoire et n'était donc pas un sujet historique. La vie productive était concentrée dans le village ou la guilde d'artisans, tandis que la direction intellectuelle était accaparée par un ordre religieux qui maintenait la société dans son ensemble embourbée dans des croyances superstitieuses et divisées entre castes et communautés religieuses. La politique se limitait à l'ascension et à la chute vaines de dynasties ou aux luttes locales entre fractions.

Alors que cette vision était largement partagée par les dirigeants et beaucoup d'autres – y compris Marx –, il y avait moins de consensus quant au rôle que devait assumer le pouvoir colonial. Pour certains, le rôle historique des Européens était, évidemment, de secouer l'Inde pour la faire sortir de sa torpeur fataliste et la faire entrer dans l'ordre mondial moderne capitaliste. Ce but pouvait être atteint grâce à

l'influence de l'éducation européenne, ou le travail des missionnaires chrétiens, ou l'introduction des méthodes de production de l'usine ou de la plantation. Pour d'autres, cependant, les Britanniques avaient le devoir de gouverner l'Inde comme s'ils étaient des dirigeants indigènes, insistant pour qu'on leur accorde un respect approprié à travers une série de rites – largement inventés –, mais changeant aussi peu de choses que possible dans une société conçue comme profondément asservie par des hiérarchies traditionnelles. Au XX<sup>e</sup> siècle, les termes de certaines de ces formulations furent modifiés, mais les hypothèses qui les sous-tendaient demeurèrent.

La vision coloniale de la société indienne fut remise en cause, en premier lieu, par les intellectuels et journalistes indiens, qui initièrent ainsi un processus de résistance à la présence britannique et redéfinirent l'ontologie indienne de façon tout à fait pertinente aujourd'hui à l'époque des mouvements politiques nationalistes hindous. Un des personnages représentatifs de ce mouvement est Bankim Chandra Chatterji (1838-1894), un officiel qui réussit à atteindre les échelons les plus élevés ouverts aux Indiens à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, et auteur prolifique de romans historiques<sup>5</sup>. Ces intellectuels offrirent ou restaurèrent un passé historique dans lequel les Indiens étaient des acteurs à part entière. Ils établirent également une hiérarchie de revendications de pouvoir fondée sur des rôles historiques. L'hindouisme, en tant que première culture établie dans la région, avait la priorité par rapport aux autres. D'autres écrivains utilisèrent l'histoire pour rendre compte – et « excuser » – des éléments de la société indienne qui n'avaient pas les faveurs des valeurs européennes du XIX<sup>e</sup> siècle. L'enfermement des femmes, par exemple, était vu comme une réponse aux invasions musulmanes qui commencèrent au XII<sup>e</sup> siècle.

Au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, un grand nombre d'organisations apparurent, dont l'objectif était de comprendre ce qui était arrivé à l'Inde puis l'intrusion coloniale<sup>6</sup>. Utilisant par nécessité les catégories à leur disposition à l'époque, elles avancèrent une grande variété d'affirmations.

---

5. Parmi des études récentes, voir Sudipta Kaviraj, *The Unhappy Consciousness: Bankimchandra Chattopadhyay and the Formation of Nationalist Discourse in India*, Delhi, Oxford University Press, 1995, et Partha Chatterjee, *Nationalist Thought and the Colonial World: A Derivative Discourse ?*, Londres, Zed Books, 1986. Voir aussi Sudir Chandra, *The Oppressive Present: Literature and Social Consciousness in Colonial India*, Delhi, Oxford University Press, 1992.

6. Pour une étude de ces organisations, voir Kenneth W. Jones, *Socio-religious Reform Movements in British India*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

Un de leurs thèmes communs, cependant, était d'insister sur un âge d'or au cours duquel avait existé un ordre politique puissant et créatif. Pour certaines, le fondement de cet ordre politique était un hindouisme pur dans lequel, comme l'affirmait Arya Samaj, les divisions de caste étaient basées sur le mérite et non simplement sur l'héritage. Pour d'autres, notamment Swami Vivekananda, l'Inde devait s'inspirer de l'Occident pour redécouvrir les vertus d'une société bien structurée et disciplinée, et offrir en échange ses valeurs spirituelles. Mais cela faisait partie d'un processus historique dans lequel la domination coloniale n'était qu'une contingence. Le passé de l'Inde était ainsi un terrain que se disputaient les officiels du pouvoir colonial britannique et les écrivains nationalistes. Différentes batailles furent menées. Les Indiens étaient-ils aptes à mettre en place un ordre politique à l'échelle continentale, ou le pays n'était-il qu'un assemblage de communautés incapables d'agir en commun ? Si l'Inde était une nation, au moins en devenir<sup>7</sup>, à qui appartenait-elle ? L'hindouisme était-il la source des loyautés politiques et le symbole de la citoyenneté, ou simplement une affaire privée, de telle sorte que la citoyenneté et la participation seraient fondées sur les mérites individuels ? Toutes ces questions allaient être de plus en plus débattues parmi les Indiens et devaient influencer l'évolution du mouvement nationaliste et du système politique postcolonial.

11

## L'ÉTAT COLONIAL

Même s'ils portaient de prémices totalement différentes, les impérialistes et les nationalistes s'accordaient cependant sur la nécessité d'un système étatique bien structuré. L'État colonial fut construit par étapes, mais la période clé fut la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, après l'écrasement de la Grande Rébellion (la « mutinerie indienne ») de 1857-1858 et l'abolition de la Compagnie des Indes orientales qui la suivit. C'est au cours de cette période que la géographie politique de l'Inde fut définie. Une triple division du territoire fut établie, clairement indiquée par des tracés sur des cartes. A un premier niveau, les régions clés de l'Asie du Sud furent administrées directement par les Britanniques ; à un deuxième niveau, les États princiers furent formés, comme par exemple

---

7. Une expression utilisée dans le titre de l'autobiographie d'un des tout premiers dirigeants nationalistes, Surendranath Banerjea, qui reconnaissait ses dettes envers Mazzini et le Risorgimento. Pour une étude de Banerjea, voir Daniel Argov, *Moderates and Extremists in the Indian Nationalist Movement 1883-1920*, Londres, Asia Publishing House, 1967.

Hyderabad, Jammu, Cachemire ; mais la notion même de leur souveraineté s'éroda au cours des années, de telle sorte qu'au moment de l'indépendance elle se trouva trop faible pour être ravivée, et que le contrôle put en être transféré aux États indépendants de l'Inde ou du Pakistan. Le troisième niveau correspondait aux États frontières tels que le Népal et l'Afghanistan, dont la souveraineté fut reconnue de façon paternaliste et limitée. Au sein du territoire de l'Inde britannique, une force militaire et policière professionnelle fut développée<sup>8</sup>. Le corps des officiers était formé par des expatriés blancs, tandis que les soldats et officiers de rang inférieur étaient presque tous des membres de la population locale. Dans certaines régions du pays, en premier lieu dans le Nord-Ouest, le service dans l'armée devint une tradition familiale.

12 L'établissement du contrôle de l'État colonial sur l'Asie du Sud fut symbolisé en 1912 par le déplacement de la capitale de Calcutta, siège de la Compagnie des Indes orientales, à Delhi, qui, plus que toute autre cité de l'Inde, avait été le siège du pouvoir politique. Dans le cadre territorial ainsi délimité, une structure bureaucratique fut rapidement construite, qui incarnait certaines pratiques européennes tout en les assimilant à la perception coloniale de l'Inde<sup>9</sup>. Recrutés par concours, les membres de la fonction publique indienne et des autres groupes d'élites furent soigneusement formés à l'idéologie de l'Empire. Payés régulièrement et généreusement, on attendait d'eux qu'ils se consacrent à la sécurité du Raj et au bien-être de ses sujets, selon un paradigme qui concevait le changement comme graduel et superficiel. Le magistrat de district, figure clé de la hiérarchie, devait établir des relations personnelles appropriées à la fois avec les propriétaires terriens et les paysans de sa région. Il devait administrer un ensemble très complexe de codes juridiques de façon adaptée aux pratiques locales.

Au moment où les institutions gouvernementales furent mises en place, l'État entreprit de dénombrer et de « comprendre » la population qu'il gouvernait à travers des enquêtes ethnographiques financées par le gouvernement et des recensements réguliers. Ces derniers furent pleinement développés en 1891 et visaient non seulement à collecter des

---

8. A propos de l'armée, voir Stephen Cohen, *The Indian Army : Its Contribution to the Development of a Nation*, nouvelle éd., Delhi, Oxford University Press, 1990 ; pour la police, moins étudiée, voir David Arnold, *Police Power and Colonial Rule : Madras, 1859-1947*, Delhi, Oxford University Press, 1986.

9. David Potter, *India's Political Administrators, 1919-1983*, Oxford, Clarendon Press, 1986.

données démographiques d'ensemble mais aussi à remplir les catégories de castes et de communautés religieuses que les experts coloniaux avaient établies comme définissant la société indienne. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de ces recherches dans la formation des institutions de l'État<sup>10</sup>. L'idée que le savoir occidental avait réussi à maîtriser des problèmes aussi divers que la structure des langues indiennes, les origines des castes et l'histoire des styles architecturaux mena, d'un côté, à la mise en place d'institutions correspondant à la compréhension coloniale de la société indienne – par exemple en divisant la population en catégories « martiales » et « non martiales » – et, de l'autre, à l'établissement d'alliances stratégiques avec certains groupes comme les propriétaires terriens.

C'est sur ce fond de savoir colonial qu'il faut analyser l'introduction initiale des principes de représentation et de consultation, opérée par étapes à partir du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Dès les tout premiers temps de la Compagnie des Indes orientales, il était entendu que le gouverneur général agirait par l'intermédiaire d'un conseil. Alors que c'était là un moyen de contrôle pour les actionnaires de Londres, cela permettait aussi d'associer graduellement un nombre croissant d'indigènes au gouvernement, et de lui conférer ainsi une certaine légitimité. Le gouvernement évolua graduellement d'un système de nomination qui, en 1861, avait permis aux premiers Indiens d'en devenir membres à un système d'élection directe, fondé sur un suffrage censitaire. En 1919, avec les réformes Montagu-Chelmsford, le principe de représentation fut accepté, même si de nombreux membres des conseils législatifs étaient encore nommés. Des modifications ultérieures furent introduites avec le *Government of India Act* de 1935, dernière tentative des Britanniques visant à satisfaire les revendications indiennes dans le cadre de l'Empire. Au cours de la période allant de 1861 à 1935, les Britanniques développèrent une théorie de la représentation qu'ils croyaient adaptée à un pays tel que l'Inde. Un certain nombre de demandes de représentation furent acceptées, en accord avec l'analyse générale de la société indienne développée par le savoir colonial. Certains représentants individuels de groupes d'intérêt se virent accorder un droit spécial de représentation.

---

10. Deux essais sont essentiels sur cette question : Bernard S. Cohn, « The Censes, Social Structure and Objectification in South Asia », in *An Anthropologist amongst the Historians and Other Essays*, Delhi, Oxford University Press, 1987, et Arjun Apparudai, « Number in the Colonial Imagination », in Carol A. Breckenbridge et Peter van der Veer, dir., *Orientalism and the Postcolonial Predicament*, Delhi, Oxford University Press, 1994.

C'était le cas des Britanniques eux-mêmes, les officiels comme les résidents locaux, ainsi que des propriétaires terriens et des entrepreneurs. Ensuite, les unités « naturelles » de la population indienne, les grandes communautés religieuses des hindous et des musulmans, et plus tard des sikhs, furent reconnues par le biais de corps électoraux séparés, introduits pour la première fois en 1909, mais implicites dans les règlements précédents.

14 Le dénombrement de la population effectué par le recensement était une partie essentielle de ce processus. Au sein de la communauté « hindoue », des divisions internes furent acceptées entre « brahmanes » et « non-brahmanes », puis entre « intouchables » (renommés pour l'occasion *Scheduled Castes*, appellation qui, de façon intéressante, a été introduite dans le vocabulaire constitutionnel et politique de l'Inde) et d'autres. Cette dernière division, qui, à la suite de l'intervention du Mahatma Gandhi en 1932, ne fut jamais entièrement mise en pratique, avait une importante composante socio-économique : les intouchables avaient besoin d'une représentation séparée car leur statut rituel inférieur était lié à une exploitation grossière et systématique par les castes supérieures. L'extension et l'élaboration de la théorie coloniale de la représentation s'accompagnèrent d'une théorie du fédéralisme et de la division des pouvoirs. Alors que l'État colonial fonctionnait selon une logique de contrôle centralisé et hiérarchique, fondée sur la méfiance des acteurs indiens, il existait d'importantes raisons fiscales pour décentraliser la collecte des impôts au niveau des provinces et des districts. La loi de 1935 introduisit donc un système quasi fédéral qui permettait au Centre, sous le contrôle des Britanniques, de se décharger de toute responsabilité directe, sauf dans les domaines clés de la défense et des décisions économiques stratégiques, et d'accorder le contrôle des autres domaines à des ministères indiens élus au niveau de la province. Cependant, le Centre conservait le pouvoir d'intervenir au cas où les gouvernements élus agissaient contre les intérêts britanniques ou d'une façon qui allait à l'encontre de la perception coloniale de la société indienne.

## LE NATIONALISME INDIEN

Quelle fut la réponse indienne à la croissance de l'État colonial ? Si les aspects racistes de la domination coloniale furent admis et dénoncés – bien plus que cela n'a été admis par les différentes études –, l'évaluation des institutions mises en place fut extrêmement complexe. La

possibilité de restaurer le *statu quo* précolonial n'était plus une option envisageable, même avant la rébellion de 1857.

Au cours de la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, comme nous l'avons déjà mentionné, une classe politique indienne puissante et sophistiquée apparut, qui demanda une participation plus importante au gouvernement. En 1885, des membres de cette classe formèrent le Congrès national indien. Même si, au début, ses revendications furent relativement modestes, certains de ses membres, comme Bal Gangadhar Tilak, avancèrent dès cette époque des revendications plus radicales d'autogouvernement (*Swaraj*). Une proportion particulièrement élevée de membres du Congrès était constituée d'avocats ou avait reçu une formation juridique, et l'idée que la politique concernait l'ordre et le contrôle était très forte parmi eux. Ce n'est pas un hasard si les premières revendications importantes visaient l'ouverture des rangs supérieurs des emplois gouvernementaux aux Indiens.

15

Après la Première Guerre mondiale, la politique nationaliste connut un tournant plus radical, au niveau idéologique comme au niveau tactique. La première confrontation d'envergure avec le pouvoir colonial, le mouvement de non-coopération de 1920-1922, fit apparaître Mohandas Karamchand Gandhi au premier plan. Le Mahatma défia les Britanniques et les élites indiennes en exigeant que la politique soit fondée exclusivement sur des valeurs éthiques et que les institutions soient construites de la base au sommet, c'est-à-dire à partir du village. Il critiqua ouvertement les institutions de la modernité, y compris l'économie fondée sur l'industrie et la démocratie électorale fondée sur les partis. Sa propre activité politique alterna entre des mouvements de confrontation non violente et des périodes de retraite au cours desquelles il travaillait au développement des villages et à l'élévation spirituelle pacifique des pauvres. Cependant, sous sa direction, le Congrès ne changea pas tellement. Alors qu'il rejetait les institutions coloniales comme étrangères à l'Inde, à partir de 1923 il autorisa les membres individuels du Congrès à participer aux élections, mais pas à occuper des positions officielles. En 1937, le Congrès accepta de former les ministères dans les provinces où il avait remporté la majorité. Visant à miner l'Empire de l'intérieur, cette décision d'accepter des positions officielles signifie aussi qu'il admettait l'idée que le cadre bureaucratique était le plus à même d'atteindre ses objectifs de développement social et économique sans bouleverser la structure sociale. Même si Gandhi rejetait l'orientation de ce développement, il admettait le droit du peuple de choisir son avenir, et identifia dans Jawaharlal Nehru le futur dirigeant

d'une Inde indépendante, malgré l'engagement de ce dernier de mettre en place un programme d'industrialisation.

En tant que Premier ministre de l'indépendance jusqu'à sa mort en 1964, la grande réussite politique de Nehru fut sa capacité à opérer une synthèse entre différentes traditions et ambitions<sup>11</sup>. S'appuyant sur ses nombreuses lectures et sa propre sensibilité, il identifia un passé historique de l'Inde dans lequel les différentes cultures et traditions s'étaient enracinées et avaient maintenu leurs caractères distinctifs tout en s'influençant réciproquement de façon subtile et constructive. Afin de poursuivre ce processus, l'Inde devait prendre le contrôle de son destin, puis agir de façon décidée pour rattraper les autres grandes régions culturelles (Nehru pensait que la Chine poursuivait une démarche similaire à l'époque). Pour différentes raisons, parmi lesquelles l'influence des courants intellectuels et politiques sur sa pensée, il croyait que l'État devait jouer un rôle central pour favoriser ce développement, même s'il était personnellement conscient de ses possibles empiètements sur les libertés civiques et désirait imposer l'idée d'un État de droit, tel qu'il existait par exemple en Grande-Bretagne métropolitaine. L'État colonial était fondé sur une vision de la société orientée vers le *statu quo*, mais il présentait une structure bureaucratique qui se prêtait à ses objectifs. Dans les années 1930, un certain nombre de jeunes Indiens membres des couches supérieures de la fonction publique partageaient la vision du changement social de Nehru et ils obtinrent une promotion rapide à l'approche de l'indépendance. Les hommes d'affaires – ceux par exemple qui formulèrent le plan de Bombay durant la Seconde Guerre mondiale – partageaient eux aussi nombre de ses idées.

Cependant, dès le début, le Congrès rejeta la théorie coloniale de la représentation, insistant sur le fait qu'il n'existait qu'un seul peuple indien. Ses premières batailles s'attaquèrent au principe des différents corps électoraux pour les hindous et les musulmans, considéré comme partie prenante d'une stratégie coloniale visant à diviser pour mieux régner. Plus tard, il s'en prit à l'extension du principe des subdivisions au sein de la population hindoue, en particulier à propos des intouchables. Le rapport Nehru de 1928, le premier document présentant un modèle pour les institutions politiques de l'Inde indépendante, établit le suffrage universel pour les hommes et les femmes. Ses auteurs envisagè-

---

11. La présentation la plus claire de la pensée de Nehru se trouve dans ses nombreux écrits. Voir par exemple *The Discovery of India*, publié pour la première fois en 1946 et republié fréquemment depuis.

rent également un État fondamentalement unitaire, tout en maintenant dans un premier temps des mesures de sauvegarde pour les minorités.

## LE MOUVEMENT VERS L'INDÉPENDANCE

L'indépendance demeure le principal événement de l'histoire moderne de l'Inde. Contre les souhaits du Congrès, la carte politique de l'Asie du Sud fut redessinée littéralement du jour au lendemain, et des transferts de masse de populations eurent lieu dans un contexte de massacres de part et d'autre. La bataille autour du statut du Cachemire renforça l'hostilité entre l'Inde et le Pakistan.

Cependant, contrairement à ce qui se passait ailleurs en Asie à l'époque, c'est une passation négociée du pouvoir qui se produisit alors. Il s'ensuivit que l'Assemblée constituante, Jawaharlal Nehru et ses collègues disposèrent de plusieurs années pour préparer l'avenir du pays. Il était bien entendu acquis que l'Inde serait une démocratie électorale. S'appuyant sur l'expérience limitée des dernières décennies de domination coloniale, mais la dépassant immédiatement, l'Assemblée constituante décida que le modèle parlementaire correspondait le mieux à ses besoins et à son expérience. Si ce choix reflétait sans aucun doute l'expérience politique de nombreux membres de la nouvelle direction politique, il traduisait aussi l'idée qu'il était mieux adapté aux traditions de l'Inde qu'une forme présidentielle de gouvernement. La nouvelle Assemblée adopta également une structure quasi fédérale qui empruntait beaucoup au *Government of India Act* de 1935. Les frontières des provinces furent non seulement maintenues dans l'immédiat, mais les pouvoirs réservés au Centre, qui en 1935 revenaient au vice-roi, furent transférés au président, agissant sur conseil d'un cabinet. L'Inde put choisir ce qu'elle désirait conserver de l'héritage colonial. L'engagement de garantir un traitement spécial aux minorités religieuses à travers des mécanismes qui limitaient sérieusement la capacité du gouvernement à exercer son pouvoir fut facilement abandonné, en particulier la notion de corps électoraux séparés et d'une fédération décentralisée à l'extrême qui avait été établie par le plan de mission du cabinet en 1946. Le cas spécial des intouchables fut traité par une mesure radicale qui réservait certaines circonscriptions aux candidats de ce groupe, forçant ainsi les hindous de caste supérieure à accepter ces derniers comme leurs représentants.

Sur d'autres thèmes, au contraire, la nouvelle direction se montra réticente à introduire trop de changements immédiats. Les forces armées qui avaient servi l'Inde sous le contrôle britannique continuèrent



## UN CHANGEMENT GRADUEL

La mise en œuvre de la stratégie de la Commission au plan produisit ce que l'on a souvent appelé le taux de croissance hindou – assez pour générer une augmentation modeste du revenu par habitant pour beaucoup, mais pas pour tous, et pas assez pour permettre les investissements nécessaires au développement d'une industrialisation rapide. Malgré cela, les changements qui se produisirent eurent, dans leur ensemble, un effet hautement significatif, non seulement sur l'activité économique de la population, mais aussi sur sa participation politique. Les actions du gouvernement eurent des conséquences – attendues et inattendues – dans de nombreux domaines, dont on commence seulement à voir tous les effets. Au cours de ce processus plusieurs éléments de l'État colonial disparurent complètement, tandis que d'autres prirent des fonctions nouvelles et différentes.

19

A partir de 1950, comme nous l'avons déjà expliqué, le gouvernement mit en place une série de plans quinquennaux dans l'intention de mobiliser et de diriger les ressources publiques et privées vers les secteurs clés de l'économie. En particulier, après l'inauguration du second plan quinquennal, une stratégie d'industrialisation fut suivie qui visait à remplacer les importations et à créer un secteur de produits de base. Un cadre de réglementation d'ensemble complexe fut mis en place qui isola effectivement l'économie de la concurrence internationale et réduisit dramatiquement le niveau des investissements étrangers. Mais, alors que la résolution de politique industrielle du gouvernement de 1956 réservait de nombreux domaines au secteur public, il y eut en fait très peu de nationalisations d'entreprises existantes<sup>15</sup>. Les entreprises indiennes et, dans une moindre mesure, les branches locales des compagnies étrangères – qui, en général, avaient de nombreux actionnaires indiens – réalisèrent qu'elles pouvaient en fait bénéficier de la politique du nouveau régime dans la mesure où elles étaient protégées de la concurrence internationale et pouvaient souvent opérer dans un marché domestique oligopolistique. Cependant, pour en profiter, elles devaient jouer le jeu. Dans un sens, cela signifiait verser des paiements directs aux

---

Press ; voir aussi Terence J. Byres, dir., *The State and Development Planning in India*, Delhi, Oxford University Press, 1994.

15. Les exceptions concernent le transport aérien et, plus tard, les banques commerciales et les compagnies d'assurances.

bureaucrates, politiciens et partis politiques, dont le succès dépendait largement des contributions des secteurs d'affaires. Cela signifiait également s'abstenir de critiquer directement la politique gouvernementale. La Fédération indienne des chambres de commerce et de l'industrie était dominée par des individus qui avaient soutenu la cause nationaliste avant l'indépendance et qui comprenaient les bénéfices d'une stratégie planifiée étant donné le retard industriel de l'Inde. Alors que le monde des affaires, en tant qu'entité abstraite, était souvent la cible des critiques politiques et, en retour, faisait clairement savoir qu'il aurait préféré un système plus amical pour les entreprises, son existence en tant que classe ne fut jamais menacée.

20 Si le monde des affaires ne réussit jamais à mobiliser suffisamment de soutien électoral pour défier sérieusement le Congrès, il en alla tout autrement des fermiers. Aujourd'hui encore, l'Inde est une économie en majorité agricole, et environ 70 % de la population vit à la campagne. Au cours des cinquante années passées, bien que l'orientation de la politique de développement soit dirigée vers l'industrie, l'impact cumulatif des investissements dans l'agriculture, de même que les progrès dans le domaine de la santé et de l'éducation, ont rendu le monde rural beaucoup plus conscient de ses droits. Ce processus a été accéléré par la stratégie de la « révolution verte » depuis les années 1970. L'utilisation de nouvelles variétés de graines et de technologies appropriées a entraîné une croissance rapide dans certaines régions du pays. Une nouvelle classe de fermiers aisés est apparue. C'est là que la logique de la démocratie entre en jeu. La concurrence entre différents partis et fractions, en particulier au sein du Congrès lui-même, a permis de mobiliser la population et de faire émerger de nouveaux dirigeants politiques ayant des liens plus étroits avec l'électorat rural. Cependant, aucun parti, pas même le Congrès au plus fort de sa popularité, n'a été capable de mobiliser le vote rural. Les électeurs ruraux sont bien entendu divisés entre différentes classes, avec un prolétariat rural croissant qui ne peut avoir accès à la terre et est contraint à un emploi agricole précaire. Cependant, ces lignes de division sont recoupées par les divisions entre castes et communautés. La plupart des membres des intouchables sont des travailleurs agricoles ; de nombreux membres des castes supérieures dans les campagnes possèdent des surfaces importantes de terre et continuent à les louer. Une classe intermédiaire de petits fermiers est également apparue dans de nombreuses régions. Possédant quelques terres, ceux-ci ont bénéficié dans une certaine mesure des nouvelles technologies, mais leurs aspirations économiques

à plus long terme, par exemple la mobilité sociale de leurs enfants, ne sont pas entièrement satisfaites par les institutions existantes. En termes de castes, ces groupes appartiennent souvent aux « autres classes arriérées » qui sont devenues des acteurs sociaux de premier plan dans la vie politique contemporaine.

Afin de gérer et de profiter des changements économiques qu'il avait initiés, et afin de poursuivre le processus d'élargissement de la participation politique, dans les années 1950 et 1960, le parti du Congrès, dirigé par Nehru, mena une stratégie d'inclusion politique. Les élites existantes, par exemple les princes et les grands propriétaires terriens, furent privées de leur accès privilégié au pouvoir, sans être pour autant expropriés<sup>16</sup>, et ils réussirent souvent à conserver des positions politiques importantes, au sein du parti du Congrès lui-même, où ils purent d'ailleurs substituer leur influence à l'accès direct au pouvoir. Une approche similaire fut suivie pour l'électorat dans son ensemble. En retour de leur soutien électoral, les besoins immédiats des groupes et des individus furent satisfaits grâce à la fourniture, par exemple, de centres médicaux, d'écoles, de routes au niveau local. Des individus soigneusement sélectionnés furent cooptés au sein de l'organisation du parti du Congrès et choisis comme candidats du parti aux élections locales. Ceux qui rencontraient un certain succès pouvaient accéder aux législatures des États ou au Parlement. Ainsi, les stratégies économiques et politiques se renforcèrent mutuellement. Le système panchayat de gouvernement local, qui fut introduit en 1959, visait à atteindre toute une série d'objectifs. En pratique, son impact économique fut limité, mais il joua un rôle majeur pour faciliter l'entrée de nouveaux acteurs dans le jeu politique.

La participation politique s'étendant, des changements se produisirent dans le fonctionnement des institutions étatiques. Les fonctionnaires gouvernementaux à tous les niveaux étaient en contact beaucoup plus étroit avec les politiciens. Alors que, durant la période coloniale, les membres des échelons supérieurs de la fonction publique étaient nommés par Londres et, au mieux, manifestaient envers les dirigeants politiques indiens une politesse de circonstance, après l'indépendance leurs carrières en vinrent à dépendre bien plus directement de leurs maîtres politiques à Delhi ou dans les capitales des États. Dans un sens, cela

---

16. Les droits spéciaux qui leur avaient été conférés durant la période coloniale furent supprimés, mais en échange d'une compensation financière.

entraîna une plus grande sensibilité aux problèmes du développement et aux préoccupations qui s'exprimaient à travers le processus politique. Dans un autre sens, cela réduisit la capacité des individus à offrir des conseils et jugements circonstanciés. Durant les années 1970, l'appel d'Indira Gandhi à développer une fonction publique « dévouée » fut compris par beaucoup comme un code de soumission. Cependant, la force de la tradition bureaucratique est telle que les relations de travail ont continué à évoluer de façon productive. D'une façon générale, c'est aussi le cas pour les autres institutions supérieures de l'État, par exemple les responsables des hautes cours et des forces armées. Cela ne se vérifie pas toujours aux niveaux inférieurs, où les nominations aux emplois publics sont souvent l'objet de concurrence aiguë entre les fractions politiques ou des secteurs de l'électorat. Les serviteurs du gouvernement eux-mêmes, une fois nommés, jouissent d'une grande sécurité de fonction. De façon tout aussi importante, au moins jusqu'à ces dernières années, ils ont eu de nombreuses occasions d'exploiter leurs positions à des fins d'enrichissement personnel. L'expansion initiale de la réglementation de l'État au nom de la croissance économique après l'indépendance a eu pour conséquence de consolider les fonctionnaires en un groupe d'intérêt bien établi<sup>17</sup>.

## CRISE ET ÉVOLUTION

Même si les évolutions graduelles du système politique réussirent à déminer de nombreux défis qui auraient pu, autrement, le détruire, un certain nombre de tensions et de pressions devinrent évidentes à partir du milieu des années 1960. Ces dérèglements coïncidèrent avec la disparition de Nehru de la scène politique, mais les racines en étaient plus profondes. L'absorption des ressources économiques par l'État fut beaucoup plus rapide que le développement de l'économie, alors que de nouveaux aspirants au pouvoir politique faisaient sentir leur présence. Indira Gandhi, qui occupa le pouvoir de 1966 à 1977, puis à nouveau de 1980 jusqu'à son assassinat, en 1984, était tout à fait consciente de ces pressions et mit en œuvre sa propre stratégie pour y faire face. Elle consistait essentiellement en un processus de centralisation politique et administrative. Les arrangements institutionnels furent étendus au-delà

---

17. Voir Pranab Bardhan, *The Political Economy of Development in India*, Oxford, Basil Blackwell, 1984.

des intentions premières, comme ce fut le cas par exemple pour le recours au droit du président de dissoudre les gouvernements des États qui refusaient de suivre ses orientations. Des changements similaires furent opérés au sein du parti du Congrès, notamment la suppression de son fonctionnement interne démocratique. Cette évolution mena à une crise ouverte et à la déclaration d'un état d'urgence intérieur en juin 1975. Durant les presque deux années de ce régime d'exception, de nombreuses garanties constitutionnelles des droits des individus furent suspendues, et de nombreuses restrictions furent imposées à la vie politique normale, telles que la censure de la presse. Même si l'on ne peut en être absolument certain, on peut supposer que l'étape suivante aurait été une refonte de la Constitution pour donner à l'Inde une forme de gouvernement présidentiel sur le modèle gaulliste. M<sup>me</sup> Gandhi organisa des élections législatives en mars 1977, car elle croyait qu'elle se verrait ainsi pardonnée pour ce qu'elle avait fait durant la période de régime d'urgence et obtiendrait un mandat pour des changements radicaux dans le futur. En fait l'électorat agit de façon déterminée en la rejetant ainsi que le parti du Congrès.

23

Ces résultats montrent que le large cadre institutionnel mis en place est capable de résister à des tentatives de subversion de l'intérieur. Ils signalent également le désir des citoyens de maintenir les choses plus ou moins en l'état. Depuis la fin de la période d'exception, le système politique reste soumis à de fortes pressions. Certaines sont endogènes – le système parlementaire éprouve des difficultés à gérer la multiplicité des partis qui cherchent à obtenir une part du pouvoir. Pour les années à venir, les gouvernements de coalition semblent devoir être la forme politique dominante. Cependant, cette multiplicité est l'expression politique des changements sociaux en cours. Les partis demandant plus de justice sociale et représentant les intérêts des castes inférieures dominent désormais la politique dans l'Inde du Nord. Pourtant, ces partis sont relativement localisés et eux-mêmes divisés entre groupes particuliers, et ne sont donc pas capables d'imposer une hégémonie similaire à celle du parti du Congrès. Ceux qui cherchent à imposer leur contrôle au niveau de l'ensemble du pays, le Congrès et le Bharatiya Jana Sangh, ont modifié leurs programmes afin de faire concurrence aux partis de la justice sociale. Les pressions produites par les changements économiques de l'ère de la globalisation imposent des contraintes supplémentaires ; tous les partis, y compris ceux de la gauche traditionnelle, s'accordent sur la nécessité de changer le système de gestion économique, sans se montrer disposés pour autant à offenser les puissants groupes d'intérêt.

Dans tout pays, le système politique évolue avec les changements sociaux et économiques, mais réagit aussi contre ceux-ci, et on en a une bonne illustration en Inde depuis une dizaine d'années. Les groupes qui s'expriment sont plus nombreux et plus bruyants que par le passé. Les élections successives n'ont pas encore permis de déterminer lesquels avaient les choses les plus importantes à dire, et il faudra peut-être attendre encore un peu avant que cela ne soit le cas. Le processus de décision et de gestion politiques procède comme par le passé, même s'il est parfois gêné par des pressions à court terme, et il reflète le consensus durable établi depuis plusieurs décennies.

---

## R É S U M É

---

*Le système politique démocratique actuel de l'Inde a permis de maintenir unifiée une société extrêmement complexe, mais n'a engendré qu'une croissance économique modérée. Le système politique, établi en 1947 par ceux qui avaient dirigé la lutte contre la domination coloniale, ne s'est pas débarrassé des institutions gouvernementales héritées de cette domination. Sous Nehru, l'accent a été mis sur l'inclusion politique sous la direction de l'élite. Plus récemment, le système a évolué sous la pression politique populaire et des changements graduels ont permis de faire entendre de nouveaux courants plus populistes.*

---

ANNE VAUGIER-CHATTERJEE

# LE FÉDÉRALISME ENTRE CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION

25

LE SYSTÈME FÉDÉRAL INDIEN trouve difficilement sa place dans les typologies classiques du fédéralisme : structure quasi fédérale, État unitaire avec des principes fédéraux subsidiaires plutôt qu'État fédéral avec des traits unitaires subsidiaires, système fédéral à deux niveaux, la gamme des définitions est des plus larges<sup>1</sup>.

La diversité culturelle et linguistique du sous-continent justifiait le souci d'unité des fondateurs de l'Union indienne, qui invoquèrent les menaces pesant sur son intégrité pour attribuer des pouvoirs d'exception au Centre. Les fortes disparités économiques entre les différents États de la fédération faisaient aussi de la centralisation une nécessité.

Deux approches permettent de comprendre ce qui a permis la survie de la fédération indienne alors que d'autres, en apparence plus solides, ont succombé à l'éclatement. La première de nature historiciste explore la raison d'être de l'Union afin de voir en quoi le cadre normatif retenu était adapté au contexte politique et social indien. L'étude de l'évolution du système politique indien sur cinq décennies permettra ensuite de souligner la nécessité de certaines réformes politiques et institutionnelles et d'envisager quels pourraient en être les artisans.

---

1. Pour une introduction à ce débat on se reportera à Krishen Chandra Wheare, *Federal Government*, Londres, Oxford University Press, 1967.

## LE MODÈLE FÉDÉRAL INDIEN, SOURCES ET STRUCTURES

Le système fédéral établi dans la Constitution de 1950 répondait à deux exigences : d'une part le respect des particularismes et de la diversité dans la construction nationale, d'autre part un souci d'unité, de sécurité et d'efficacité administrative. Alors que la première exigence présida à l'établissement du cadre d'un système fédéral, la seconde déboucha sur plusieurs arrangements institutionnels à forte inflexion centralisatrice.

26 La Constitution indienne n'est pas un document fédéral au même titre que celles d'autres fédérations. Le contexte de son élaboration, les supports juridiques qui lui servent de cadre expliquent le choix d'une distribution originale des pouvoirs permettant des basculements d'un système fédéral de *checks and balances* vers un système plus centralisé.

L'équilibre des pouvoirs repose sur une répartition en trois listes des compétences législatives, qui reconnaît une certaine autonomie aux unités fédérées. La première liste comprend les domaines d'intérêt national qui relèvent de la compétence exclusive du Parlement fédéral, les Affaires étrangères, la Défense, la monnaie, les communications. Les matières énumérées dans la deuxième liste relèvent de la compétence exclusive des autorités fédérées. Ce dualisme est tempéré par l'existence d'une troisième liste établissant les domaines de compétence concurrente.

Au niveau fédéral, l'organisation de l'Union indienne est celle d'un régime parlementaire classique. L'exécutif est représenté par le président de l'Union indienne, dont le rôle s'apparente à celui du président de la République en France sous la IV<sup>e</sup> République.

Le véritable chef de l'exécutif est le Premier ministre qui émane de la majorité parlementaire. Responsable devant la Chambre du peuple (Lok Sabha), il peut en proposer la dissolution au chef de l'État.

Le pouvoir législatif est réparti entre la Chambre du peuple (544 membres élus pour cinq ans) et la Chambre des États (Rajya Sabha ; 250 membres élus par les assemblées législatives des États de l'Union, renouvelés par tiers tous les deux ans. Elle a peu de pouvoir en matière budgétaire et ne peut renverser le gouvernement).

Au niveau fédéré, l'organisation des vingt-cinq États membres ainsi que des sept territoires de l'Union est calquée sur celle de l'Union. Les membres des assemblées législatives des États (Vidhan Sabha) sont élus pour cinq ans.

Le gouverneur, nommé par le président de la République, est chef de l'exécutif. Sa fonction est très politisée en raison de son étroite dépendance vis-à-vis du gouvernement central. Le gouverneur d'un État peut soumettre à l'approbation du président de la République indienne les projets de loi présentés devant l'assemblée provinciale (art. 200 de la Constitution).

Le gouvernement de chaque État est dirigé par un chef de gouvernement (*Chief Minister*), désigné par le gouverneur au sein de la majorité parlementaire de l'État. Il détient le pouvoir exécutif dans les domaines de compétence relevant des États, la police, la santé, l'éducation, les politiques agraires et l'équipement.

Cette division des pouvoirs disparaît dans trois types de situation d'exception envisagés au terme des articles 352, 356 et 360 de la Constitution. La proclamation de l'état d'urgence étend le contrôle de l'exécutif par le gouvernement central. Alors que des dispositions semblables à celles de l'article 352 se retrouvent dans d'autres fédérations, celles de l'article 356 qui autorisent le Centre à se substituer au gouvernement régional n'ont pas d'équivalent.

27

En période de « troubles graves », le président peut, à la demande du Premier ministre, dissoudre l'assemblée d'un État et démettre son gouvernement. La *President's Rule*, ou régime d'administration directe, signifie que le gouvernement central prend en charge la direction de l'État pour une durée de six mois renouvelable. Cette procédure exceptionnelle a été mise en œuvre à de nombreuses reprises dans des États périphériques comme le Pendjab, le Cachemire et l'Assam, où des conflits politiques empêchaient le fonctionnement des pouvoirs publics locaux.

La dimension politique de la centralisation a été renforcée par sa dimension économique. Ignorant les domaines de compétence définis par la Constitution, le Centre empiète fréquemment sur le domaine des États.

Le modèle étatique indien s'inspirait du modèle marxiste, qu'il aménagea en ne supprimant pas totalement le secteur privé mais en soumettant celui-ci à un réseau de contrôle étroit. Le modèle de développement indien faisait la part belle à l'industrie lourde et aux services publics, donc au pouvoir central.

Les domaines du ressort des États ne le sont que formellement. Cela vaut pour l'agriculture, l'un des secteurs d'activité les plus importants du pays (environ 40 % du PNB), ou encore pour l'alimentation ou le développement rural. Des commissions d'experts nommées par le Centre définissent les stratégies dans ces secteurs.

De façon générale, la définition des stratégies industrielles et le contrôle des industries sont l'apanage du Centre. L'ensemble des contrôles sur les investissements, la production et la distribution est le fait du Centre *via* la haute fonction publique dans chaque État fédéré.

La planification a renforcé ces tendances centralisatrices. Bien que relevant de la liste concurrente, en pratique, l'élaboration et le financement des plans se faisaient au Centre. Les plans quinquennaux, enfin, ignoraient le partage des responsabilités établi dans la Constitution.

28 Sous Nehru, les réformes économiques ont bénéficié d'un certain consensus. Dans cette phase de construction nationale, l'idée d'une coercition du gouvernement central restait absente du discours politique des chefs de gouvernement des États fédérés. L'emprise du parti du Congrès sur le gouvernement fédéral et les États fédérés permettait de régler, au sein de l'état-major du parti, d'éventuels désaccords. Le Conseil national de développement, où l'ensemble des États étaient représentés, offrait un cadre institutionnel à ces consultations.

Le fédéralisme indien, malgré la réduction de l'autonomie des États, semblait tendre vers un modèle de « fédéralisme coopératif », soit un partenariat entre le Centre et les États<sup>2</sup>. Si l'initiative des projets de développement provenait de la Commission au plan, les États fédérés en restaient les artisans.

La répartition des revenus financiers est une variable essentielle pour apprécier le degré d'autonomie des États de l'Union vis-à-vis du Centre. Les tensions entre les deux niveaux de pouvoir proviennent ici de l'insuffisance des moyens financiers des États. Le déséquilibre est évident en matière d'imposition puisque la liste de l'Union comprend toutes les taxes importantes : l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, les droits de douane, les impôts indirects, tandis que les États se chargent des dépenses importantes en matière d'éducation, de santé et d'infrastructure.

Les États fédérés sont extrêmement dépendants des transferts centraux. La Commission des finances assume une partie des transferts de l'Union vers les États. Ses décisions, qui ne sont pas politiquement neutres, sont souvent contestées par les États. La Commission au plan, présidée par le Premier ministre et dont les membres sont nommés par

---

2. Pour une présentation des modèles de fédéralisme coopératif, voir Maurice Croizat, *Le Fédéralisme dans les démocraties contemporaines*, Paris, Montchrestien, 1995.

le gouvernement central, n'est pas non plus à l'abri des pressions politiques. En pratique, l'Inde a donc fonctionné dans le cadre d'un système unitaire. Cette situation pouvait se prolonger aussi longtemps que les gouvernements des États fédérés étaient dominés par un même parti politique et que l'Union était en mesure de financer les programmes de développement économique et social.

## LES TENSIONS DU SYSTÈME FÉDÉRAL ET LEUR GESTION PAR L'ÉTAT-CONGRÈS

Jawaharlal Nehru, Premier ministre de l'Inde de 1947 à 1964, a profondément marqué le fonctionnement du parti du Congrès et le système fédéral. Il cumulait en effet les fonctions de président du parti et celles de Premier ministre<sup>3</sup>. La prédominance du parti du Congrès sur les autres formations politiques nationales renforçait encore cette tendance centralisatrice.

29

Il en résulta des structures relationnelles ne débouchant pas nécessairement sur un rapport de domination du Centre sur les États. Il n'était pas rare en effet de voir des chefs de gouvernement congressistes (au Pendjab, par exemple) conserver un pouvoir de marchandage vis-à-vis du Centre grâce à leurs fortes assises régionales.

Le seul État à échapper à ce schéma fut le Kerala, sous régime communiste de 1957 à 1959<sup>4</sup>. Sa destitution en 1959 prouva que, sous Nehru, les normes, les objectifs et les programmes étaient définis par le Centre et que tout écart des limites ainsi posées ne pouvait être toléré.

En fait, certaines concessions ont permis jusqu'en 1967 un règlement systématisé des crises régionales. En contrepoint de l'effet centralisateur de la congruence partisane, le remodelage de la carte politique suivant un critère linguistique (1953-1972) reste l'un des faits marquants de l'ère nehruvienne. Répondre aux aspirations de reconnaissance identitaire des régions sans menacer l'unité nationale pouvait sembler une gageure. Très vite, les concessions faites par Nehru aux revendications des États ont

---

3. Rappelons que Nehru, Premier ministre de l'Inde pendant près de vingt ans, détient le record de longévité dans ces fonctions. Voir ici l'analyse de l'évolution de la fonction de Premier ministre par B.D. Dua, « The Prime Minister and the Federal System », in James Manor, dir., *Nehru to the Nineties. The Changing Office of the Prime Minister in India*, New Delhi, Viking, 1994, p. 20-47.

4. Voir, sur ce point, Violette Graff, *Les Partis communistes indiens*, Paris, Presses de la FNSP, 1975.

obéi à quelques règles non écrites auxquelles ceux-ci ne pouvaient déroger : aucune revendication de reconnaissance politique d'un groupe religieux ne serait recevable, aucun mouvement sécessionniste ne serait toléré – au besoin, il serait réprimé par la force –, l'accord des deux parties à un conflit serait préalable à son règlement.

Ainsi, dès 1953, Nehru reconnaissait les diverses identités linguistiques dans l'État de Madras, en Inde du Sud. La répartition des grandes langues dravidiennes (kannada, malayalam, telugu et tamoul) correspond aujourd'hui aux frontières respectives des États du Karnataka, du Kerala, de l'Andhra Pradesh et du Tamil Nadu.

Il en alla différemment des revendications faites au Pendjab par une fraction de la population pendjabie<sup>5</sup> car Nehru y voyait la volonté déguisée des représentants de la communauté sikhe de créer un État sikh au sein de la fédération indienne, définie comme laïque<sup>6</sup>. Le nouveau Pendjab né de la division de l'État en un Pendjab pendjabiphone et un Haryana hindiphone ne verra le jour qu'après sa mort, en 1966.

### *L'État-Congrès : la centralisation renforcée de l'après-Nehru*

L'autonomie et le type de fonctionnement du système fédéral ont été remis en question par Indira Gandhi, à la tête de l'Inde de 1966 à 1977 puis de 1980 à 1984. Alors que, sous Nehru, le gouvernement central était resté le plus souvent l'arbitre impartial des conflits internes aux États fédérés, sous Indira Gandhi, la stabilité des gouvernements fédérés devint tributaire des luttes de pouvoir au Centre.

Un schéma d'interdépendance s'instaura alors. Indira Gandhi s'appuyait sur l'inféodation des chefs de gouvernement des États pour se maintenir au Centre. Inversement, leur longévité au pouvoir reposait sur le bon vouloir du Premier ministre. Ce type de relation redéfinit les règles de la vie politique. Alors qu'auparavant une carrière politique commençait dans le cadre des structures fédérées, sous Indira Gandhi, les postes de chef de gouvernement des États fédérés restaient à la discrétion de New Delhi. Pouvoir politique et financement étaient des moyens de récompenser la loyauté des uns, ou de punir la trahison ou la trop grande indépendance des autres.

5. Les frontières linguistiques avaient des contours assez flous dans cette région où trois idiomes, le hindi, l'ourdou et le pendjabi, avaient coexisté jusque-là sans difficulté.

6. Les sikhs, adeptes d'une religion monothéiste fondée au XVI<sup>e</sup> siècle qui représentent près de 2 % de la population indienne, sont rassemblés au Pendjab, berceau de leur religion. Ils n'y sont devenus majoritaires qu'après le redécoupage de cet État en 1966.

Sous Rajiv Gandhi (décembre 1984-novembre 1989), la relation Centre-États resta réduite à ce cadre infrapartisan. L'organisation politique du parti du Congrès se centralisa encore : la sélection des candidats aux élections régionales et nationales, les nominations au cabinet et les postes de chef de gouvernement passaient par l'état-major du parti<sup>7</sup>. Malgré sa volonté de résoudre les crises politiques régionales, en Assam et au Pendjab dès 1985, l'ère Rajiv Gandhi consolida donc les structures de l'« État-Congrès ».

Avec la réduction progressive de l'autonomie régionale, la construction d'alliances politiques viables a été fréquemment négligée et le Centre contraint d'intervenir plus fréquemment pour venir à bout de l'instabilité chronique dans les États. Ainsi sont apparus des mécanismes contradictoires de consolidation et de désagrégation du pouvoir central au sein du système fédéral.

31

### *Les moyens de la centralisation*

L'utilisation abusive des pouvoirs d'exception est souvent perçue comme le signe irréfutable des tendances centralisatrices du système politique indien. En réalité, elle peut aussi être interprétée comme un signe des difficultés du Centre à contrôler les affaires dans les États fédérés.

La fréquence comme la durée d'imposition du régime d'administration directe sont deux éléments significatifs. Depuis 1967, il y a toujours eu un État fédéré sous la tutelle du Centre. De plus, la fréquence du recours à cette arme du pouvoir central s'est accrue après 1980<sup>8</sup>.

Si le degré d'autonomie des États a pu s'en trouver réduit, le contrôle du Centre n'en a pas été pour autant renforcé. En fait, à partir de 1966, il semblerait avoir diminué. Sous Nehru, le contrôle du Centre s'exerçait *via* la consultation directe de leaders régionaux influents. L'effort de consolidation du pouvoir par le parti du Congrès avait engendré une forme de coalition nationale assez stable. En revanche, par la fréquence de ses interventions dans les affaires des États et sa tendance à choisir comme chefs de gouvernement des politiciens sans base propre, Indira Gandhi a renforcé l'instabilité politique dans les États plutôt qu'elle n'a créé les conditions d'un contrôle réel du Centre.

7. Sur le thème du centralisme démocratique au sein du Congrès, on se reportera utilement à Max Jean Zins, *Histoire politique de l'Inde indépendante*, Paris, PUF, 1992.

8. Voir, sur ce point, *President's Rule in the States and Union Territories*, New Delhi, Lok Sabha Secretariat, 1996. On se reportera aussi utilement à Sunil Deshta, *President's Rule in Indian States, Constitutional Provisions and Practices*, New Delhi, Deep and Deep, 1993.

Le parti du Congrès n'est pas seul en cause. En 1977, le Janata Party (Parti du peuple) avait imposé sa tutelle dans neuf États afin d'y renouveler les assemblées régionales. Indira Gandhi suit l'exemple en 1980 et dissout les assemblées de dix États.

Centralisation ou interdépendance accrue entre le Centre et les États ? Le pouvoir au Centre dépend de ceux qui assument le contrôle politique des États de la fédération, aléatoire depuis l'amorce du déclin du parti du Congrès. En témoigne l'importance prise par des partis non congressistes au Bengale-Occidental et au Tamil Nadu, ainsi qu'au Kerala, brisant les barrières dressées par l'État-Congrès. Le Centre en est venu à recourir de plus en plus à l'article 356 comme instrument de contrôle parce que son pouvoir dans les États fédérés ne reposait plus sur la force du parti ni au niveau de l'État ni à celui des districts.

32 En fait, la fragilité du pouvoir de contrôle sur les affaires des États fédérés par le parti du Congrès ou d'autres partis nationaux apparaît à l'examen des différents types de situation qui ont conduit à l'imposition du régime d'administration directe. L'usage excessif des pouvoirs d'exception apparaît comme une manifestation des dysfonctionnements du système fédéral indien<sup>9</sup>. Moyen d'asseoir le contrôle du Centre et de se défaire des chefs de gouvernement indésirables, ce type de pratiques a transformé la nature de la relation Centre-États.

Si la tutelle du Centre a été le plus souvent imposée dans des cas d'instabilité gouvernementale dans les États, son usage n'a pas toujours été neutre. Indira Gandhi alla jusqu'à y recourir pour résoudre des crises qu'elle avait elle-même déclenchées (au Pendjab, par exemple).

Des gouvernements stables ont parfois été destitués à la demande populaire, pour corruption ou pour velléité sécessionniste. Mais il semblerait que le recours plus fréquent à l'article 356 témoigne plutôt d'un changement des modes d'intervention du Centre que d'un renforcement proprement dit de la centralisation. Devant cette évolution, la nécessité de recourir à des réformes structurelles des institutions mais aussi des pratiques politiques resurgit avec force au milieu des années 1980.

---

9. B.D. Dua, « Pathology of Indian Federalism », in Shri Ram Maheshwari, *President's Rule in India*, New Delhi, Macmillan and Co., 1977.

## RÉFORMER LE SYSTÈME FÉDÉRAL

Nombre de commissions ont tenté de trouver des solutions aux déséquilibres marqués de la relation entre le Centre et les États, nés du legs du *Government of India Act* de 1935. Les États, pour reprendre l'expression des partisans d'une plus grande décentralisation, n'avaient cessé d'être des provinces au sens colonial du terme.

La première réforme fut proposée par la Commission des réformes administratives, dirigée par M.C. Setalvad. Elle examina la question fédérale dans ses aspects politiques et économiques au milieu des années 1960, mais ses propositions restèrent lettre morte.

Pionnier dans la défense de l'autonomie des États fédérés, un parti régional du Tamil Nadu, le Dravida Munedra Kazagham (DMK), mit sur pied un comité d'études, le Rajmannar Committee, en 1969<sup>10</sup>. Ce dernier prônait une autonomie accrue des États en matière économique. Il voyait dans l'inadéquation de leurs ressources fiscales une entrave majeure à leur développement économique. Jugeant que la domination politique du parti du Congrès était le principal facteur de déséquilibre dans la relation Centre-États, le comité proposait des réformes constitutionnelles telles que la mise en place d'un conseil interétatique (*Interstate Council*, prévu par l'article 263 de la Constitution). Ce conseil, composé de l'ensemble des chefs de gouvernement des États de la fédération, serait présidé par le Premier ministre. Aucun autre représentant du pouvoir central ne s'y verrait inclus. Y seraient tranchées des questions d'intérêt national ayant force contraignante pour le Centre et pour les États.

Revoir la primauté législative du Centre sur les États était le second objectif. Le comité envisageait que les assemblées législatives des États aient le pouvoir d'amender voire de rejeter une loi promulguée par le Parlement au titre de l'article 252. La participation des États dans le processus d'amendements constitutionnels en serait accrue. Mais la réti-

---

10. Le DMK, mouvement fondé pour protester contre la mainmise des hautes castes sur les milieux administratifs et politiques, avait, après sa victoire à l'échelle régionale en 1967, poussé plus loin ses revendications. Élargissant sa lutte à l'échelle fédérale, il adopta une attitude d'opposition frontale vis-à-vis du gouvernement central dont il n'allait jamais se départir par la suite. Le contexte politique général semblait favorable à ce type de mouvement. En effet, les défections en masse du parti du Congrès avaient permis à de nombreux gouvernements d'opposition au Congrès de voir le jour dans différents États de la fédération.

cence du gouvernement central à déléguer ses pouvoirs restait un obstacle qu'une simple révision des textes ne permettait pas de franchir.

Sur la toile de fond de ces réformes avortées, une commission dirigée par un ancien membre de la Cour suprême, Ranjit Singh Sarkaria, fut nommée par Indira Gandhi en juin 1983. Expédient pour faire taire les critiques de l'opposition, elle fit naître au début des années 1980 de nouveaux espoirs de réforme des rapports entre le Centre et les États.

Le rapport Sarkaria n'est pas réellement un projet de restructuration de la relation du Centre et des États. Il passe sous silence les revendications émises par les dirigeants des États au pouvoir de partis autres que le Congrès. Il ne s'agissait pas d'éroder l'autorité du Centre alors que les forces centrifuges étaient particulièrement vives au Tamil Nadu, en Assam et au Pendjab.

34

Bien que l'on parle de relation « Centre-États », les États de la fédération parlent rarement d'une seule voix. Les positions des gouvernements fédérés sont le reflet des positions des partis au pouvoir, ce qui explique que les enjeux aient plus souvent un caractère politique que constitutionnel. Ainsi, si les gouvernements du Bihar, de l'Orissa et d'Uttar Pradesh se déclaraient favorables à un renforcement de l'autorité du Centre, ceux de l'Andhra Pradesh, du Pendjab, du Tamil Nadu et du Bengale-Occidental revendiquaient au contraire plus d'autonomie pour les États de la fédération.

La commission évoque l'efflorescence des micronationalismes en Inde après l'indépendance. En revendiquant une région comme son « foyer », une communauté particulière, un groupe religieux ou linguistique réveille l'hostilité des autres communautés ou groupes car l'idée même de patrie suppose une distinction entre les habitants dits originels (ou « fils du sol ») et les immigrants en provenance d'autres États. C'est un phénomène que l'on retrouve en particulier dans l'État du Maharashtra où la Shiv Sena exalte la gloire mahratte. De même en Assam, l'exaltation d'une identité ethnique par l'Asom Gana Parishad (AGP) entraîne une politique de discrimination voire d'exclusion systématique des populations non assamaïses. Discret sur les zones de tension, le rapport évoque cependant les mouvements contestataires au Tamil Nadu et au Pendjab, des années 1960 aux années 1980.

Il distingue deux tendances dans les relations entre le pouvoir central et les États fédérés. D'une part, le jeu des forces économiques aurait renforcé la centralisation selon la triade modernisation-croissance-développement ; d'autre part, l'effondrement de l'ordre politique ancien, les scissions répétées au sein des grandes formations politiques

nationales et l'exploitation des clivages linguistiques ou de caste, ainsi que l'utilisation de la force dans les élections, ont favorisé l'éclatement.

Le rapport insiste sur la fragmentation du parti du Congrès et son corollaire, la montée en puissance des partis régionaux. L'analyse présentée penche considérablement en faveur du parti du Congrès. D'une certaine manière, le rapport de la commission Sarkaria reste ambigu. Il se fait l'avocat d'un Centre puissant tout en reconnaissant la nécessité de donner corps au principe fédéral. Il propose toutefois des réponses à des critiques précises des États fédérés.

L'une de ses recommandations a trait au mode de nomination et au rôle du gouverneur. Elle rappelle en particulier combien il est important de conserver la dimension apolitique de la fonction.

Dans le domaine législatif, le rapport rejette tout changement structurel dans la répartition des compétences législatives, réduisant les pouvoirs du Centre, mais propose quelques amendements susceptibles d'étendre les compétences des États fédérés. Ainsi l'autorisation donnée aux États d'amender, avec l'aval présidentiel, des lois figurant dans la liste des États au titre de l'article 252 de la Constitution. Elle recommandait des modifications de l'article 97 de la liste de l'Union, afin que des sujets résiduels autres que les impôts soient inscrits sur la liste concurrente.

35

Sur les pouvoirs d'exception, la commission rappelait que ces clauses n'autorisaient pas le gouvernement de l'Union à outrepasser les limites de ses fonctions. Il ne devait être fait usage des mesures d'exception que lorsque les autres alternatives auraient échoué à prévenir ou à modifier une défaillance de l'appareil constitutionnel. La commission condamnait la dissolution de dix-huit assemblées régionales entre 1977 et 1980, blâmant à part égale les différents partis nationaux. Un amendement de la Constitution était suggéré pour revoir les critères justifiant l'imposition du régime d'administration directe. En aucun cas l'assemblée législative d'un État ne devait être dissoute sans l'approbation préalable du Parlement.

Au chapitre du déploiement des forces armées fédérales dans un État de l'Union, le rapport soulignait qu'il ne pouvait être envisagé que pour de courtes durées et dans des conditions précises. Avant d'y recourir, il convenait de consulter le gouvernement de cet État<sup>11</sup>.

---

11. Le recours à l'armée fédérale dans le règlement des conflits est notable dans deux États frontaliers, le Cachemire et le Pendjab.

En matière de décentralisation figurait la proposition d'établir un conseil intergouvernemental (IGC) défini comme un organe permanent au titre de l'article 263. Créé pour coordonner la politique des États fédérés, l'IGC visait à rééquilibrer les rapports de forces entre le Centre et les États. Restait à savoir quel usage il en serait fait en pratique.

### *La dimension économique du fédéralisme indien*

36 Les limites de la capacité redistributive de l'État indien sont à l'origine de bien des revendications autonomistes. Aux deux extrémités du spectre figurent des exemples comme le Pendjab et le Jharkhand. Au cours des années 1980, le Pendjab, l'un des États les plus prospères de l'Union, a été le foyer d'un mouvement séparatiste nourri par des aspirations économiques. Théâtre d'expérimentation réussie de la révolution verte, il est longtemps resté un modèle pour les autres États de la fédération. Mais le refus du Centre de développer le secteur industriel en raison de la situation stratégique de cet État frontalier du Pakistan a constitué depuis le début des années 1970 l'un des principaux chefs d'accusation des séparatistes. La riposte de New Delhi à l'agitation séparatiste du Khalistan a conduit à une escalade de la violence au milieu des années 1980. Répression policière, mise sous tutelle par le Centre ont été le lot du Pendjab de 1987 à 1996. Cette politique draconienne donna le ton de la répression dans d'autres États de la périphérie.

D'autres mouvements plus circonscrits ne sont pas moins exemplaires des tensions entre le Centre et les États comme en témoigne le cas du Jharkhand. Cette région tribale du Bihar réclame depuis 1992 son autonomie. Riche en minéraux, elle possède les trois plus grandes aciéries du pays. Or les tribus continuent d'y vivre de formes primitives d'agriculture. Le Janata Dal avait envisagé la création d'un conseil régional, forum de dialogue qui fut mis sur pied en 1994.

L'expression d'intérêts politiques et économiques morcelés au sein d'un même État pose la question de la décentralisation à l'échelle des États fédérés. Les projets de réformes portent de plus en plus sur l'autonomie et la décentralisation du pouvoir de décision au sein des États et sur les relations des composantes de la fédération entre elles. Avec la libéralisation économique et la réduction concomitante des pouvoirs de contrôle du Centre, ces structures ont acquis plus d'importance.

La coopération interétatique a une histoire à rebondissements dont il convient de retracer les grandes étapes.

### *L'échec des « conseils de zone »*

Les conseils de zone, créés à l'initiative du Centre, visaient à structurer la coopération régionale. Conçus pour faire contrepoids à l'éclatement engendré par la réorganisation linguistique de 1956, ils sont nés la même année, sous la tutelle du ministère de l'Intérieur, pour coordonner et mettre en œuvre les politiques du Centre. L'entreprise a échoué. En pratique, en effet, les États fédérés ont toujours évité ce forum révélant les limites d'un exécutif fédéral imposé et contrôlé par le Centre.

La seule exception à ce tableau a été l'expérience du *North Eastern Council* dans les États du Nord-Est, mis sur pied en 1971. Présidé par le gouverneur de l'Assam, ce conseil s'inscrit au cœur du développement régional. Son principal intérêt est, compte tenu de la petite taille des États-membres et de leur dépendance financière vis-à-vis du Centre, d'augmenter leur capacité de négociation. Le NEC est l'une des rares structures à avoir su insuffler une dynamique politique à la coopération interétatique régionale.

37

### *La décentralisation à l'échelle infraétatique*

Les structures infraétatiques gouvernent la relation entre l'État fédéré et ses districts. Les résistances à une décentralisation politico-administrative étant fortes, le district n'a pas joué le rôle initialement prévu.

Des dispositions relatives à la décentralisation figurent à l'article 244 de la Constitution, qui définit deux types de décentralisation, l'un pour les tribus, l'autre pour les zones spéciales. Le gouverneur d'un État et le gouvernement fédéral partagent la responsabilité d'administration et de gestion des zones arriérées. Les conseils consultatifs des zones tribales incluent les élus des assemblées régionales.

Une autre disposition constitutionnelle concerne les États du Nord-Est (Assam, Meghalaya, Tripura et Mizoram). On trouverait dans ces États le troisième niveau de gouvernement recherché, mais on ne peut vraiment évaluer son potentiel<sup>12</sup>.

Les relations État-district ressemblent à celles du Centre vis-à-vis des États fédérés. Les districts disposent de financements insuffisants et

---

12. Voir les articles 224 (2) et 275 (1), relatifs au régime des zones tribales des États de l'Assam, du Meghalaya et du territoire de l'Union du Mizoram. La clause qui nous intéresse plus particulièrement ici est celle qui constitue des conseils de district et des conseils de région dans ces États. On consultera utilement Durga Das Basu, *Shorter Constitution of India*, 8<sup>e</sup> éd., New Delhi, Prentice Hall of India, 1981, p. 900-912.

souffrent d'un manque d'autonomie. A cela s'ajoute la mainmise fréquente du gouverneur sur les districts. La seule réforme à portée nationale a été celle des Panchâyats (conseils de village). Ils revirent le jour au Bengale à la fin des années 1970, consolidant la base électorale des partis de gauche au pouvoir depuis 1967 et apparaissant comme un modèle à suivre dans d'autres États.

Mais le rejet des régionalismes a entravé ce type de décentralisation. Là où des partis régionaux étaient au pouvoir, elle a pu être mise en œuvre. Ainsi, le Karnataka restructura le système des Panchâyats en 1985. D'autres États non congressistes suivirent l'exemple. Ce n'est qu'au milieu des années 1990, avec l'apparition des premiers gouvernements de coalition, que les conditions d'une réforme ont semblé réunies.

## PERSPECTIVES DU FÉDÉRALISME INDIEN

### *Le changement de cap de 1991*

En 1991, deux événements ont pesé sur les réformes : le retour au pouvoir du parti du Congrès à la tête du gouvernement fédéral après dix-huit mois d'absence, et le changement de cap économique, engageant le pays sur la voie de la libéralisation.

Mais l'alternance n'a pas permis de mettre en œuvre les réformes. En effet, la période de novembre 1989 à juin 1991 s'est caractérisée par une extrême instabilité : trois gouvernements (non majoritaires) se sont succédé au pouvoir. C'est donc paradoxalement le parti du Congrès qui, de juin 1991 à mai 1996, fut l'artisan des premières réformes. Deux grands pas en avant sur la voie de la décentralisation ont été réalisés par le Premier ministre P.V. Narasimha Rao.

Le premier, la libéralisation, octroyait aux États une marge de manœuvre nouvelle, en réduisant la part des contrôles bureaucratiques et des réglementations du pouvoir fédéral. Il permettait aux États d'avoir librement accès au marché des investissements étrangers, par ailleurs massivement attirés par ce contexte transformé. Certes, le risque existait de voir s'accroître les disparités déjà existantes entre États. Les premiers à profiter de l'ouverture ont été les États du sud du pays comme le Karnataka, l'Andhra Pradesh et le Tamil Nadu, ou encore le Maharashtra. Les laissés-pour-compte de la croissance comme le Bihar sont restés en marge du mouvement.

Le second changement tint à la restauration des Panchayats par un amendement constitutionnel de 1992. De 1993 à 1996, ces conseils de

village ont été reconstitués dans la plupart des États de la fédération, au terme d'élections libres.

Ces impulsions ont-elles donné lieu à des transformations durables ? En 1996, l'affaiblissement du Congrès et la mise à l'écart du Bharatiya Janata Party (BJP) ont permis à une coalition multipartite rassemblant des partis progressistes comme le Janata Dal ou le Samajwadi Party (Parti socialiste) et une poignée de partis régionalistes de divers États (Tamil Nadu, Andhra Pradesh, Cachemire, Assam) de prendre le pouvoir à New Delhi.

Contrairement aux régimes antérieurs, la coalition dépendant très étroitement des chefs de gouvernement des États fédérés, les conditions d'un système de fédéralisme coopératif étaient réunies.

Toutefois, la politique du Front uni présenta des similitudes indéniables avec celle de ses prédécesseurs. Très vite, Deve Gowda eut recours à l'arme du régime d'administration directe pour gérer des crises politiques, au Gujarat et en Uttar Pradesh<sup>13</sup>.

39

La percée au Centre de formations régionales comme les partis communistes CPI et CPI(M) du Bengale et du Kerala, au premier plan de la lutte pour une restructuration des rapports Centre-États depuis les années 1970 et 1980, pouvait sembler un tremplin vers une décentralisation de fait.

Par ailleurs, un front fédéral créé au même moment que le Front uni, en juin 1996, à l'initiative des États d'Andhra Pradesh, du Tamil Nadu et d'Assam, représentés respectivement par le Telugu Desam Party (TDP), l'Asom Gana Parishad (AGP) et le Tamil Manila Congress (TMC), constituait un sous-ensemble politique au sein de la coalition des treize partis au pouvoir. Ces partis régionaux ont joué un rôle clé dans la constitution d'un gouvernement non dominé par le BJP et le parti du Congrès.

L'accession au Centre de ces leaders régionaux bouleversait les équilibres politiques en faveur des États. Chandrababu Naidu, dirigeant du TDP, revendiquait l'autonomie financière de son État, l'Andhra Pradesh. Le représentant du DMK, Muthuvel Karunanidhi, plaçant l'abrogation de l'article 356 au premier plan de ses revendications. Le chef de gouvernement du Kerala insistait sur la redéfinition du rôle de

---

13. Au Gujarat, il renverse le gouvernement BJP en place et, en Uttar Pradesh, l'impossibilité où le gouvernement de New Delhi se trouve de constituer une coalition partisane et un gouvernement stable le conduit à imposer la tutelle du Centre.

gouverneur. Les représentants communistes du Bengale-Occidental réclamaient quant à eux l'abolition des services administratifs centraux, estimés n'être qu'une structure datée de l'époque coloniale et une entrave à la décentralisation.

Ces représentants des régionalismes proposaient leur version de l'unité indienne, fruit d'un rapport de convenance plus que du sentiment de former un tout historique. A un moment de l'histoire, ces diverses « nationalités » se seraient réunies en une forme de conglomérat tout en conservant leur propre histoire, leur territoire et leur culture. Pour les partis dravidiens, seule la préservation d'une identité ethnique permettrait de lutter contre la volonté d'absorption du groupe dominant hindiphone. Cet argument justifiait l'association des partis du front fédéral à des partis moins centralisés que le BJP, comme le Janata Dal ou le Congrès.

40

### *La faillite du Front uni*

Au lendemain des élections générales de 1996, les partis régionaux semblaient en mesure de construire une alternative fédérale. Toutefois, l'incapacité des composantes de la coalition à dépasser leurs profondes divergences et à développer une idéologie propre conduit celle-là à l'échec.

En matière économique, la politique de libéralisation n'a pas été remise en cause. Sur ce plan, un clivage nord-sud se dessine avec l'évolution de quelques États du sud du pays. Le triangle Karnataka-Andhra Pradesh-Tamil Nadu, élargi au Maharashtra, constitue un nouveau pôle de décision économique dynamique.

Les effets de la décentralisation restent insensibles à l'échelle locale. Seules deux recommandations du rapport Sarkaria ont été suivies d'effet : la constitution du conseil interétatique et celle des *Zilla parishads*. La pratique de nommer gouverneurs des hommes politiques persiste.

Les formations politiques régionales connaissent une expansion comme l'atteste leur nombre croissant à la Lok Sabha. Mais elles restent attirées par deux pôles : le BJP et le parti du Congrès, plus motivés par la prise de pouvoir que portés par une idéologie fédératrice.

Le BJP, qui dirige l'Inde depuis mars 1998, a cessé de considérer les formations politiques régionales comme des adjuvants du système politique. On parle aujourd'hui de « décentralisme démocratique », les formations politiques régionales se servant de l'autorité du Centre pour renforcer leur poids dans leur État. Ainsi, c'est sous un régime BJP que

l'Inde se serait décentralisée. Ce n'est pas là le moindre des paradoxes quand on sait que le BJP reste favorable à un Centre puissant et à une identité nationale fondée autour des valeurs hindoues. La décision de décentraliser le système politique ne peut être l'initiative d'un gouvernement, qu'il soit majoritaire ou de coalition. L'importance d'une volonté politique poursuivie et d'une prise de conscience populaire pourra seule permettre d'engager le processus de décentralisation sur le long terme.

## R É S U M É

---

*Cet article retrace les principales étapes de l'histoire de la fédération indienne depuis 1950. Il s'attache à faire apparaître l'originalité d'un système caractérisé à la fois par des tendances unitaires et une extrême flexibilité. L'auteur s'efforce en particulier de montrer en quoi la position dominante du parti du Congrès a longtemps favorisé la centralisation et entravé l'application de réformes décentralisatrices, puis comment la régionalisation récente du jeu politique leur a donné un nouvel élan.*



# LA MAJORITÉ HINDOUE ET LES MINORITÉS : L'HINDOUISE EN QUESTION

LES MÉDIAS INDIENS DE LANGUE ANGLAISE, qu'ils se félicitent de l'entente (fréquente) des différentes communautés religieuses du pays ou qu'ils se lamentent sur leurs affrontements (sporadiques mais violents), emploient les termes *Majority Community* et *Minority Communities*. Derrière ce vocabulaire, qui se donne comme immédiatement intelligible, se cache une situation complexe qui tient à certaines dispositions légales, lesquelles, nonobstant le caractère laïque de la Constitution indienne, ne sont pas toutes dépourvues d'*a priori* religieux.

43

Le caractère multireligieux et pluriculturel de l'Inde est le résultat d'une très longue histoire. Mais ce sont les Britanniques qui ont fait de la religion une base d'organisation et d'administration des groupes constitutifs de la société indienne. Le tracé de lignes de partage au sein de la vaste population indienne sur des critères religieux fut embarrassé, car il n'y avait pas d'appartenance religieuse exclusive avant sa mise en place, mais de nombreux chevauchements. Pourtant, bien que très artificielle, la mise en catégories administratives fermées transforma à jamais la perception que les individus concernés avaient d'eux-mêmes et de leurs droits.

Les réalités humaines sont désormais les suivantes. La « majorité hindoue », ce sont ceux qui se réclament de l'hindouisme (82,41 % de la population lors du dernier recensement de 1991), il s'agit donc d'une majorité démographique et non pas politique. Les « minorités », ce sont les musulmans (11,67 %), les chrétiens (2,32 %), les sikhs (1,99 %), les bouddhistes (0,77 %), les jaïn (0,41 %), les parsis et les Anglo-Indiens (une catégorie tout à la fois religieuse et linguistique). Deux faits sautent aux yeux : l'inégalité du poids numérique des différents groupes désignés par le même terme « minorité » (les deux derniers ne compor-

tent que quelques milliers de personnes) et l'importance de la minorité musulmane qui, à elle seule, compte plus de membres que toutes les autres additionnées<sup>1</sup>.

## LES MINORITÉS RELIGIEUSES

44 Les notions de majorité et de minorités religieuses préexistaient donc à la naissance de l'État indien indépendant et celui-ci en a hérité. Mais quoique la Constitution (1950) reconnaisse l'existence des minorités, ses auteurs ne sont pas parvenus à s'entendre sur une définition qui tienne compte de la complexité des situations réelles. Pour finir, la Constitution englobe sous l'appellation « minorité » des groupes aussi bien religieux que linguistiques et elle ne désigne ainsi jamais une communauté spécifique. Elle ne précise pas non plus les limites territoriales et juridiques de l'application de cette notion, pourtant essentiellement relative. Si bien que, récemment, la Commission nationale pour les minorités a sérieusement envisagé de reconnaître le statut de minorité à ceux des... hindous qui, du fait qu'ils vivent dans des États où dominent des populations non hindoues, connaissent une situation minoritaire<sup>2</sup>.

Le statut de minorité ne serait pas aussi âprement débattu s'il n'offrait certains droits. Ainsi l'article 25 de la Constitution, qui traite des droits religieux fondamentaux reconnus à chacun, inclut-il celui de « professer, pratiquer et propager sa religion » à condition que cette activité ne nuise pas à l'ordre public, à la morale et à la santé. Ainsi l'article 29 autorise-t-il toute « section de citoyens résidant sur le territoire de l'Inde » à conserver sa langue, son écriture et sa culture spécifiques et stipule-t-il que les institutions éducatives maintenues par l'État, ou recevant son aide financière, ne peuvent être interdites à « aucun citoyen » sur la base de sa religion, de sa race ou de sa langue. Enfin, l'article 30 déclare que « toutes les minorités », qu'elles soient fondées sur des critères « religieux ou linguistiques », ont le droit de constituer et d'administrer leurs propres institutions éducatives, et que l'« État » en accordant des aides aux institutions éducatives ne fera aucune discrimination envers celles qui sont administrées par une « minorité », qu'elle soit religieuse ou linguistique.

1. C'est-à-dire quelque 120 millions de personnes à l'heure actuelle.

2. C'est le cas dans les États de Jammu-et-Cachemire, Pendjab, Meghalaya, Mizoram, Nagaland, et dans les territoires de l'Union de Lakshadweep et Chandigarh. Voir *The Sunday Times*, 29 novembre 1998.

Comment comprendre ces garanties ? Dans ses principes et dans ses rouages, la société indienne est démocratique. Cela signifie, entre autres choses, que tous les citoyens sont égaux devant la loi. Mais comme l'acquisition et la conservation du pouvoir dépendent du nombre et que le groupe numériquement le plus important peut devenir le groupe dominant, l'État est amené à représenter et à protéger les intérêts des autres. Toutefois, dans les mesures légales qui résultent de ces principes fondateurs, il n'est pas toujours facile de démêler quels sont les droits qui reviennent à la personne à titre individuel et lesquels découlent de son appartenance à une section protégée de la population comme minorité religieuse ou comme autre groupe. Car il faut garder à l'esprit que ce système de représentation communautaire concerne aussi des groupes sociaux identifiés sur la base de critères d'appartenance de caste. Ainsi, la nation indienne est constituée par des individus égaux en droits, mais certains de ces individus bénéficient de privilèges du fait qu'ils appartiennent à des groupes protégés. Cette politique, qui renforce certains groupes au détriment d'autres non protégés, suscite maintes frustrations.

45

Les rapports entre la majorité hindoue et les minorités religieuses doivent encore s'apprécier dans un contexte où la laïcité est le système englobant. Par « laïcité », on entend ici un régime d'acceptation de la pluralité religieuse par un État totalement neutre, et non un régime de séparation, comme celui de la République française depuis 1905, dans lequel la religion n'est pas un critère de classification. Aussi les recensements nationaux indiens enregistrent-ils l'appartenance religieuse à la différence de ce qui se passe en France. Dans la laïcité indienne, l'État protège toutes les religions de la même façon car il les considère sur un pied d'égalité. Et donc aucune religion n'est une composante de l'État. La légitimité de la présence du fait religieux dans l'espace social n'est toutefois pas en cause : quoique d'ordre privé, la religion a droit à des manifestations publiques ; ce qui conduit l'État à s'imposer comme arbitre entre des personnes divisées sur des questions religieuses (ainsi, il réprime le blasphème ; l'affaire Rushdie a démarré en Inde).

## MAJORITÉ HINDOUE ET HINDOUS

La Constitution ne définit pas davantage la notion de « majorité hindoue » que celle de minorité religieuse. Mais on y trouve le terme « hindou ». La question de sa définition se présente à propos de mesures interdisant toute discrimination entre les citoyens sur des critères de

religion, de race, de caste, de sexe et de lieu de naissance (art. 15) ; l'« intouchabilité » est donc abolie (art. 17) et l'on décrète que les temples hindous doivent être ouverts à tous les hindous, c'est-à-dire même à ceux qui en avaient été historiquement écartés au nom de leur « intouchabilité » (art. 25). Le commentaire de ce dernier énoncé définit comme hindoue toute personne se déclarant membre des « religions sikhe, jaïne et bouddhiste », ajoutant que le sens d'« institutions religieuses hindoues » sera construit en conséquence. Ces propos abscons se voient éclairés dans la décennie suivant la promulgation de la Constitution, lors de l'adoption du *Hindu Code Bill*, c'est-à-dire des lois (s'appliquant aux hindous) relatives à l'héritage, au mariage, au divorce et à l'adoption. Y sont en effet définis comme légalement hindous : premièrement, toute personne qui est « hindoue par la religion dans toutes ses formes » ; deuxièmement, toute personne qui est de « religion bouddhiste, jaïne ou sikhe » ; troisièmement, tous ceux qui ne sont pas musulmans, chrétiens, parsis ou juifs<sup>3</sup>.

Selon le contexte donc, deux acceptions différentes s'attachent au terme « hindou ». Celui-ci renvoie soit à une catégorie religieuse (tenant de l'hindouisme), soit à une catégorie légale (citoyen indien soumis au *Hindu Code Bill*). Dans le premier cas de figure, il prend le même sens que dans l'expression « majorité hindoue ». Dans le second cas de figure, par contre, il s'applique aussi aux membres des « minorités religieuses » sikhe, bouddhiste et jaïne, et à d'autres encore. D'où la situation paradoxale suivante : selon qu'on prête au terme le premier ou le second sens, les groupes qui reçoivent un traitement différentiel de celui de la majorité hindoue (articles 29 et 30) *du fait qu'ils ne sont pas hindous*, sont considérés comme hindous pour le droit coutumier et soumis aux mêmes dispositions légales que ladite majorité hindoue.

Pour permettre d'apprécier historiquement ces dispositions légales, on doit rappeler qu'au moment de l'indépendance prévalaient trois grands droits coutumiers (hindou, musulman et chrétien). Les Britanniques, qui au moins depuis la fin du XIX<sup>e</sup> siècle avaient eu pour principe de ne pas impliquer l'État dans les affaires religieuses, avaient en effet autorisé les différentes communautés à conserver leurs lois religieuses. La Constitution prévoyait la mise en place d'un code civil uniforme, mais celui-ci ne vit pas le jour du fait de fortes résistances de la part de groupes de pression chrétiens et, plus encore, musulmans ; cette

---

3. Finalement, même les athées sont hindous.

question est restée à ce jour l'objet de vifs débats, y compris au sein des minorités concernées. En revanche, en dépit de réactions hostiles similaires chez les hindous, l'État se lança dans une entreprise d'harmonisation et de réforme des lois coutumières des diverses communautés hindoues qui mécontenta les intéressées (qui y virent une intrusion inadmissible du pouvoir séculier dans le domaine religieux), sans parler du fait que la définition légale de « hindou » qui en résulta reste plus ou moins bien perçue par les bouddhistes, jaïns et sikhs (qui ne s'estiment pas hindous sur le plan religieux).

En conséquence, on observe que la vraie ligne de partage entre les catégories religieuses ne se situe pas entre la majorité hindoue et six minorités, mais entre ceux des citoyens indiens qui relèvent de systèmes religieux autochtones et les autres, c'est-à-dire les musulmans et les chrétiens. Or cette ligne de partage correspond justement à celle qui sépare l'hindouisme au sens large<sup>4</sup> des religions d'origine non indienne. Aussi, les dispositions du *Hindu Code Bill* n'ont pas seulement contribué à faire émerger une « identité hindoue » homogène. Parce qu'elles reposent implicitement sur des considérations territoriales, sans tenir compte de l'ancienneté de la présence du christianisme et de l'islam en Inde (respectivement depuis au moins le IV<sup>e</sup> et le VIII<sup>e</sup> siècle), elles ont aussi conforté la perception (négative) du christianisme et de l'islam comme des systèmes étrangers. Au risque de faire le jeu des nationalistes hindous, on va le voir.

47

Pour récapituler, du point de vue de l'État, la typologie religieuse détermine des appartenances identitaires et celles-ci se répartissent dans les catégories de « majorité » et de « minorités ». Les droits reconnus aux minorités touchent à la « culture », à la « langue » et à la « religion » – reconnaissance que l'Inde est culturellement plurielle –, mais ils n'incluent pas de droits politiques – puisque l'Inde est politiquement une. Dans la réalité, pourtant, ce dispositif de catégorisation culturelle a favorisé le communautarisme, soit la mobilisation politique collective sur des bases religieuses. On l'a constaté sporadiquement dans la politique électoraliste des stratèges politiques, ceux du parti (laïque) du Congrès en tête ; on l'observe désormais massivement avec les nationalistes hindous.

---

4. C'est-à-dire incluant le jaïnisme, le bouddhisme et le sikhisme.

## MAJORITÉ HINDOUE ET NATIONALISTES HINDOUS

48 Les hindous ne se sont pas perçus comme faisant partie d'une communauté distincte, partageant les mêmes croyances et pratiques religieuses avant la période coloniale britannique et son train de mesures destinées à rationaliser l'administration de la population en l'étiquetant sur des critères religieux. Les concepts de majorité hindoue et de minorités qui en ont résulté forment des ensembles pour le moins disparates, car ils rassemblent des individus aux intérêts économiques, culturels et politiques divergents. Ils sont également trompeurs du point de vue religieux en ce qu'ils donnent une vision monolithique des communautés concernées, notamment des hindous dont les particularismes sont (encore) légion. Mais cette représentation est prise pour la réalité par les nationalistes hindous et ils se la réapproprient pour en faire une arme religieuse : le fait majoritaire hindou prouve l'unité de l'hindouisme. Dès lors, il s'agit de protéger cette unité contre tout ce qui, en la divisant, l'affaiblit. Il s'agit aussi de la protéger contre de prétendus agresseurs extérieurs – contre les musulmans d'abord (et le site d'Ayodhya n'est pas le seul terrain des affrontements). Mais également contre les missionnaires chrétiens et leur prosélytisme, puisque, la religion étant coextensive à la nation, se convertir, c'est trahir cette dernière. Et ainsi le processus historique d'homogénéisation de la communauté hindoue se poursuit. Le fait majoritaire est aussi utilisé comme une arme politique : puisque les hindous sont la majorité, l'Inde devrait être un État hindou. Les nationalistes hindous tiennent en effet qu'il n'y a pas de différence entre l'identité hindoue et l'identité indienne et que celle-ci est coextensive au territoire de l'Inde. C'est ce qu'ils appellent l'« hindouité » (*hindutva*). Au nom de cette adéquation complète entre religion, culture et nation, ils s'insurgent contre les dispositions légales assurant la protection des particularismes des minorités. Ils exigent que les minorités y renoncent et qu'elles fassent la démonstration de leur loyauté nationale en adoptant les traits culturels hindous. Autrement dit, ils revendiquent une uniformisation culturelle du pays en s'opposant à l'idée d'une nation multiculturelle qui est à la base de la Constitution. Cette idéologie, qui a des racines anciennes, s'est organisée pendant l'époque coloniale (en partie en réponse aux transformations induites par la présence britannique) et s'est manifestée à travers différents mouvements culturels et politiques depuis l'indépendance. Mais ce n'est que depuis une dizaine d'années qu'elle s'accompagne d'une stratégie d'agitation

systématique visant à mobiliser les hindous moyens au plan national en alimentant leurs craintes et leurs frustrations. Il en est résulté des violences inouïes à l'encontre des musulmans et des chrétiens.

## L'HINDOUISE ET LE PLURALISME

L'idéal d'une Inde pluraliste et laïque, que reflète la Constitution, fut au cœur du mouvement de libération de la colonisation britannique. Si l'on s'interroge sur sa genèse et sur celle du dispositif légal qu'il fonde, on est amené à constater qu'il a été largement endetté à l'égard des modèles institutionnels occidentaux. En même temps, la conception que l'histoire indienne formait une continuité a joué un rôle central dans la prise de conscience nationaliste. L'Inde indépendante s'est perçue comme héritière de l'Inde ancienne (en partie grâce aux travaux de l'indologie occidentale) et elle s'est construite en conséquence. Dans cette perspective, et s'agissant d'éclairer les rapports de la majorité hindoue avec les minorités, on ne peut ignorer que les principes assurant l'intégration, la coexistence et la gestion de plusieurs religions sur le territoire national ont pris corps dans une société marquée par l'hindouisme et en partie façonnée par lui.

49

L'idée que l'hindouisme a été porteur de pluralisme se rencontre chez de nombreux analystes de la société indienne. La plupart des hindous y adhèrent également. Elle tient d'abord au fait que l'hindouisme s'est construit comme un système religieux essentiellement pluriel, intégrant un large éventail de divinités, de croyances et de pratiques et comportant diverses écoles et sectes. Il n'a pas conçu non plus d'éthique de portée universelle. En termes hindous, chacun est appelé à contribuer au *dharma* global en respectant son propre *dharma*. La même tension entre unité et morcellement se repère au plan social. L'hindouisme a sanctionné une vision organiciste de la société en légitimant la répartition des hommes en de nombreux groupes hiérarchisés et héréditairement spécialisés (les castes), en les obligeant à se reproduire à l'identique (endogamie) et en les maintenant dans leurs différences tout en organisant leur interdépendance. Dans cette perspective, le contrôle social et religieux s'exerçait par l'intermédiaire de diverses institutions de pouvoir (conseil de caste, responsables sectaires) dont l'autorité n'était pas reconnue en même temps par tous les hindous. A la différence du christianisme, l'hindouisme n'a donc pas constitué d'appareil centralisateur pourvu d'organes régulateurs à même d'imposer une norme unique. Il n'a pas non plus favorisé le développement d'une religion d'État. Rien

dans le droit politique hindou qui correspond à la maxime occidentale « *Cujus regio, ejus religio* » ou la devise de la monarchie française : « Une foi, une loi, un roi ». Le souverain idéal était celui qui protégeait équitablement tous ses sujets en leur permettant de suivre leurs pratiques religieuses et il lui incombait donc d'assurer la coexistence des différents groupes qui vivaient sur son territoire. En principe, un tel dispositif garantissait les particularismes (religieux, culturels, linguistiques) des groupes concernés tout en freinant les tendances hégémoniques de chacun. Il s'accompagnait d'une capacité d'absorption quasi illimitée. Ainsi, l'histoire de l'hindouisme a été scandée par l'apparition de figures charismatiques dont l'expérience religieuse personnelle se voyait offerte comme référence. Souvent ces personnalités hors institutions, douées d'une forte capacité à se situer en rupture, ont cristallisé un refus de l'ordre social établi et constitué une force d'innovation, mais soit leur message a été récupéré et digéré, soit leurs adeptes ont été tolérés en se constituant en un ordre à part.

50

La pluralité n'est pas seulement inscrite dans le corps social hindou. Elle a aussi été problématisée en faisant l'objet d'interprétations religieuses. Ainsi, à l'époque moderne, un certain nombre de penseurs hindous ont fondé leur réflexion sur l'idée que la vérité absolue, quoique une, se présente de manière différente selon le point de vue adopté pour la saisir en raison de son caractère inaccessible. Dès lors, l'hindouisme, l'islam, le christianisme, etc., apparaissent comme autant de voies légitimes, car, bien que dissemblables, ils conduisent au même but. Il va sans dire que cette position est présentée par ses tenants comme un héritage fidèle du passé, sanctionné par les textes les plus anciens du patrimoine hindou. A cela on répondra d'abord qu'il est indéniable que la préoccupation qui lui est sous-jacente est ancienne. Les différentes écoles du brahmanisme ont une longue et riche histoire de controverses entre elles et elles ont aussi fréquemment débattu avec les bouddhistes et jaïns (qui discutaient aussi entre eux). Ces controverses, et les échanges qu'elles ont suscités, ont contribué à la formation de l'hindouisme au sens large, c'est-à-dire à cet ensemble aux contours mal définis et à même de fédérer plusieurs systèmes dont il a été précédemment question. Elles expliquent qu'on ne puisse pas toujours affirmer que telle doctrine, croyance et pratique est hindoue plutôt que jaïne, sikhe ou bouddhiste. Il a aussi résulté de ces échanges philosophico-théologiques un type de littérature religieuse spécifique, des sommes exposant chacun des points de vue d'une manière relativement objective, et avec une ouverture d'esprit dont l'équivalent n'a été observé que très rarement dans le monde occiden-

tal chrétien. Mais il importe de faire deux remarques. Premièrement, ces sommes n'utilisent jamais les termes « hindous » ou « non-hindous » et elles limitent leur examen aux systèmes indiens. Si bien qu'elles ne prouvent en aucune manière que le problème de la pluralité ait joué dans la représentation de soi et des autres un rôle comparable à celui qu'il exerce depuis la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle. Deuxièmement, ces sommes culminent dans le système qui a la faveur de l'auteur. On accepte donc des expressions différentes de la vérité, mais elles sont présentées comme dégradées par rapport à celle qu'on détient soi-même. Partant, pour relever le défi représenté par la pluralité des discours religieux, le monde indien d'avant l'époque moderne n'a pas systématiquement pratiqué l'exclusion ni la persécution (mais celles-ci n'étaient pas inconnues), et en ceci il nous apparaît, à juste titre, tolérant ; mais il a mis en œuvre deux principes, la hiérarchisation et l'inclusivisme, qui ne correspondent pas à la vision moderne du pluralisme religieux. Donc, en réalité, les réflexions des penseurs hindous modernes sont décalées par rapport à la manière dont l'hindouisme a rendu compte de la pluralité des croyances religieuses au cours de son évolution puisqu'elles sortent du cadre des débats indo-hindous et englobent dans leur visée toutes les « grandes religions » de l'humanité. Elles se situent dans le contexte social d'une Inde qui valorise la neutralité (en matière religieuse), la liberté (de conscience) et l'égalité alors que celles de leurs prédécesseurs s'inscrivaient dans l'ordre hiérarchique du système des castes.

51

#### L'HINDOUISME TOLÉRANT ET L'HINDOUISME MAJORITAIRE

Les nationalistes hindous ne sont pas des théologiens, ils n'en transforment pas moins l'hindouisme en manipulant habilement les paradoxes de la Constitution laïque. Quel que soit l'avenir politique de leurs thèses communautaristes, celles-ci auront contribué à renforcer chez les hindous (tous les hindous) le sentiment d'appartenir à une collectivité qui dépasse l'appartenance régionale et linguistique mais recoupe l'appartenance religieuse. Ira-t-on plus loin ? Là où on acceptait que coexistent des particularismes, va-t-on voir s'affirmer de plus en plus la préférence pour un type d'être universel, pour une identité hindoue unanime ? Va-t-on envisager de l'imposer à tous les citoyens par une sorte d'assimilationnisme ? L'hindouisme, après avoir joué pendant des siècles avec la dialectique de l'un et du multiple, pourrait-il inventer l'hégémonisme ?

De l'autre côté, l'acceptation de la pluralité des hindous tolérants est une position complexe : d'une part, elle débouche sur une indéniable ouverture religieuse, mais, d'autre part, son œcuménisme repose sur une définition péremptoire de la vérité qui n'est pas admissible par les systèmes religieux, lesquels (c'est leur droit) affirment enseigner ce qu'il en est réellement de la vérité. Autrement dit, tenir qu'aucune expression de la vérité n'épuise celle-ci est une position religieuse : ce pluralisme est une théologie des religions compatible avec la vision du monde hindoue (moderne).

52 Le mode de relation de la majorité hindoue avec les minorités religieuses prévu par la Constitution peut être perçu comme une transposition politique de la manière dont les penseurs hindous (modernes) ont problématisé la pluralité des répertoires religieux (à condition de garder à l'esprit que leur position a été rendue possible par de profonds changements dans la société civile dont l'Inde démocratique et laïque elle-même est née). Ne privilégie-t-on pas en effet dans les deux cas un point de vue à partir duquel toutes les différences religieuses perdent leur pertinence, soit qu'il soit celui de la vérité elle-même, soit qu'il soit celui de l'État<sup>5</sup> ? Du reste, le pluralisme d'essence religieuse est devenu une idéologie positive en étant instrumentalisé à des fins d'intégration nationale. Mais n'est-ce pas une source d'ambiguïté supplémentaire ? La religion n'est jamais une ressource neutre, car le fait qu'un mode de gestion politique de la diversité religieuse se voie ainsi accroché à des idées qui relèvent du champ théologique n'est pas sans contrainte pour les « minorités religieuses ». Pour s'en accommoder, les musulmans et les chrétiens doivent produire une version du pluralisme qui soit compatible avec leur héritage religieux, ce qui soulève un certain nombre de problèmes (et pas seulement d'ordre intellectuel). Faute de réaction appropriée de leur part, se profile le danger de l'amalgame : la critique du point de vue théologique hindou (le plus tolérant, qui plus est) pouvant être considérée comme une remise en cause des choix politiques fondateurs de la nation indienne. Ne conviendrait-il pas mieux d'affirmer la base non religieuse de la République indienne ?

---

5. Remarquons que la République indienne s'est dotée de la devise sanskrite « *Satyam eva jayate* » (« Que la vérité triomphe »).

## BIBLIOGRAPHIE

- R. BAIRD, « On Defining “Hinduism” as a Religious and Legal Category », in R. Baird, dir., *Religion and Law in Independent India*, Delhi, Manohar, 1993, p. 41-58.
- P. BRASS, *The Politics of India since Independence (The New Cambridge History of India, vol. 4 : The Evolution of contemporary South Asia, Part 1)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Census of India 1991. Series-1 India. Paper 1 of 1995. Religion*, éd. Dr M. Vijayanunni, New Delhi, Jain Book Agency.
- C. JAFFRELOT, *La Démocratie en Inde. Religion, caste et politique*, Paris, Fayard, 1998.
- D.E. SMITH, *India as a Secular State*, Princeton, Princeton University Press, 1963.
- M. SUBHASH, *Rights of Religious Minorities in India*, New Delhi, National Book Organization, 1988.

53

## R É S U M É

*Le caractère multireligieux de l'Inde, résultat d'une très longue histoire, détermine, du point de vue légal, des appartenances identitaires qui se répartissent dans les catégories de « majorité hindoue » et de sept « minorités ». Ces dernières jouissent de divers avantages garantis par la Constitution et destinés à les protéger. Nonobstant son caractère laïque, ce dispositif se prête à des interprétations religieuses de la part des hindous qui alimentent les tensions entre les différentes communautés.*



# CASTE, DÉMOCRATIE ET NATIONALISME

LES AVATARS DU « CASTÉISME »  
DANS L'INDE CONTEMPORAINE

A *Kumhar* (potter) was a *kamin* [« serviteur » ou « de naissance vile »] to a Brahmin/Kshatriya [« patron »], but he was much less a *kamin* to the intermediate castes, and not at all to the lower and « untouchable » castes to whom he also rendered his specialised services of supplying earthen pots. Besides, being a functionary or a *kamin*, a Kumhar also belongs to a middle caste among the intermediate castes.

55

K.L. Sharma (1994, p. 3).

UNE DES MANIÈRES D'ABORDER le problème rebattu de la caste en Inde est de l'appréhender en fonction d'un ensemble plus large de relations sociales qui se caractérisent par une flexibilité accrue en régime démocratique. Le sort des castes dans le sous-continent dépend en effet désormais pour une bonne part de celui de la classe moyenne. Les racines de cette dernière remontent à la colonisation britannique, mais son développement prend sa source dans les recompositions sociales qu'a connues la société indienne depuis son accession à l'indépendance en 1947. L'émergence d'une nouvelle classe moyenne, disproportionnée par rapport aux forces de production et au nombre que représentent les « hautes » et « basses » classes, a reconfiguré les relations entre les groupes sociaux et le pouvoir. L'« embourgeoisement » (relatif) des familles paysannes et des travailleurs des secteurs public et privé a réorienté les liens de ces groupes au politique et à l'espace public. L'écart creusé entre lesdites castes « hautes » et « arriérées » ajoute une dimension inédite, souvent violente, aux rapports sociaux. Surtout, le dialogue continu des groupes et des communautés avec l'État invite périodique-

ment au « castéisme », c'est-à-dire à des appels à la « caste » pour la mobilisation politique, soit lors de conflits opposant en réalité des classes sociales, soit pour diviser ou rassembler sous la bannière de cette « communauté imaginaire » qu'est en passe de devenir le nationalisme hindou. C'est dire de multiples manières que ledit « système des castes » n'existe plus en Inde ; mais c'est aussi reconnaître que s'y épanouissent une économie politique de la caste et un imaginaire du social correspondant, à l'éclairage desquels ce bref essai est consacré.

## DÉCONSTRUCTION ET RECONSTRUCTION DE LA CASTE

56 Dès les années 1960, les sociologues remarquaient que les distinctions et les certitudes inscrites dans un ordre social conçu sur un mode socio-cosmique sempiternel (*varnâshramadharma*) étaient en voie de dissolution. De leur côté, les anthropologues soulignaient que le statut d'un individu ne déterminait plus ni sa position dans la classe ni son pouvoir dans la hiérarchie. Aujourd'hui, la plupart des marqueurs normatifs qui ont servi à définir les relations entre castes : hiérarchie, pureté, pollution, séparation, spécialisation professionnelle se sont affaiblis. Ils ont pour une bonne part cessé d'être opérants (hormis celui de l'endogamie) parce que les Dalit – appellation qui subsume les « intouchables », dits *Scheduled Castes*, et les Adivasi, dits *Scheduled Tribes* – ainsi que les « autres classes arriérées » (*Other Backward Classes* [OBC]), soit environ 74 % de la population, les contestent et les refusent, non sans succès. L'efficacité de ce combat varie dans les diverses régions de la péninsule. Sans doute. Mais les toujours dites « castes » ne constituent plus des castes aujourd'hui qu'au sens nominal, tant leur identité s'est continûment construite contre ces marqueurs de séparation ou d'exclusion. Les Dalit, les OBC, les Kurmi et les Yadav, les Lingayat et les Vokkaliga, les Vellalar et les Kallar, etc., sont devenus de nos jours des hybrides : des castes qui sont à la fois plus ou moins que la caste, puisque étendues et transformées en un idiome de conduite civique et d'ordre sociologique.

Cela ne signifie nullement que la caste soit de nos jours devenue une chimère (bien qu'elle ait été bannie des recensements depuis 1931). Ni d'ailleurs qu'elle ait été une création coloniale propre à l'impérialisme du « diviser pour régner » de la perfide Albion, comme tend à le faire accroire un courant postmoderne exagérément nominaliste. Car il y a bel et bien des castes en Inde, et cela depuis une haute époque ; entendons : des *jâti*, appellation qui recouvre des espèces sociales auxquelles on appartient de naissance, et des *varna*, nomenclature (de couleurs) qui

renvoie à des fonctions : brahmanes (prêtres), Kshatriya (guerriers), Vaishya (marchands), Shûdra, les serviteurs des trois précédents dits « deux-fois-nés » (*dvija*) ; depuis 1950, cette appellation de Shûdra a été remplacée par celle d'OBC. Appréhender ce double type d'organisation lignagère et classificatoire, qui fut plastique dans les faits et dynamique dans l'histoire, à la fois contraignant et propice aux appropriations, exige donc une exploration des significations variées que ces notions ont acquises, abandonnées et sédimentées au cours du temps ; bref, leur étude requiert ce que l'historien Reinhart Koselleck appelle une « sémantique historique des concepts » (*Begriffsgeschichte*).

Cela est évident lorsqu'on remonte très en amont dans le temps. Mais cela se vérifie également quand on se focalise sur la seule période contemporaine. Qu'il suffise de rappeler les transformations qu'a traversées la caste durant la période coloniale, soit par la « racialisation » que lui fit subir l'ethnographie victorienne britannique ; soit par la réification des désignations et des appartenances qu'entraîna l'emploi de l'outil statistique et l'inventaire de groupes sociaux autrefois plus labiles et dont les « frontières » s'avéraient passibles de réarrangements ; soit en accréditant l'idée que l'Inde est une collection de « communautés » discrètes présentant une large variété de formes de solidarité que la « caste » rend emblématique – sans omettre la réponse des colonisés aux colonisateurs, c'est-à-dire des membres des castes eux-mêmes qui greffèrent sur le traditionnel conseil de caste (*panchayat*) des « associations » (*sabhâ, samiti*) ou forgèrent des « fédérations » afin de défendre leur rang dans les recensements, puis leur pouvoir dans le champ du pluralisme concurrentiel vis-à-vis de l'État. Ces organisations furent à terme des relais efficaces pour la représentation et l'obtention de quotas d'emplois à la faveur des « discriminations positives » compensant les handicaps de statut ou de condition.

57

## CLASSER, DÉCLASSER, RECLASSER

### *Le nouveau régime des castes*

A l'encontre de la tentation positiviste, il faut se garder de définir *a priori* les critères exclusifs de caste ou de classe. Non seulement leur usage dépend du jeu des échelles : village, région, État, nation, mais il autorise l'appréciation contextuelle : la conduite dans la famille restreinte ou élargie, l'engagement dans le domaine religieux ou les affaires professionnelles, l'action dans le champ politique ou les comportements privés. De plus, ils varient selon la position hiérarchique et en fonction de

la conscience des acteurs parce que ces assignations sont simultanément des catégories de l'expérience sociale vécue, et donc sujettes à illusion, au dissensus ou à la manipulation.

En tant que telles, les notions de « caste » ou de « classe » servent à définir une facette de l'identité parmi d'autres possibles, qui sont loin d'être figées. Ainsi la secte (*sampradâya*) peut-elle constituer pour les acteurs sociaux en Inde un sentiment d'appartenance au moins aussi puissant que celui de la caste (quand elle ne la recouvre pas) ; le genre sexuel ou le combat pour ou contre la servitude (qui a remplacé le critère de pollution) ne sont pas moins décisifs ; semblablement, la revendication ethnique ou ethno-religieuse peut devenir le ferment d'une sodalité primordiale, elle-même pouvant être définie en fonction de contextes variés et des stratégies *ad hoc*.

58

Les passages de la caste à la classe (et l'inverse) s'avèrent fréquents puisque ces catégories sont des opérateurs de classification pour les observateurs, des manières de découper le *continuum* d'une réalité sociale, géographique et historique. Pour les acteurs, ils attestent de modes d'organisation toujours plus flexibles et additifs, désormais irréductibles à la seule prescription pour tous ceux qui sont en quête de mobilité sociale. Le statut attribué aux castes varie d'ailleurs en fonction de la place qu'occupe l'informateur dans la hiérarchie (qu'il construit de la sorte simultanément). En outre, les appellations de caste donnent lieu à des usages rhétoriques : on connaît des basses castes qui se prétendent brahmanes (par le moyen de la « sanskritisation »), des paysans autoproclamés Kshatriya ; on a vu des étudiants Dalit accuser d'« élitisme brahmanique » leurs professeurs pourtant recrutés dans les castes intermédiaires. Et nul ne peut contester la mobilité sociale, même si ce phénomène a pu simultanément favoriser la perpétuation de l'identité de castes (réinterprétée comme « castéisme » dans la foulée) et l'assimilation à la (néo)classe moyenne (dès lors en voie de consolidation et cherchant à faire valoir ses intérêts, par exemple lors des élections). L'Inde fut et reste donc un immense chantier de lutte de classements, de déclassements, de reclassements, autorisant des évaluations de statut et de pouvoirs afférents.

Dans son principe, il était courant de reconnaître une *jâti* par son statut rituel et l'occupation uniforme de ses membres. Et, par convention, on considérait comme égales des *jâti* se réclamant d'un même *varna*. Sur la base de ce même rang et de cette occupation semblable, les variations de revenus, de biens et de moyens étaient minimales.

Or, depuis une quarantaine d'années, le lien entre ces deux niveaux s'est distendu, voire rompu. Les hautes castes ont fait jouer leur statut

rituel pour s'aménager un accès à des ressources telles que l'éducation et l'emploi et, à travers celles-ci, à ces autres ressources déterminantes que sont la détention des terres et la mobilité sociale. Elles ont réussi à imposer leur contrôle sur la société grâce à la position devenue hégémonique de certains de leurs membres sur les institutions modernes, notamment la bureaucratie gouvernementale ; d'où la violence des controverses et des luttes à propos de la question extrêmement sensible des emplois réservés dans les administrations.

De cette mainmise a résulté un processus accéléré de différenciation économique interne dans l'organisation des castes, à proportion de la capacité de certaines d'entre elles à étendre ce monopole dans l'espace et à le reproduire de génération en génération. En dépit de l'exclusion sociale, ce nouveau régime a suscité chez les membres les plus entreprenants des autres castes une compétition croissante au fil des ans. A la faveur des réformes agraires, en particulier l'abolition de certains types de tenures, et du développement du système électoral, une large classe de paysans indépendants, recrutés dans les castes socialement opprimées – ceux qu'on appelle aujourd'hui les OBC –, a commencé à faire valoir ses droits et être représentée en politique, notamment par le truchement de syndicats agraires puissants.

Cette évolution des exploitants agricoles, commune au sous-continent mais qui a atteint les différentes régions à des périodes variables, a produit un double effet. Elle a, d'une part, favorisé le désenclavement des castes en réduisant l'attachement au lieu ; le caractère local de la caste devenant un handicap au regard d'un type d'organisation susceptible d'établir des connexions aux niveaux de la (sub)région, de l'État et entre États, voire dans certains cas jusqu'à l'étranger. D'autre part, elle a conduit à une individualisation des personnes et des intérêts qui ne s'est toutefois pas doublée d'une conscience de classe s'exprimant à ce titre dans le champ politique. Si les communautés segmentées des *jāti* se sont en effet progressivement alignées les unes sur les autres, elles l'ont fait sur la base du modèle culturel et identitaire des *varna*. Certes, les Yadav et les Kurmi au nord, les Lingayat et les Vokkaliga au sud, par exemple, parlent aujourd'hui chacun d'une même voix au nom d'une identité commune (le plus souvent agressive) alors qu'ils constituaient une myriade de *jāti* il y a moins d'un siècle. Mais cette mobilisation du *varna* se forge sur un conglomerat de petites communautés qui n'a pas acquis les caractères d'une classe tant perdurent en son sein des divisions fondées sur la localisation (urbain/rural), la situation (métropole/petite ville), la

condition (avec ou sans terre), l'écart des revenus et le secteur (protégé ou pas) de l'emploi, l'éducation (anglais/vernaculaire), etc.

On constaterait une évolution semblable chez les Dalit, c'est-à-dire ceux que Mohandas Karamchand Gandhi avait appelé *Harijan*, les « enfants de dieux ». Le système préférentiel lui-même, initialement établi pour une durée limitée (jusqu'en 1981), dans le but de réduire les retards sociaux, a produit une couche de nantis – dits *Creamy Layers* – chez les OBC et les Dalit dont les élus défendent désormais bec et ongles le mécanisme qui permet la perpétuation du privilège acquis et leur reproduction en tant que classe.

### *De l'histoire à la sociologie*

60 Après 1947, les propriétaires terriens sont majoritaires chez les privilégiés, comme l'est la couche statutaire la plus haute de la paysannerie riche qui s'apparente à une aristocratie rurale. Dans les zones urbaines, les capitalistes, les professionnels et autres hommes d'affaires de la classe moyenne sont en voie d'ascension sociale vers les groupes privilégiés. De manière écrasante, ces derniers, qui constituent l'élite dirigeante du gouvernement, ont longtemps appartenu aux « hautes castes » comme les brahmanes, les Rajput, les Kayastha, les Banya, etc. Des castes de haut statut, comme les Pendjabi Khatri, les Cachemiri Pandit et les brahmanes du Sud dominant la classe moyenne ou en constituent la couche la plus prestigieuse. En dessous d'eux, on peut placer (si l'on adopte un point de vue extrarégional) les castes urbaines à tradition professionnelle lettrée comme les Nagar du Gujarat, les Chitpawan et les Chandrasenya Kayastha Prabhu du Maharashtra et les Kayastha du Nord. Mais on peut aussi y inclure les groupes plus anciens fournisseurs des bataillons de l'élite qui émergea durant la période coloniale en servant d'intermédiaires aux Britanniques : les Bengali Probasi et Bhadrakok, les parsis, et la couche la plus haute des musulmans et des chrétiens. L'éducation était le lien commun qui unissait alors ensemble cette élite panindienne. Mais il y en avait de plus égaux que d'autres puisque la fraction la plus haute poursuivait ses études supérieures en Angleterre. D'un autre côté, le niveau des revenus de ces groupes finalement très hétérogènes était extrêmement variable, comme l'étaient l'ampleur et la qualité du réseau des relations sociales que leur « capital » familial avait accumulées.

A l'autre pôle de la hiérarchie, c'est-à-dire parmi les groupes opprimés, certaines des OBC — Yadav, Kurmi, Keori, Mahato, etc. — sont devenues, grâce à la révolution agraire, des possédants. Leurs castes ne

sont toutefois pas rituellement impures, et ni leur contact ni leur présence ne polluent. Remarquons également que des centaines de sous-castes sont répertoriées dans la catégorie des OBC dans les différents États, et que les mêmes castes bénéficient de statuts variés dans chacun de ces États ; ainsi les Yadav sont-ils OBC en Uttar Pradesh mais pas dans l'Haryana, tout comme les Kurmi. D'autres groupes d'artisans non répertoriés sont aussi inclus dans les OBC, comme les Teli, les Julala, les Nair, etc. Des sections des OBC, détenteurs de vastes superficies de terres, frappent depuis deux décennies à la porte des groupes faisant partie de l'établissement administratif et aspirent à devenir des membres de la classe dirigeante ; espoir réalisé au nord de l'Inde depuis les années 1990. Inversement, certaines « hautes » castes se prétendent OBC, comme les Lingayat et les Vokkaliga – successivement alliés ou concurrents au Karnataka, mais dont les appellations respectives recouvrent des groupes fort différents –, afin de bénéficier des quotas réservés à cette catégorie...

61

Il n'est pas jusqu'aux principes démocratiques, parmi lesquels tous les gens sont égaux au regard de la loi, qui ne puissent être vécus sur un mode « casté ». Pour un brahmane ou un Thakur, être traîné devant une cour par une personne de basse caste ou, pis encore, un « intouchable », en constatant ainsi que leurs mots n'ont pas plus de poids que ceux de celui qu'ils considèrent comme un subalterne, est non seulement un terrible affront social mais leur donne un fort sentiment d'infériorité. L'égalité dans la société indexée comme « castée » signale l'« infériorité » des « hautes » castes qui, évidemment, refusent ce déclassement. De là ces massacres et atrocités qui accompagnent la politisation de l'exploitation de groupes plus ou moins homogènes à l'échelle de la région ou de l'État fédéral, notamment au Bihar ou au Tamil Nadu. L'inégalité des conditions invite ainsi fréquemment au « castéisme » dans le but de lutter pour ou contre le reclassement. Enfin l'*éthos* dit de « caste » perdure chez ceux qui participent directement à la société démocratique, y compris la classe moyenne, s'agissant en particulier du régime matrimonial qui est l'organisation la plus résiliente parce que placée au cœur du système indien de reproduction sociale.

## CASTES, CLASSES ET NATIONALISME HINDOU

Parce que l'Inde est depuis l'indépendance un système démocratique, elle est devenue aujourd'hui un vaste champ de bataille pour l'égalité que l'on qualifiait volontiers naguère de « bourgeoise ». Quel que soit

le mécanisme concerné : celui de la compétition électorale, des structures de pouvoir, du fonctionnement institutionnel (comme le Parlement), des machineries bureaucratiques ou de l'éducation, on assiste à une lutte de tous les groupes entre eux pour la reconnaissance de l'égalité dans son acception juridique. Toutes les castes, y compris les plus basses, réclament moins des réformes en profondeur – par exemple la redistribution des terres – que davantage de justice sociale, c'est-à-dire l'obtention de pouvoirs politiques identiques aux concurrents. Une telle orientation a eu deux effets : une instabilité accrue des alliances entre groupes et un opportunisme croissant vis-à-vis des changements d'opinion et de position dans l'espace politique et la sphère publique.

62 La bataille pour l'égalité en Inde ne s'est pas produite, comme ce fut le cas dans les démocraties occidentales, entre des individus inégaux. Elle a plutôt mis aux prises les communautés diversement opprimées qui, après l'indépendance et l'aménagement d'opportunités compétitives, se sont disputé la reconnaissance par l'État de leurs droits bafoués en revendiquant, par conséquent, des compensations. Cela signifiait, à moyen terme, entrer en concurrence avec la couche inférieure de la classe moyenne, cette classe formant *continuum* jusqu'à ces couches privilégiées incluant des hautes castes. De fait, parallèlement au développement du capitalisme et du consumérisme, ainsi que de la politique des réservations, des fractions de ces communautés se sont agrégées à la classe moyenne aujourd'hui évaluée entre 80 et 250 millions d'Indiens.

Atteste de cette agrégation la mobilisation de grande ampleur d'un front des hautes castes et des composantes de la classe moyenne en 1990, sous la houlette du parti nationaliste hindou, le Bharatiya Janata Party (BJP), mais aussi du Congrès, contre la décision du Premier ministre, Vishwanath Pratap Singh, d'étendre l'*Affirmative Action* aux OBC dans l'administration centrale (conformément aux recommandations de la commission dite Mandal installée par le Janata Party en 1980). Des manifestations violentes et quelques immolations par le feu de jeunes gens montrèrent la détermination de ces groupes de pression que les observateurs continuent, par habitude ou paresse sociologique, à appeler « castes », de même qu'ils nomment l'action de lobbying entreprise en leur nom « castéisme ».

Pourtant, nul n'est en droit de reconnaître dans le projet d'extension des quotas et dans la série de ripostes virulentes qu'il a suscitées une victoire du « castéisme », entendu au sens strict, ainsi que l'ont dénoncé certains intellectuels indiens. Aucun des protagonistes de cette controverse aux conséquences meurtrières n'en avait appelé directement à la

caste. Ni le Premier ministre V.P. Singh, qui s'était proposé de compenser les handicaps socio-économiques des « groupes défavorisés » au nom de la « justice sociale », ni les hautes castes et/ou la classe moyenne qui se levèrent (hypocritement) pour la défense du « mérite » et de l'« efficacité » au nom de cette même « justice sociale ». Aussi bien les uns que les autres revendiquaient la reconnaissance de l'égalité par et devant l'État. Les premiers s'interdisant de revendiquer une réforme sociale en profondeur qui eût pu transformer la propriété foncière et la redistribution du capital ; les seconds évitant soigneusement d'invoquer la défense des droits acquis qui eût jeté une lumière crue sur leurs privilèges antérieurs.

Dans l'Inde contemporaine, il n'est donc pas nécessaire d'en appeler à la caste ou aux castes pour la mobilisation politique ; on remarquera en revanche que ledit « castéisme » est une source féconde pour renforcer le « communalisme » (antimusulman), comme s'y attelle la droite extrême hindoue depuis les années 1980. Car, à la faveur de la crise de « gouvernementalité » que traverse l'Inde, cette évolution du « castéisme » éclaire la décennie de réaction politique qui aboutit à la destruction de la mosquée d'Ayodhya (1992) – lieu supposé de la naissance du dieu Râma – par une troupe de jeunes militants du Bajrang Dal et de la Shiv Sena issus du *Lumpenproletariat* urbain chauffé à blanc par la droite nationaliste, notamment le BJP, organisation à l'avant-scène parlementaire de l'extrême droite hindoue organisée par le Rashtriya Swayamsevak Sangh (RSS).

Certes, les racines idéologiques du mouvement hindou fascisant remontent au dernier quart du XIX<sup>e</sup> siècle, période d'agitation culturelle au cours de laquelle la nouvelle élite indienne revendiqua Narendranatha Datta Vivekananda comme son prophète. L'un des enjeux majeurs du débat de ce temps visait à retracer les frontières de la communauté hindoue en limitant la citoyenneté aux seuls enfants authentiques de la patrie indienne, excluant du même coup les musulmans, les chrétiens et les sikhs, considérés comme des « étrangers » ou des « bâtards ». Il s'agissait à terme de constituer le royaume hindou (*Hindu rāshtra*), celui du dieu Râma (*Rāmraj*) sur la base d'une conception monolithique de la nation dont la définition oscillait entre ethnie, culture et religion.

En 1990, trois groupes sociaux jouèrent un rôle essentiel dans cette montée en puissance de la politique de l'« hindouité » (*hindutva*) et du consensus ainsi créé autour de cette idéologie dans ses versions dites « dure » (du RSS) ou « molle » (du BJP). Premièrement, la classe cléri-

64 cale des *sâdhu*, *sant*, *pûjâri* et *mahânt* en collaboration avec les leaders de la Vishva Hindu Parishad, l'une des composantes de la « famille safran ». Deuxièmement, une partie significative des hautes castes brahmanes, Rajput et Banya qui s'applique à propager un nationalisme exclusivement hindou, revanchard et xénophobe, fondé sur le complexe minoritaire de la majorité. Enfin, la classe moyenne urbaine indienne qui contribua, par son acquiescement silencieux, à l'infiltration de l'idéologie « safran » dans la société civile puis dans les rouages de l'appareil d'État ; elle a conséquemment soutenu le BJP en désertant le parti du Congrès, qui avait fait commerce du « sécularisme » (tout en le bafouant, par opportunisme et de manière pragmatique, sous Indira et Rajiv Gandhi). La coalition des deux premiers groupes est parvenue vaille que vaille à sacraliser tout l'espace public en créant et imposant le langage qui l'accompagne s'agissant des notions de nation, du national, du loyalisme, du patriotisme, des communautés, de la culture, bref en discriminant les « amis » des « ennemis », pour reprendre les notions polémiques de Carl Schmitt.

Contrairement à l'idéologie de l'hindouité, qui a réussi à fédérer les diverses communautés dans son courant, aucune communauté de discours n'a permis de rassembler les OBC, longtemps restées une coalition de perdants. Certes, il y eut périodiquement des mouvements chez elles – d'abord dans le sud et l'ouest de l'Inde et, plus tardivement, dans la plaine indo-gangétique –, mais leur prééminence au cours de la période récente a d'abord répondu à l'offensive lancée par les militants de la droite extrême hindoue. Non seulement cette offensive a permis l'alliance des OBC avec les musulmans – ces derniers préférant désormais voter pour un candidat OBC plutôt que pour un membre de leur propre haute « caste » (*ashrâf*) –, mais elle a ouvert du même coup la possibilité de briser le monopole des hautes castes sur les structures de l'administration et de l'État en élargissant les assises de sa base sociale.

#### LA DÉMOCRATIE SAUVÉE OU CONDAMNÉE PAR LA PLÈBE ?

La menace pour les hautes castes et la classe moyenne supérieure est cette fois bien réelle ; ce qui explique la violence de leur réaction, mais également la réussite de l'idéologie nationaliste, *via* le BJP, qui parvient à articuler les attentes, les anxiétés et les désirs de cette large couche sociale composite de plus en plus fascinée par un consumérisme lié à la mondialisation de la production et des échanges. Entre 1971 et 1996, l'Inde

est en effet la seule démocratie dans le monde dont la composition de l'électorat s'est transformée au profit des sections les plus vulnérables de la société. En 1996, il y eut davantage de pauvres, d'illettrés, de Dalit, d'OBC, de ruraux, de musulmans (en majorité défavorisés), etc., parmi les votants. Là où, en 1971, il y avait eu une majorité de membres des hautes castes, des classes privilégiées, de personnes alphabétisées, de citadins parmi les électeurs, ce groupe est aujourd'hui minoritaire et constitue la plus grande partie des abstentionnistes. Autrement dit, alors que la proportion des votants sur l'électorat total est restée la même, sa composition interne a radicalement changé. De fait, les membres des fractions les plus défavorisées de la population semblent (encore) penser que leur vote a un impact sur le choix de ceux qui décideront de l'avenir de la nation. Ce sont eux les défenseurs actifs de la démocratie.

Le résultat de cette transformation du régime des castes est paradoxal – à double titre. D'une part, ce qu'on s'empresse d'interpréter comme du « castéisme » politique au niveau microsociologique, c'est-à-dire le fait que les *jâti* se mobilisent en tant que telles pour contester la domination des hautes castes (effectivement hégémoniques), est en réalité devenu une force au niveau macrosociologique à la fois pour la tradition civique (en termes de respect du droit des minorités) et la démocratie (dans son acception séculière). D'autre part, la survie de la démocratie dans le pays semble aujourd'hui dépendre de l'attachement que manifestent les OBC et les Dalit envers la démocratie, comme si la persistance de la pauvreté, de l'analphabétisme et de l'oppression perpétuait, en Inde, la survie du régime. Constat contraire à l'opinion courante qui fait dépendre l'accession à la démocratie ou le maintien de celle-ci du développement économique.

Conclusion de la sorte est toutefois aller trop rapidement en besogne. Certes, la transformation démocratique a autorisé la mobilisation des castes « basses » et intouchables et a permis la protection civile pour les minorités. Mais la reconnaissance du « castéisme » dans le champ politique a simultanément produit un populisme conservateur aux relents fascisants d'autant plus inquiétant qu'il recrute aussi bien chez les privilégiés que dans la classe moyenne et la plèbe. De là cette crainte que ne se cristallise une majorité bricolée prétendant incarner la force nationale d'une hindouité fière de son ordre, de sa culture et de son histoire, au détriment de « la plus grande démocratie dans le monde ».

## BIBLIOGRAPHIE

- J. ALAM, *India. Living with Modernity*, Delhi, Oxford University Press, 1999.
- J. ASSAYAG, *The Making of Democratic Inequality. Castes, Classes, Lobbies and Politics in India (1880-1995)*, Pondichéry, Institut français, « Ponds Papers in Social Sciences », n° 16, 1996.
- , « De la caste au “castéisme” ? », in C. Jaffrelot, dir., *L'Inde contemporaine de 1950 à nos jours*, Paris, Fayard, 1997, p. 372-392.
- , « Grandeur et forfaiture de la classe moyenne en Inde », *Annales HESS*, à paraître (2000).
- N.B. DIRKS, « Caste in Mind », *Representation*, 37, 1992, p. 56-78.
- C.J. FULLER, dir., *Caste Today*, Delhi, Oxford University Press, 1996.
- F.R. FRANKEL et M.S.A. RAO, dir., *Dominance and State Power in Modern India. Decline of a Social Order*, Delhi, Oxford University Press, 1989-1990, 2 vol.
- 66 D. GUPTA, dir., *Social Stratification*, Delhi, Oxford University Press, 1991.
- R. KOTHARI, « Rise of the Dalits and the Renewed Debate on Caste », *Economic and Political Weekly*, XIX, 26, 1994, p. 1589-1594.
- G.G. RAHEJA, « India : Caste, Kingship, and Dominance Reconsidered », *Annual Review of Anthropology*, 17, 1988, p. 497-522.
- M. SEARLE-CHATTERJEE et U.M. SHARMA, dir., *Contextualising Caste : Post-Dumontian Approaches*, Oxford, Blackwell, 1994.
- K.L. SHARMA, dir., *Caste and Class in India*, Jaipur-New Delhi, Rawat Publications, 1994.
- M.N. SRINIVAS, *Caste in Modern India and Other Essays*, New York, Asia, 1962.
- M.N. SRINIVAS, dir., *Caste. Its Twentieth Century Avatar*, Delhi, Viking-Penguin Books, 1996.
- P.K. VARMA, *The Great Indian Middle Class*, New Delhi, Penguin Books, 1998.

## R É S U M É

*Dans leur majorité, les groupes sociaux (toujours dits « castes » en Inde) ne constituent plus des castes qu'au sens nominal. Leur identité s'est en effet continûment construite contre les marqueurs de celles-ci que sont la hiérarchie, la pureté, la pollution, la spécialisation professionnelle, etc. Appréhender le nouveau régime des « castes » exige donc une exploration des significations variables qu'a revêtues la notion au cours du temps. Mais cela impose également d'étudier ces nouvelles formes d'organisation et de classements/déclassements/reclassements liées au développement du système démocratique dont l'évolution s'est confondue avec la croissance et la recomposition de la classe moyenne, la mobilisation à des fins politiques des groupes qualifiée (à tort) de « castéisme », enfin la montée du nationalisme hindou jusques et y compris dans ses aspects fascinants.*

---

CHRISTOPHE JAFFRELOT  
JASMINE ZERININI-BROTEL

LA MONTÉE DES BASSES CASTES  
DANS LA POLITIQUE  
NORD-INDIENNE

L'INDE PRÉTEND ÊTRE « la plus grande démocratie du monde » et ne manque pas d'arguments pour faire valoir ce titre : des élections régulières – aux deux sens du terme – ayant permis par quatre fois l'alternance au pouvoir, une justice relativement indépendante, une presse libre, etc. Cette démocratie politique se superpose cependant à une société où 38 % de la population vit encore sous le seuil de pauvreté et où le système des castes régule les rapports sociaux. Ces inégalités ont permis au parti du Congrès – en position dominante de l'indépendance de 1947 aux années 1980 – de mettre en place un dispositif clientéliste qu'on a appelé le « système congressiste<sup>1</sup> ». Le parti était notamment passé maître dans la cooptation de notables locaux – propriétaires fonciers ou marchands – qui devaient leur influence à leur pouvoir économique et à leur statut puisque tous étaient de hautes castes.

67

Cette pyramide congressiste s'est d'abord fissurée dans le sud du pays où les hautes castes pesaient d'un poids démographique plus faible que dans le nord (les brahmanes dépassent rarement 3 % de la population dans les États du Sud). Mais, dans la zone hindiphone, dont l'évolution politique commande largement celle de l'Union, la hiérarchie des castes n'a été remise en cause que de façon très progressive. Au début des années 1990, l'« affaire Mandal » a toutefois accéléré la politisation des basses castes, dont la solidarité a porté ses fruits lors des élections suivantes puisque le nombre d'élus provenant de leurs rangs tend à augmenter depuis. La sociologie de la classe politique change et, ce faisant,

---

1. Le premier à utiliser ce terme fut Rajni Kothari dans « The Congress "System" in India », *Asian Survey*, décembre 1964, p. 1161-1173.

la démocratie indienne se démocratise. Mais jusqu'où ? Ce processus concerne-t-il toutes les castes inférieures, toutes les régions de l'Inde du Nord et tous les partis politiques ?

## LE DÉCLIN DE L'ORDRE SOCIOPOLITIQUE TRADITIONNEL EN INDE DU NORD

Si le système des castes est une institution panindienne, c'est dans la zone hindiphone qu'il apparaît sous la forme la plus achevée. On y retrouve en effet des brahmanes, des Kshatriya (guerriers), des Vaishya (essentiellement des marchands aussi appelés Banya), des Shudra (artisans, castes de service et cultivateurs) et des intouchables. Par contraste, au Maharashtra, il « manque » les Kshatriya et, au Bengale-Occidental, les Kshatriya ainsi que les Banya (qui sont venus de l'extérieur). Le système des castes est d'autant plus prégnant en Inde du Nord qu'il est plus complet.

Traditionnellement, il repose sur l'opposition entre le pur et l'impur : les castes s'agencent selon une gradation de statuts qui va du brahmane à l'intouchable, et cette hiérarchie forme un tout, les castes n'existant que les unes par rapport aux autres, par référence au système global. Un des signes de cette cohérence réside dans le mécanisme de la « sanskritisation », un terme qui désigne la façon dont les castes inférieures imitent les castes supérieures et d'abord les brahmanes<sup>2</sup>. Elles adoptent, par exemple, certains traits de leur régime alimentaire, le végétarisme des brahmanes étant le plus prestigieux. C'est là une preuve qu'elles se perçoivent comme plus bas dans le système et qu'elles ont l'idée de ce système. Un autre indice tient à l'attitude déférente dont témoignent les membres des basses castes à l'égard des hautes castes.

Cette cohérence que Louis Dumont qualifiait de « holiste<sup>3</sup> » est aujourd'hui remise en cause en Inde du Nord, après s'être beaucoup érodée dans le Sud : les castes n'existent plus seulement dans l'interaction hiérarchique mais par elles-mêmes. La genèse de ce processus remonte aux associations de caste qui ont commencé à voir le jour à l'époque coloniale, lorsque les Britanniques ont entrepris de recenser

---

2. Ce terme a été introduit dans les études indiennes par un des pionniers de l'anthropologie, M.N. Srinivas. Voir notamment *Social Change in Modern India* (1966), Hyderabad, Orient Longman, 1995.

3. Louis Dumont, *Homo hierarchicus. Le système des castes et ses implications*, Paris, Gallimard, 1966.

celles-ci et de les classer. Ces associations ont alors été constituées pour améliorer le rang de leur caste dans les recensements, puis elles ont agi comme des structures d'entraide, chargées d'établir des écoles pour les jeunes de la caste, des coopératives, etc. La caste, dès lors, a tendu à devenir un groupe d'intérêt<sup>4</sup>. Cette transformation a contribué à l'émancipation des castes inférieures à la faveur de leur relatif essor économique et de leur politisation après l'indépendance et surtout après les années 1960.

### *Le tournant des années 1960-1970*

L'essor économique résulte de deux phénomènes conjoints. D'une part, les réformes agraires, même timides, ont permis à un noyau de tenanciers d'accéder à la propriété. D'autre part, la « révolution verte », née d'un effort d'irrigation et de l'introduction de semences à haut rendement, a permis à ces petits propriétaires – lorsqu'ils avaient les moyens d'investir – de commercialiser un surplus. Ces milieux, il est vrai, comme souvent les petits indépendants en situation d'ascension sociale, sont très industriels, âpres au gain et fiers de leur relative prospérité, parfois chèrement acquise. Dans l'Inde du Nord, ils viennent pour l'essentiel des castes Jat, Yadav (aussi appelées Ahir), Kurmi, Gujar, Koeri et Lodhi. Leur point commun tient à leur position économique : ces castes comportent souvent une élite de petits propriétaires dont les intérêts sont identiques. Elles sont par exemple hostiles à une nouvelle réforme agraire qui fragmenterait les terres au-delà, diront-elles, des seuils de rentabilité ; elles militent ensemble pour un relèvement des prix agricoles, une baisse du coût de l'électricité utilisée pour l'irrigation et un gonflement des subventions à l'agriculture.

La traduction politique de cet essor économique fut d'abord perceptible à travers l'émergence de partis représentant ces groupes. La mouvance socialiste – issue du Congress Socialist Party de 1934 – qui s'était constituée en parti séparé dès 1948 fut le premier porte-parole des basses castes, mais son histoire agitée faite de divisions factionnelles et d'alliances opportunistes finit par l'affaiblir durablement. En 1969, le Bharatiya Kranti Dal (BKD – « Parti indien de la révolution ») s'efforça de prendre le relais en Uttar Pradesh, le plus grand État de l'Inde. Il fut fondé par un dissident du Congrès, Charan Singh, dont la caste, les Jat,

---

4. Voir Jackie Assayag, « De la caste au "castéisme" », in Christophe Jaffrelot, dir., *L'Inde contemporaine. De 1950 à nos jours*, Paris, Fayard, 1997, p. 372-392.

étaient les premiers bénéficiaires de la révolution verte en Uttar Pradesh et en Haryana. Sa base s'étendait d'ailleurs de l'Haryana au Bihar, le noyau de son électorat étant constitué, au-delà des Jat, par des Yadav, des Kurmi et des Koeri. Ces castes n'étaient cependant pas assez nombreuses pour remporter la majorité dans les assemblées des États fédérés puisque aucune d'entre elles ne représentait plus de 10 % de la population dans l'Inde du Nord, et parfois beaucoup moins (en Uttar Pradesh, les Jat ne sont ainsi que 1,6 % de la population, les Gujar 0,7 %, les Lodhi 2,2 %, les Koeri 2,8 %, les Kurmi 3,5 % et les Yadav 8,7 % d'après le recensement de 1931, le dernier à prendre les castes en considération).

70 Rebaptisé Bharatiya Lok Dal (BLD – « Parti du peuple indien ») en 1974, le BKD fut un des piliers de la coalition de l'opposition au Congrès qui se regroupa au sein du Janata Party pour prendre le pouvoir en 1977. Cette alternance eut aussi lieu en Haryana, au Bihar et en Uttar Pradesh, trois États où un représentant des basses castes fut porté à la tête du gouvernement. Ce premier tournant dans la montée en puissance des castes inférieures permit aussi d'inscrire sur l'agenda politique le problème des quotas d'embauche dans l'administration.

### *L'enjeu des quotas et la formation d'un « bloc OBC »*

Les basses castes restaient fortement sous-représentées dans l'administration à la fin des années 1970. L'*Indian Administrative Service*, un corps d'élite recruté sur concours, ne comptait que 2,04 % de membres issus de ces castes (contre 37,67 % de brahmanes), et l'administration dépendant du pouvoir central en général n'en comprenait que 12,55 % alors que ces castes représentaient 52 % de la population<sup>5</sup>.

Ce chiffre correspond en fait aux *Other Backward Classes*, une catégorie sociale définie par les commissions d'enquête successives<sup>6</sup> comme une collection de castes dont le statut était plus élevé que les intouchables

---

5. *Report of the Backward Classes Commission*, 1<sup>re</sup> partie, New Delhi, Government of India, 1980, vol. I, p. 42.

6. La Constitution indienne stipule que l'État doit venir en aide aux *Other Backward Classes*, c'est-à-dire aux catégories sociales autres que les intouchables et les autochtones souffrant d'un retard social, économique et éducatif. Pour identifier ces groupes, une première commission fut nommée en 1953 sous la présidence de Kaka Kalelkar. Son rapport fut rejeté par le gouvernement, notamment parce qu'elle avait pris la caste comme critère des OBC (Kaka Kalelkar, *Report of the Backward Classes Commission*, Delhi, Government of India, 1955, vol. 1, et Govind Vallabh Pant, *Memorandum on the Report of the Backward Classes Commission*, Delhi, Ministry of Home Affairs, [s.d.], p. 2). La seconde *Backward Classes Commission* ne sera désignée qu'en 1979, ce sera la commission Mandal.

mais qui n'incluait pas tous les Shudra, certains d'entre eux appartenant en fait aux castes dominantes, celles qui possédaient le plus de terre, comme les Jat en Uttar Pradesh. Par contre, on y retrouvait la plupart des basses castes ayant bénéficié de l'essor économique et de la politisation évoqués plus haut, les Yadav, les Kurmi, les Lodhi, les Koeri, etc.

Les *Other Backward Classes*, ou « OBC », comme la presse commença à les appeler, revendiquaient l'octroi de quotas dans l'administration. En 1979, Charan Singh, qui était vice-Premier ministre dans le gouvernement central, fit nommer une commission, présidée par Bindeshwari Prasad Mandal, pour prendre la mesure de leur retard social et envisager une politique de discrimination positive par l'administration. Dans le même temps, les gouvernements du Bihar et de l'Uttar Pradesh mettaient en place leur propre système de réservation, notamment dans le domaine éducatif. Le Jana Sangh, parti nationaliste hindou, qui était le principal partenaire du BLD au sein de ce parti-coalition qu'était le Janata Party, protesta aussitôt. Ce fut là un des facteurs du démantèlement de la majorité parlementaire qui permit le retour d'Indira Gandhi au pouvoir en 1980.

71

L'histoire se répéta en partie dix ans plus tard. En 1989, le Janata Dal (Parti du peuple), de Vishwanath Pratap Singh, une formation surtout représentative des milieux ruraux, s'allia aux communistes et au parti nationaliste hindou rebaptisé Bharatiya Janata Party (BJP – lui aussi appelé « Parti du peuple indien ») pour évincer le Congrès de Rajiv Gandhi. En août 1990, V.P. Singh – le nouveau Premier ministre – annonça la mise en œuvre des recommandations de la commission Mandal, qui consistaient d'abord à réserver 27 % des postes de l'administration centrale aux OBC.

Cette politique, dans laquelle V.P. Singh voyait sans doute un moyen d'élargir sa base électorale, fut largement responsable de sa chute. D'abord, V.P. Singh avait pris le risque de défaire la coalition sociale confectionnée par Charan Singh, étant donné que les Jat, en raison de leur réussite économique, n'étaient pas reconnus comme appartenant aux OBC par le rapport Mandal. Très amers de se voir ainsi fermé l'accès au quota de 27 %, ils firent cause commune avec les hautes castes, la protestation de ces dernières étant des plus véhémentes. A peine V.P. Singh avait-il annoncé la mise en œuvre du rapport Mandal, que des étudiants de hautes castes, qui redoutaient une réduction de leurs débouchés, descendirent dans la rue. On assista même, dans certains cas, à des immolations par le feu. C'est dans ce contexte que le BJP retira son soutien à V.P. Singh.

*Tableau 1. Castes et communautés des élus de l'Inde du Nord à la Lok Sabha depuis 1952 (en %)*

| <i>Castes et communautés</i> | 1952         | 1957         | 1962         | 1967         | 1971         | 1977         | 1980         | 1984         | 1989         | 1991         | 1996         | 1998         |
|------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Hautes castes                | 64           | 58,6         | 54,9         | 55,5         | 53,9         | 48,2         | 40,88        | 46,9         | 38,2         | 37,11        | 35,3         | 34,67        |
| Castes intermédiaires        | 1            | 1,43         | 1,88         | 2,75         | 4,11         | 6,64         | 5,33         | 5,31         | 8            | 5,43         | 7,53         | 8,89         |
| OBC                          | 4,45         | 5,24         | 7,98         | 9,64         | 10,1         | 13,3         | 13,74,       | 11,1         | 20,87        | 22,6         | 24,8         | 23,56        |
| <i>Scheduled Castes</i>      | 15,76        | 18,1         | 19,72        | 18,35        | 18,26        | 17,7         | 17,78        | 17,26        | 17,78        | 18,1         | 18,14        | 18,22        |
| <i>Scheduled Tribes</i>      | 5,42         | 6,9          | 7,04         | 7,8          | 7,31         | 7,08         | 7,56         | 7,52         | 7,56         | 8,14         | 7,52         | 7,56         |
| Musulmans                    | 5,42         | 4,76         | 4,23         | 3,67         | 4,57         | 5,75         | 11,56        | 9,73         | 5,78         | 4,52         | 3,54         | 5,33         |
| Autres minorités             | 1,48         | 0,96         | 0,94         | 0,46         | 0,46         | 0,44         | 0,89         | 0,44         | 0,44         | 0,9          | 0,89         | 0,89         |
| Religieux hindous            | -            | -            | 0,47         | 0,46         | 0,46         | -            | 0,44         | -            | -            | 0,9          | -            | -            |
| Non identifiés               | 2,96         | 4,76         | 2,82         | 1,38         | 0            | 0,89         | 0,89         | 2,21         | 0,89         | 1,36         | 2,21         | 0,89         |
| <b>Total</b>                 | <b>100</b>   |
|                              | <i>n=203</i> | <i>n=210</i> | <i>n=213</i> | <i>n=218</i> | <i>n=219</i> | <i>n=226</i> | <i>n=225</i> | <i>n=226</i> | <i>n=225</i> | <i>n=221</i> | <i>n=226</i> | <i>n=225</i> |

Source : Enquêtes de terrain de Christophe Jaffrelot.

La contre-mobilisation des OBC marqua la cristallisation d'une nouvelle identité politique : ces castes commençaient à prendre conscience des intérêts qu'elles avaient en commun – la perspective de quotas dans l'administration en était le meilleur indice – et de la nécessité de former un front uni pour faire valoir leur principal atout, le nombre. Elles votèrent donc ensemble et pour les leurs. L'émergence d'un « vote OBC » se lit dans l'évolution du profil sociologique des députés du Nord hindiphone, une zone composée du Bihar, de l'Uttar Pradesh, du Madhya Pradesh, du Rajasthan, de l'Himachal Pradesh, de Delhi et de Chandigarh. Jusque dans les années 1970, les élus à la Lok Sabha venaient en majorité des hautes castes, comme en témoigne le tableau ci-contre (voir *tableau 1*). La proportion des députés de hautes castes a diminué, pour finalement passer de près des deux tiers en 1952 à environ un tiers en 1998, tandis que les élus OBC ont progressé de moins de 5 % à environ un quart aujourd'hui (les intouchables et les aborigènes restent stables sur toute la période, étant donné qu'ils bénéficient de quotas). Ce processus a connu une accélération chaque fois que le Congrès a perdu le pouvoir. Les élections de 1977, celles de la première alternance, firent ainsi passer la part des députés de hautes castes de la *Hindi Belt* sous la barre des 50 %. La deuxième alternance de 1989 l'a ramenée sous les 40 % au profit des OBC qui doublent leur représentation, passant d'environ un dixième à un cinquième des députés de la *Hindi Belt*. Le gouvernement de V.P. Singh était donc bien représentatif des basses castes en cours d'ascension sociale et politique. Mais le retour du Congrès en 1991, à la différence de ce qui s'était produit dans les années 1980, ne remit pas en cause cet essor et le déclin concomitant des hautes castes au sein de l'Assemblée. La cristallisation du « front de caste » des OBC au tournant des années 1990 semble finalement avoir introduit un principe irréversible de renouvellement des élites politiques en Inde du Nord.

73

Cependant, la montée des basses castes sur la scène politique de l'Inde du Nord n'est pas uniforme.

## DE GRANDES DISPARITÉS RÉGIONALES

Deux catégories d'État peuvent être distinguées au regard de l'élargissement de la classe politique aux OBC. L'Uttar Pradesh et surtout le Rajasthan donnent l'image d'une plus grande inertie sociale et politique, le changement (apparent lors des brèves périodes de gouvernement Janata Dal ou issu de la mouvance socialiste comme celle du Samajwadi

Party – Parti socialiste, surtout présent en Uttar Pradesh) se heurtant à la résistance du Congrès puis du BJP, deux partis soucieux de ne pas s’aliéner leur propre base de hautes castes. En revanche, au Bihar, la percée des castes inférieures et/ou d’autres groupes situés au bas de la hiérarchie socio-économique est plus sensible. Le Madhya Pradesh occupe lui une position intermédiaire.

### *Le Bihar en flèche ?*

74 Durant la période coloniale, les trois principales castes OBC, les Kurmi (des cultivateurs), les Koeri (des maraîchers) et les Yadav (des bouviers de plus en plus présents dans le travail de la terre), qui comptent pour près de 20 % de la population du Bihar, ont été cooptées par les hautes castes qui dominaient le Congrès, essentiellement des Bhumihar (castes de cultivateurs qui prétendent au statut de brahmanes), des Kayastha (castes de scribes), des brahmanes et des Rajput (la principale caste de Kshatriya), dans une logique hiérarchique et clientéliste. Toutefois, elles ont acquis de façon très précoce une conscience politique et ont même fondé dès les années 1930 un parti appelé Triveni Sangh (l’« Association ternaire ») pour mieux défendre leurs intérêts. Cette formation ne survécut que quelques années, mais elle témoigna d’une volonté pionnière en Inde du Nord de se dissocier des castes dominantes. Le Parti socialiste de Ram Manohar Lohia prit le relais dans les années 1950-1960 et devint le principal opposant du Congrès dans l’État. Les premiers gouvernements non congressistes de 1968 à 1972 – où les socialistes étaient largement représentés – firent passer la part des ministres de hautes castes de 54 % à 26 % tandis que celle des basses castes augmentait de 15 % à 36 %<sup>7</sup>. Il faudra ensuite attendre l’alternance de 1977 pour retrouver plus d’un tiers des ministres venant des basses castes : chaque fois, le retour du Congrès se traduisit par le rétablissement de l’hégémonie des hautes castes. Un véritable tournant intervint cependant en 1990, lorsque Laloo Prasad Yadav, un socialiste du Janata Dal, prit le pouvoir à l’issue des élections du mois de mars et le conserva cinq ans plus tard – il céda peu après le poste de *Chief Minister* à sa femme, Rabri Devi, en raison de poursuites judiciaires, mais cela ne remit pas en cause l’affirmation politique des OBC, et notamment de sa caste, les Yadav : les hautes castes ne représentaient plus que 17 % des ministres dans le gouver-

---

7. B. Fadia, *State Politics in India*, Delhi, Radiant Publishers, 1984, vol. 2, p. 59.

nement du Bihar en 1998 tandis que les OBC en constituaient 58 % (dont 32 % pour les seuls Yadav)<sup>8</sup>. Cette poussée des OBC en général et des Yadav en particulier se retrouve chez les élus régionaux. Entre 1967 et 1990, le poids des hautes castes dans l'assemblée régionale est passé de 42 % à 33 % alors que les OBC ont progressé de 26 % à 35 %. Les Yadav, passés de 11,6 % à 19,5 %, s'octroient la part du lion, tandis que les Kurmi sont passés de 4 % à 6 % et les Koeri de 4,5 % à 4 %.

### *Le Madhya Pradesh, une situation intermédiaire*

Au Madhya Pradesh, le rapport des forces démographiques joue en faveur des groupes les plus plébéiens puisqu'aux 48 % d'OBC s'ajoutent 24 % d'aborigènes (*Scheduled Tribes*) et environ 14 % de *Scheduled Castes*. Toutefois, les hautes castes (en particulier les Rajput) ont pu d'autant mieux asseoir leur domination en raison du poids des États princiers jusqu'en 1947<sup>9</sup>. Ils ont ensuite su monnayer cette influence auprès du Congrès qui a fini par les coopter. Aujourd'hui encore, le parti est dominé par des Rajput. Il n'a pas été fortement incité à se démocratiser jusqu'aux années 1980 étant donné que son principal rival, le parti nationaliste hindou, était lui aussi très élitaire et conservateur et que la mouvance socialiste s'est désagrégée, minée par le factionnalisme dans les années 1960. Le Bahujan Samaj Party (BSP – « Parti des masses »), un parti dirigé par un intouchable aux accents révolutionnaires, aiguillonne toutefois le Congrès depuis les années 1980 même s'il plafonne aujourd'hui à 8 % des voix.

75

Le Congrès a donc entrepris d'élargir sa base sociale mais sans perdre ses soutiens traditionnels – en particulier son réseau Rajput – et en cooptant principalement des leaders issus des tribus : il se méfie encore des politiciens OBC qui pourraient déstabiliser l'équipe dirigeante du parti. Sur la longue durée, le gouvernement de l'État a vu la part des hautes castes en son sein passer d'un maximum de presque 87 % en 1963-1966 à moins de 39 % mais a maintenu une forte surreprésentation des Rajput

8. S.N. Chaudhury, *Power-dependence Relations : Struggle for Hegemony in Rural Bihar*, Delhi, Har-Anand 1999.

9. A la différence de l'Uttar Pradesh et du Bihar où ils établirent un système d'administration directe sur presque tout le territoire, au Madhya Pradesh et au Rajasthan les Britanniques laissèrent en place de très nombreux princes (maharajahs hindous ou nawabs musulmans) pour relayer leur autorité. Or les princes étaient souvent des Rajput s'appuyant sur un réseau de propriétaires fonciers de la même caste, qui se trouva ainsi renforcée.

*Tableau 2. Castes et communautés des élus dans l'assemblée du Madhya Pradesh*

| <i>Castes et communautés</i> | 1957       | %          | 1962       | %          | 1967       | %          | 1972       | %          | 1977       | %          | 1980       | %          | 1985       | %          | 1990       | %          | 1993       | %          | 1998       | %          |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Hautes castes                | 111        | 52,1       | 148        | 51         | 123        | 49         | 150        | 52         | 147        | 48         | 117        | 36         | 128        | 41         | 127        | 40         | 115        | 36         | 107        | 33         |
| Castes intermédiaires        | 4          | 1,9        | 2          | 0,7        | 2          | 0,8        | 1          | 0,3        | 5          | 1,6        | 3          | 0,9        | 1          | 0,3        | 1          | 0,3        | 2          | 0,6        | 2          | 0,6        |
| OBC                          | 15         | 7          | 28         | 9,6        | 30         | 12         | 30         | 10,4       | 45         | 14,8       | 49         | 15,3       | 58         | 18,5       | 61         | 19,1       | 73         | 23         | 67         | 20,9       |
| <i>Scheduled Castes</i>      | 37         | 17,4       | 43         | 15         | 38         | 15         | 35         | 12         | 42         | 14         | 47         | 14,6       | 41         | 13,1       | 43         | 13,4       | 46         | 14,5       | 48         | 15         |
| <i>Scheduled Tribes</i>      | 35         | 16,4       | 60         | 20         | 51         | 20         | 64         | 22         | 60         | 20         | 79         | 24,6       | 77         | 24,6       | 78         | 24,4       | 73,        | 23         | 74         | 23,1       |
| Chrétiens                    | 1          | 0,5        | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 1          | 0,3        | -          | -          | 1          | 0,3        | 1          | 0,3        | 1          | 0,3        |
| Musulmans                    | 4          | 1,9        | 7          | 2          | 3          | 1          | 5          | 2          | 3          | 1          | 7          | 2,1        | 6          | 1,9        | 3          | 0,9        | -          | -          | 5          | 1,6        |
| Parsis                       | -          | -          | 1          | 0,3        | -          | -          | 1          | 0,3        | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          |
| Sikhs                        | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | 2          | 1          | 1          | 0,3        | 1          | 0,3        | 2          | 0,6        | 3          | 0,9        | 3          | 0,9        |
| Non identifiés               | 6          | 2,8        | 4          | 1          | 2          | 1          | 2          | 1          | 1          | 0,3        | 17         | 5,3        | 1          | 0,3        | 4          | 1,3        | 5          | 1,6        | 13         | 4,1        |
| <b>Total</b>                 | <b>213</b> | <b>100</b> | <b>293</b> | <b>100</b> | <b>249</b> | <b>100</b> | <b>288</b> | <b>100</b> | <b>305</b> | <b>100</b> | <b>321</b> | <b>100</b> | <b>313</b> | <b>100</b> | <b>320</b> | <b>100</b> | <b>318</b> | <b>100</b> | <b>320</b> | <b>100</b> |

Source : Enquêtes de terrain de Christophe Jaffrelot.

qui forment l'ossature du parti<sup>10</sup>. Au sein du gouvernement de l'État, ce déclin des hautes castes ne s'est pas tant opéré au bénéfice des OBC – qui ont progressé mais plafonnent autour de 20 % – qu'à celui des aborigènes, dont la part est même montée jusqu'à près de 30 % en 1995-1996. La situation est à peu près la même au niveau de l'assemblée de l'État où la part des hautes castes n'a cessé de se réduire aussi (voir *tableau 2*).

### *Rajasthan : d'une caste dominante à l'autre*

Comme le Madhya Pradesh, le Rajasthan a été marqué par le poids des États princiers jusque et y compris à l'époque coloniale. Avant 1947, le Rajputana se composait en effet de dix-huit États princiers, pour la plupart de dynastie Rajput, mais deux d'entre eux étaient dirigés par des lignées Jat. Les Jat, comme dans l'Uttar Pradesh occidental, forment en effet l'autre caste dominante de l'État. Les princes ont beaucoup gêné la modernisation de cette région, notamment parce qu'ils ont empêché les idées nouvelles et le Congrès – alors vecteur d'un nationalisme progressiste – d'y pénétrer car ils voyaient là des menaces pour leur autorité.

77

Le poids des castes supérieures a cependant diminué régulièrement au sein de l'assemblée de l'État, l'érosion étant surtout prononcée dans le cas des Rajput dont la part a été divisée par deux entre 1952 (une année exceptionnelle, sans doute) et 1998 (de 30 % à 14,5 %). En parallèle, la proportion des Jat n'a cessé de croître depuis 1977, passant de 13 % à 21 % en 1993 (voir *tableau 3*).

Le Rajasthan demeure très peu pénétré par les partis de basses castes. Le BSP n'a remporté que 2 sièges sur 200 aux élections régionales de 1998. Quant aux partis dits « paysans », le Bharatiya Lok Dal, le Janata Party puis le Janata Dal, contrairement au reste de la *Hindi Belt* où ils s'appuient essentiellement sur les basses castes et en représentent les intérêts, ils dépendent des castes dominantes Rajput et Jat avec lesquelles aucune caste OBC ne peut rivaliser en influence et en nombre (les Jat représentent 9 % de la population de l'État).

### *L'Uttar Pradesh, terre de polarisation sociale*

En Uttar Pradesh, le Congrès a été dominé dès l'époque coloniale par des brahmanes qui représentent la caste la plus nombreuse de l'État

---

10. Pour plus de détails, voir Christophe Jaffrelot, « Inde : de l'acclimatation du modèle anglais à la fin de la démocratie conservatrice », in Christophe Jaffrelot, dir., *Démocraties d'ailleurs – Démocratie et démocratisation hors d'Occident*, Paris, Karthala, à paraître (1999).

*Tableau 3. Castes et communautés dans l'assemblée du Rajasthan*

| <i>Castes et communautés</i> | 1952       | %          | 1957       | %          | 1962       | %          | 1967       | %          | 1972       | %          | 1977       | %          | 1980       | %          | 1985       | %          | 1990       | %          | 1993       | %          |
|------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| <i>Hautes castes</i>         | 116        | 61,1       | 78         | 44,3       | 84         | 46,7       | 86         | 46,7       | 74         | 40,2       | 84         | 42         | 71         | 35,5       | 73         | 37,2       | 62         | 31,3       | 72         | 36         |
| <i>Castes intermédiaires</i> | 29         | 15,3       | 29         | 16,5       | 25         | 14,2       | 24         | 13         | 27         | 14,7       | 26         | 13         | 35         | 17,5       | 35         | 17,9       | 35         | 17,7       | 42         | 21         |
| <i>OBC</i>                   | 6          | 3,2        | 6          | 3,4        | 9          | 5,1        | 7          | 3,8        | 12         | 6,5        | 14         | 7          | 14         | 7          | 14         | 7,1        | 22         | 11,1       | 14         | 7          |
| <i>Scheduled Castes</i>      | 19         | 10         | 41         | 23,3       | 35         | 19,9       | 41         | 22,3       | 36         | 19,6       | 30         | 15         | 34         | 17         | 28         | 14,3       | 35         | 17,7       | 31         | 15,5       |
| <i>Scheduled Tribes</i>      | 5          | 2,6        | 5          | 2,8        | 9          | 5,1        | 14         | 7,6        | 16         | 8,7        | 26         | 13         | 26         | 13         | 32         | 16,3       | 26         | 13,1       | 27         | 13,5       |
| <i>Musulmans</i>             | 6          | 3,2        | 4          | 2,3        | 3          | 1,7        | 6          | 3,3        | 6          | 3,3        | 9          | 4,5        | 10         | 5          | 8          | 4,1        | 8          | 4          | 5          | 2,5        |
| <i>Sikhs</i>                 | 2          | 1,1        | 1          | 0,6        | -          | -          | 2          | 1,1        | 2          | 1,1        | 4          | 2          | 1          | 0,5        | 1          | 0,5        | 4          | 2          | 4          | 2          |
| <i>Non identifiés</i>        | 6          | 3,2        | 8          | 4,5        | 10         | 5,7        | 4          | 2,2        | 11         | 6          | 7          | 3,5        | 9          | 4,5        | 5          | 2,6        | 6          | 3          | 5          | 2,5        |
| <b>Total</b>                 | <b>190</b> | <b>100</b> | <b>176</b> | <b>100</b> | <b>184</b> | <b>100</b> | <b>184</b> | <b>100</b> | <b>184</b> | <b>100</b> | <b>200</b> | <b>100</b> | <b>200</b> | <b>100</b> | <b>196</b> | <b>100</b> | <b>198</b> | <b>100</b> | <b>200</b> | <b>100</b> |

Source : Enquêtes de terrain de Christophe Jaffrelot.

(9,2 %) après les Chamar (une caste intouchable qui représentait 12,7 % de la population en 1931). Les Banya furent aussi partie prenante du pouvoir congressiste à travers des figures emblématiques comme Chandra Bhanu Gupta qui gouverna l'Uttar Pradesh à trois reprises dans les années 1960. Les leaders du Congrès ont su coopter des leaders intouchables de manière à forger une « coalition des extrêmes<sup>11</sup> » propre à circonscrire l'entre-deux des castes intermédiaires et basses. Enfin, le parti a trouvé des relais auprès des notables Rajput qui conservaient une forte influence locale après la timide réforme agraire des années 1950.

L'influence durable du Congrès dans l'État s'est traduite par une forte surreprésentation des hautes castes tant au gouvernement qu'au sein de l'assemblée régionale. Jusqu'au dernier gouvernement congressiste, en 1985, les brahmanes et les Rajput accaparaient près de la moitié des portefeuilles de chaque gouvernement. De même, les brahmanes occupaient près de 40 % des sièges à l'assemblée provinciale. Leur part est tombée à 32,5 % en 1989 après la victoire du Janata Dal, pour remonter à 39 % en raison du succès du BJP en 1991, avant de redescendre à 26,5 % après le succès de la coalition Samajwadi Party-BSP. Seul le succès du BJP en 1996 a permis aux hautes castes de reconquérir 38 % des sièges (voir *tableau 4*).

79

Le poids des OBC, lui, s'accroît de manière plus linéaire, passant de 19 % en 1985 à 30 % en 1993 – pour retomber, il est vrai, à 24 % en 1996. Alors que jusque-là le nombre d'élus OBC variait au gré des alternances politiques, à partir de 1989, leur proportion s'est stabilisée à un niveau plus élevé. Même si l'on demeure loin des chiffres du Bihar, il semble qu'en Uttar Pradesh aussi la montée des basses castes soit un phénomène durable, bien que toujours dépendant de la couleur du parti au pouvoir.

La comparaison des principaux États de l'Inde du Nord permet donc d'établir une typologie selon le degré d'ouverture de la scène politique aux castes inférieures, où le Bihar et le Rajasthan occuperaient les positions extrêmes, l'Uttar Pradesh se situant plus près du second et le Madhya Pradesh dans une position médiane.

Cette étude État par État nous a souvent conduits à mentionner l'attraction plus ou moins grande que tel ou tel parti exerçait sur tel ou

---

11. Pour reprendre l'expression de Paul Brass, « The Politicization of the Peasantry in a North Indian State ; Part 2 », *The Journal of Peasant Studies*, 8 (1), octobre 1980.

Tableau 4. Castes et communautés des élus à l'assemblée d'Uttar Pradesh (en %)

| Castes et communautés | 1952         | 1957         | 1962         | 1967         | 1969         | 1974         | 1980         | 1985         | 1989         | 1991         | 1993         | 1996         |
|-----------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Hautes castes         | 58           | 55           | 58           | 45,3         | 43,9         | 45,63        | 39,4         | 39,4         | 32,5         | 39           | 26,5         | 37,7         |
| Castes intermédiaires | 3            | 3            | 2            | -            | -            | -            | 1,6          | 1,9          | 1,6          | 2,4          | 2,3          | 2,3          |
| OBC                   | 9            | 12           | 13           | 29,2         | 26,8         | 28,4         | 13,7         | 19,2         | 22,7         | 25,2         | 29,9         | 24           |
| Scheduled Castes      | 20           | 21           | 22           | -            | 20,9         | 16,3         | 21,7         | 21,8         | 22           | 22,1         | 22           | 21,2         |
| Scheduled Tribes      | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          |
| Musulmans             | 10           | 9            | 7            | 5,6          | 8,2          | 9,6          | 12,1         | 12,2         | 9,4          | 5,5          | 7,5          | 9            |
| Sikhs                 | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 0,9          | 0,7          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,4          |
| Anglo-Indiens         | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          | 0,2          |
| Non identifiés        | -            | -            | -            | -            | -            | -            | 9,9          | 4,2          | 10,7         | 5            | 10,8         | 4,7          |
| <b>Total</b>          | <b>100</b>   |
|                       | <i>n=430</i> | <i>n=430</i> | <i>n=430</i> | <i>n=425</i> | <i>n=425</i> | <i>n=424</i> | <i>n=424</i> | <i>n=426</i> | <i>n=427</i> | <i>n=420</i> | <i>n=427</i> | <i>n=424</i> |

Sources : R. C. Meyer, *The Political Elite in an Under-developed Society : The Case of UP in India*, thèse de l'université de Pennsylvanie, 1969 ; Zoya Hasan, « Uttar Pradesh : Patterns of Resilience and Change », in Francine Frankel et M.S.A. Rao, *Dominance and State Power in Modern India*, Delhi, Oxford University Press, 1989, vol. 2 ; travail de terrain de Jasmine Zerimmi-Brotel.

tel groupe social. C'est ainsi que l'on a vu le Congrès et les nationalistes hindous se situer en retrait, voire en réaction, face à la progression de partis représentant les intérêts des basses castes, en particulier en Uttar Pradesh et au Bihar. La montée en puissance de ces dernières va-t-elle se trouver entravée par ces résistances ou les deux principaux partis de l'Inde du Nord vont-ils se résigner à accompagner le changement social ?

## LE CONGRÈS, LE BJP ET LES BASSES CASTES

L'essor des basses castes a d'abord été le fait de quelques partis politiques issus de la mouvance socialiste dont le Janata Dal fut le principal héritier avant de se désagréger à son tour, sous le coup des luttes de factions dans le courant des années 1990. Les formations régionales qui dérivent aujourd'hui de ce processus sont principalement le Samajwadi Party de Mulayam Singh Yadav en Uttar Pradesh et le Rashtriya Janata Dal de Laloo Prasad Yadav au Bihar. Le Congrès et le BJP ont chacun mis en œuvre une stratégie différente pour leur résister.

81

### *La mue progressive du Congrès*

Le Congrès s'est longtemps efforcé de constituer une majorité à partir des groupes n'appartenant pas aux OBC, quelles que soient leurs disparités. C'est ainsi qu'au Gujarat il a agrégé une part importante des électors Rajput, intouchables, aborigènes et musulmans pour conserver une majorité à l'assemblée de l'État dans les années 1980. Les ressources que lui a longtemps fournies le contrôle du pouvoir central étaient naturellement très précieuses pour mener cette politique dans une logique clientéliste.

Parallèlement, le parti s'est employé à concilier les intérêts divergents dans la perspective irénique héritée de Gandhi. Peu après sa nomination au poste de Premier ministre en 1991, Narasimha Rao a fait voter une loi amendant le rapport Mandal dans cet esprit. Aux termes de ce texte – qui a ensuite été rejeté par la Cour suprême en novembre 1992, au profit d'une application intégrale des recommandations de la commission Mandal –, les hautes castes auraient eu droit à une part des réservations, dès lors que leur condition économique le justifiait. Cette solution de compromis était tout à fait symbolique de la façon dont le Congrès se résignait à pas comptés à conférer à la démocratie indienne un contenu social. Mais l'arrêt de la Cour suprême, en légitimant l'axe principal du programme de V.P. Singh, a remobilisé les énergies du Janata Dal et des OBC en général.

Tableau 5. Castes et communautés des élus à la Lok Sabha de la « Hindi Belt »  
et du Gujarat par parti (en %)

| Castes et communautés | 1989       |            |            | 1991       |            |            | 1996       |            |            | 1998       |            |               |
|-----------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------|
|                       | BJP        | Congrès    | JD         | BJP        | Congrès    | JD         | BJP        | Congrès    | JD + SP    | BJP        | Congrès    | JD + SP + RJD |
| Hautes castes         | 48,1       | 34,2       | 28,1       | 51,4       | 28,6       | 18,5       | 43,8       | 27,2       | 14,3       | 44,6       | 22,2       | 16,7          |
| Castes intermédiaires | 8          | 7,9        | 16,3       | 9,3        | 16,6       | 1,8        | 8,8        | 20,4       | -          | 10         | 22,2       | 2,1           |
| OBC                   | 16         | 5,3        | 27,3       | 15         | 13,7       | 40,6       | 17,5       | 11,4       | 55         | 19,8       | 11,1       | 47,9          |
| Scheduled Castes      | 16         | 18,4       | 18         | 16,8       | 15,2       | 16,7       | 21,2       | 11,4       | 14,3       | 16,3       | 13,3       | 18,8          |
| Scheduled Tribes      | 9,3        | 23,7       | 3,4        | 4,7        | 21,2       | -          | 8          | 22,7       | -          | 7,1        | 26,7       | -             |
| Musulmans             | 1,3        | 5,3        | 6,8        | -          | 4,6        | 13         | -          | 4,5        | 14,3       | 0,7        | 4,4        | 14,6          |
| Sikhs                 | 1,3        | -          | -          | 0,9        | -          | -          | 0,7        | -          | -          | 0,7        | -          | -             |
| Chrétiens             | -          | 2,6        | -          | -          | -          | 1,85       | -          | -          | 2,4        | -          | -          | 2,1           |
| Religieux hindous     | -          | -          | -          | 1,9        | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -          | -             |
| Non identifiés        | -          | 2,6        | -          | -          | -          | -          | 9,9        | 2,3        | -          | 0,7        | -          | -             |
| <b>Total</b>          | <b>100</b>    |
|                       | n=75       | n=38       | n=117      | n=107      | n=66       | n=54       | n=137      | n=44       | n=42       | n=141      | n=45       | n=48          |

Source : Enquêtes de terrain de Christophe Jaffrelot.

La formule congressiste semble bel et bien avoir vécu et le parti hésite moins à promouvoir des membres des basses castes, tant dans les États qu'à la Lok Sabha. Le nombre de candidats de basses castes, et donc d'élus du Congrès, a progressé au cours des années 1990 en réaction à la mobilisation des OBC depuis l'affaire Mandal. C'est ainsi que la part des députés congressistes de hautes castes est passée de 34,2 % à 22,2 % de 1989 à 1998 parmi les élus de la *Hindi Belt* et du Gujarat (un État dont la trajectoire politique est proche de celle du Nord hindiphone, dans la perspective qui nous occupe ici, et qu'il est utile d'ajouter pour raisonner sur des effectifs plus conséquents) (voir *tableau 5*).

Après la victoire du Congrès en novembre 1998 à l'assemblée du Rajasthan, le parti a nommé un OBC chef du gouvernement. Ashok Gehlot, un Gujar, est ainsi devenu le premier *Chief Minister* de basses castes dans cet État. Que le Congrès ait été à l'origine de cette mini-révolution est tout à fait significatif. De même, en avril 1999, un intouchable a été porté à la présidence du Congrès du Madhya Pradesh, une première.

83

### *Le BJP, encore un parti de hautes castes*

Le BJP s'est toujours montré hostile à la prise en compte des clivages de caste, sous prétexte que cela risquait de diviser la nation. Il a donc fortement désapprouvé l'octroi de quotas fondés sur le critère de la caste, tout en se montrant discret pour ne pas s'aliéner les OBC, qui représentent 52 % de l'électorat. Cette attitude s'explique aussi du fait que, dominé par des membres de hautes castes – essentiellement des brahmanes et des Banya –, il incarne la « grande tradition » hindoue et préfère à la fois nier l'existence de conflits sociaux dans une perspective irénique et défendre les intérêts de sa base traditionnelle. C'est ainsi qu'après l'affaire Mandal il a plutôt essayé d'exploiter la réaction de solidarité suscitée chez les hautes castes par les revendications des OBC et s'est efforcé de mobiliser les basses castes en manipulant certains symboles de l'identité hindoue, comme la cause du dieu Ram à Ayodhya. Cette stratégie, qui s'inscrit dans une pratique politique ancienne, lui a permis de gonfler ses rangs au début de la décennie, mais révèle ses limites depuis. Le *tableau 6* montre bien que les élus du BJP se recrutent toujours plus parmi les hautes castes que ceux du Congrès (sans parler des partis de centre gauche). Certes, leur part est passé de 51,4 % à 44,6 % entre 1991 et 1998, mais c'est encore beaucoup plus qu'au Congrès.

La réticence du BJP à s'ouvrir aux basses castes fut une des raisons de son échec lors des élections régionales en Uttar Pradesh et au Madhya Pradesh en 1993. Depuis, le parti hésite. C'est en Uttar Pradesh, où le parti a nommé à la tête du gouvernement un OBC, Kalyan Singh – un Lodhi –, que le BJP semble le plus tenté par la promotion des basses castes.

84 Le gouvernement formé par Kalyan Singh en octobre 1997 comporte un nombre accru d'OBC par rapport à celui de 1991 puisque leur proportion est passée de 22 % à 30 %. Mais cette évolution s'est faite essentiellement au détriment des *Scheduled Castes*, les hautes castes restant très bien représentées. Cela suffira-t-il à contenter le lobby brahmane qui s'inquiète, au sein du parti, du poids croissant des OBC ? Le BJP est visiblement prisonnier de la sociologie de ces cadres – non seulement brahmanes mais aussi Banya – et de sa base sociale. En 1996, 67 % des hautes castes avaient voté pour le BJP selon un sondage du *Centre for the Study of Developing Societies*<sup>12</sup>. Le fait que le parti ait mis Kalyan Singh en avant lors de la campagne électorale n'a d'ailleurs pas été du goût de nombreux électeurs de hautes castes. Mais le comité chargé d'analyser l'échec du parti lors des élections régionales de 1996, où celui-ci n'est pas arrivé à remporter la majorité absolue, a souligné la difficulté pour les candidats de hautes castes à se faire élire. Alors que 80 % de ses candidats de basses castes avaient été élus, seulement 45 % des membres de hautes castes y étaient parvenus.

Même si le BJP de l'Uttar Pradesh persévère dans la voie tracée par Kalyan Singh, il n'est pas certain que les autres branches régionales du parti suivent son exemple<sup>13</sup>. De toutes, celle du Madhya Pradesh est sans doute la plus susceptible de le faire. Elle s'est d'ailleurs donné un président aborigène en 1997 et vient de porter, en 1999, un intouchable à la tête de son groupe à l'assemblée de l'État, ce qui en fait le leader de l'opposition à Bhopal.

---

12. *India Today*, 31 mai 1996.

13. Christophe Jaffrelot, « The BJP between Social Engineering and Sanskritization », in Thomas B. Hansen et Christophe Jaffrelot, dir., *The BJP and the Compulsions of Politics in India*, Delhi, Oxford University Press, 1998.

**Tableau 6. Castes et communautés dans les gouvernements BJP de l'Uttar Pradesh en 1991 et 1999 (en %)**

| <i>Castes et communautés</i> | <i>juin 1991</i> | <i>juillet 1991</i> | <i>1999</i> |
|------------------------------|------------------|---------------------|-------------|
| Hautes castes                | 49,88            | 57,45               | 49,21       |
| Castes intermédiaires        | 5,55             | 4,25                | 4,76        |
| OBC                          | 22,22            | 21,28               | 31,76       |
| <i>Scheduled Castes</i>      | 11,11            | 8,51                | 7,94        |
| Musulmans                    | 5,55             | 2,13                | 3,17        |
| Sikhs                        | –                | 2,13                | –           |
| Non identifiés               | 5,55             | 4,25                | 3,17        |
| <b>Total</b>                 | <b>100</b>       | <b>100</b>          | <b>100</b>  |
|                              | <i>n=18</i>      | <i>n=47</i>         | <i>n=63</i> |

Source : Enquêtes de terrain de Jasmine Zerini-Brotel.

## CONCLUSION

L'Inde du Nord a donc amorcé une évolution qui rapproche le profil sociologique de sa classe politique de celui de l'Inde du Sud. Pour la première fois, depuis 1998, les chefs de gouvernement du Rajasthan, de l'Uttar Pradesh et du Bihar viennent des rangs des OBC. Ces castes prennent progressivement le pouvoir dans les plus grands États de l'Inde et ne devraient donc pas tarder à y accéder aussi à New Delhi. Le président de la République – dont le rôle n'est pas purement honorifique – est déjà un intouchable.

Pour parvenir à leurs fins, les castes inférieures devront toutefois lever l'hypothèque de leurs divisions. Elles représentent une majorité écrasante de la population si l'on additionne les OBC (52 %) et les intouchables (17 %). Mais ces groupes sont peu à même de coopérer et sont travaillés par des tensions internes. Les *Other Backward Classes* entretiennent un rapport d'hostilité avec les *Scheduled Castes*, qu'elles emploient souvent comme journaliers dans les campagnes. En Uttar Pradesh, les exactions provoquées par les OBC sur les intouchables sont ainsi monnaie courante. Au-delà, les castes Shudra, même si elles se composent pour l'essentiel de paysans au statut plutôt homogène, se scindent entre des OBC et des castes dominantes de petits paysans plus

entrepreneurs. L'exemple le plus caractéristique, dans l'Inde du Nord, est celui des Jat qui, ayant le plus profité de l'essor économique, n'ont pas été classés par la commission Mandal parmi les OBC et n'ont donc pas les mêmes intérêts, notamment en matière de quotas d'embauche. Ce clivage a eu des conséquences politiques puisqu'en 1991 Ajit Singh, le fils de Charan Singh, a quitté le Janata Dal de V.P. Singh à partir du moment où celui-ci s'est focalisé sur le problème des réservations. Enfin, les OBC elles-mêmes sont très fragmentaires – aucune n'atteint 12 % de la population dans un des États hindophones – et hétérogènes : elles entretiennent souvent des rapports de rivalité, les Yadav et les Kurmi se disputant le *leadership* des OBC en Uttar Pradesh, par exemple. Cette extrême différenciation et ces conflits d'intérêts gênent naturellement le développement d'une solidarité de classe. Elles laissent

86

en outre une large marge de manœuvre aux partis davantage représentatifs des hautes castes comme le Congrès et le BJP.

Si l'essor des basses castes risque d'être freiné par ces divisions, il paraît inéluctable. Cette démocratisation de la démocratie indienne va toutefois soumettre le système de Westminster hérité des Britanniques à rude épreuve. Il va en effet devoir absorber des éléments dont la culture politique contraste fortement avec les manières souvent plus conservatrices mais policées de l'élite encore au pouvoir aujourd'hui. Cette nouvelle classe politique ne peut souvent s'exprimer que dans sa langue régionale, ce qui, en soi, constitue tout un symbole. Faute d'éducation et d'habitude, les nouveaux venus ne semblent en outre pas reconnaître aux règles de droit la valeur qu'il convient de leur accorder en démocratie. Les violences auxquelles les OBC peuvent s'adonner à l'encontre des intouchables en sont un premier indice, les charges de corruption pesant sur un Laloo Prasad Yadav en sont un second – non que les leaders de hautes castes soient plus « propres », mais ils sont probablement moins avides (peut-être parce qu'ils disposent de moyens plus conséquents). Le système parlementaire indien va donc devoir former les nouveaux élus, mais c'est à ce prix que la démocratie indienne peut acquérir une dimension vraiment populaire.

## R É S U M É

*« La plus grande démocratie du monde » a longtemps souffert d'un déficit social lié au caractère dominé des castes inférieures. Si celles-ci s'étaient peu à peu imposées sur la scène politique de l'Inde du Sud, elles demeureraient outrageusement sous-représentées dans le Nord hindophone. Les années 1990 ont amorcé un rattrapage à la faveur de l'« affaire Mandal ». Cette évolution reste toutefois inégale selon les États, le Bihar venant en tête suivi du Madhya Pradesh, de l'Uttar Pradesh et du Rajasthan, si l'on prend pour critère le poids des membres de basses castes au sein des assemblées régionales et des gouvernements. Tous les partis ne manifestent pas non plus la même volonté d'ouverture aux castes inférieures. Le Congrès et le Bharatiya Janata Party étaient ainsi en retrait jusqu'à une date récente. Ils semblent aujourd'hui suivre la voie tracée par des formations de gauche comme le Janata Dal. Si elle se poursuivait, cette tendance pourrait entraîner un renouvellement complet de la classe politique du nord de l'Inde.*



LE SYSTÈME DES PARTIS

LES PARTIS N'ONT PAS TOUJOURS EU BONNE PRESSE auprès des théoriciens politiques. Tout au contraire, les « factions » ont été généralement considérées comme autant d'obstacles à la bonne marche des institutions. C'est *Le Contrat social* qui a donné sa forme la plus tranchée à la théorie classique, en posant au début du livre II que « La première et la plus importante conséquence des principes ci-devant établis est que la volonté générale peut seule diriger les forces de l'État selon la fin de son institution, qui est le bien commun : car si l'opposition des intérêts particuliers a rendu nécessaire l'établissement des sociétés, c'est l'accord de ces mêmes intérêts qui l'a rendu possible. » Le manuscrit de Genève est plus explicite encore, qui précise : « Comme la volonté tend toujours au bien de l'être qui veut, que la volonté particulière a toujours pour objet l'intérêt privé et la volonté générale l'intérêt commun, il s'ensuit que cette dernière est ou doit être seule le vrai mobile du corps social »<sup>1</sup>.

89

Plus avisé, Montesquieu faisait remarquer : « On n'entend parler, dans les auteurs, que des divisions qui perdirent Rome ; mais on ne voit pas que ces divisions y étaient nécessaires, qu'elles y avaient toujours été et qu'elles y devaient toujours être [...]. Il fallait bien qu'il y eût à Rome des divisions : et ces guerriers si fins, si audacieux, si terribles au dehors ne pouvaient pas être bien modérés au dedans<sup>2</sup>. » Ce disant, il ne faisait que reprendre les vues développées par Machiavel dans le cha-

---

1. Jean-Jacques Rousseau, *Œuvres*, Paris, Gallimard, coll. « Bibl. de la Pléiade », 1964, t. III, p. 368 et 295.

2. Montesquieu, *Causes de la grandeur et de la décadence des Romains*, chap. IX.

pitre intitulé : « Que ce sont les différends entre le Sénat et le Peuple qui ont rendu la République romaine puissante et libre<sup>3</sup>. »

Mais c'est l'avènement des partis de masse, ces formidables coalitions d'intérêts et de passions, qui fit mettre les partis politiques au tout premier rang des institutions. De sorte que H. Kelsen a pu écrire que la démocratie moderne est entièrement fondée sur les partis politiques et que, plus grande est la mise en œuvre des principes démocratiques, plus les partis sont importants<sup>4</sup>.

90 Les partis politiques, où que ce soit, remplissent deux fonctions : celle de représenter et celle d'intégrer. Or ces deux fonctions obéissent à des principes divergents : pour représenter, il faut et il suffit que le parti soit capable de refléter et d'exprimer la diversité du corps politique, dans une circonscription donnée. Plus la circonscription est vaste et peuplée, plus la représentation risque d'être divisée et fragmentée. Plus également l'intégration devient nécessaire. Les deux fonctions sont à la fois divergentes et complémentaires. C'est le jeu des partis qui les conjugue et les combine en vue d'obtenir ce résultat qu'on désigne volontiers, ces temps-ci, du terme de « gouvernance ». Or, en aucun pays le jeu des partis ne se déroule dans un espace-temps abstrait. Partout la géographie et l'histoire forment le contexte dans lequel opèrent les partis politiques. En chaque pays traditions et mentalités fournissent les ressources dont les partis tirent leur forme et leur substance. C'est ce contexte socio-culturel qui confère au jeu des partis indiens sa spécificité propre. Nous l'examinerons brièvement avant de présenter les partis eux-mêmes, puis leur fonctionnement au sein du système politique.

## CONTEXTE ET CONTRAINTES

Lorsqu'on tenta de conceptualiser les phénomènes politiques du tiers-monde, au cours des années 1960, beaucoup d'observateurs crurent constater un fossé, un décalage entre la société, restée fidèle aux structures traditionnelles, et les institutions politiques plaquées sur celle-ci. D'autres analyses montrèrent l'existence de discontinuités entre différents niveaux de la vie politique. En ce qui concerne l'Inde, W.H. Morris-Jones montra que l'expression des besoins politiques mettait en œuvre plusieurs langages, selon les circonstances et les questions

3. Nicolas Machiavel, *Sur la Première décade de Tite-Live*, livre I, chap. IV.

4. H. Kelsen, *Vom Wesen und Werte der Demokratie*, Tübingen, 1929, chap. 2.

soulevées : un idiome laïque et moderne, l'idiome traditionnel de la caste et l'idiome religieux<sup>5</sup>. Le succès du parti du Congrès fut attribué, entre autres, à sa capacité à mettre en œuvre deux et même trois de ces idiomes. En toute hypothèse, il est clair que la démocratie indienne a dû s'insérer dans le tissu d'une société profondément hétérogène et dans un espace géopolitique fortement diversifié.

La première contrainte, qui est en même temps une ressource, est la structure hiérarchique des castes en tant que *jāti* : on appelle *jāti* la communauté socioprofessionnelle dans laquelle on naît et qui s'étend généralement sur une partie restreinte du territoire. Par ailleurs, les *jāti* forment les éléments du système des quatre *varna*, sanctionné par les rites et la tradition brahmaniques. Première catégorie de la conscience sociale, la caste a été souvent niée par les tenants de la modernisation, tout en étant utilisée sans vergogne par la plupart des acteurs politiques. Dès ses premiers travaux, Rajni Kothari n'a pas hésité à considérer que la caste était la catégorie fondamentale du jeu politique, de la base au sommet : « L'essentiel tient au fait qu'en Inde les intérêts s'articulent non par rapport aux besoins du secteur moderne mais par rapport aux structures acquises des castes et des groupes du vaste secteur traditionnel. En réalité celui-là est grandement influencé par celui-ci. » Et plus loin : « Lorsque la caste devient une catégorie politique, il est vain de se demander si les castes se servent de la politique ou si la politique se sert des castes »<sup>6</sup>. Vingt ans plus tard, il réitère sa position selon laquelle « le castéisme en politique n'est rien d'autre que la politisation des castes. Le processus dirigeant est la politisation de la caste<sup>7</sup> ».

91

La caste peut-elle être transcendée ? C'est le problème fondamental de la politique indienne. Certains partis ont fait le pari de la dépasser par l'idéologie, et notamment par celle du développement économique. Ce fut le cas du Parti socialiste indien, entre 1946 et 1980 ; il en fut de même à l'autre extrémité du spectre avec le parti du libéralisme économique et politique, le Swatantra Party. Or ils ont disparu de la carte politique de l'Inde<sup>8</sup>. Toute la politique de Nehru fut animée par la volonté de dépasser les clivages de la caste en entraînant son parti, le

5. W.H. Morris-Jones, *Government and Politics of India*, Grande-Bretagne, Eothen Press, 3<sup>e</sup> éd., 1981, p. 52-61.

6. Rajni Kothari, *Politics in India*, Londres, Orient Longman, 1970, p. 217 et 226.

7. Id., « Caste and Politics », *Times of India*, 28 septembre 1990.

8. Voir *infra*, p. 107, Annexe.

*Composition professionnelle de la Lok Sabha (en %)*

|                                    | 1952<br>(1 <sup>re</sup> L.S.) | 1971<br>(5 <sup>e</sup> L.S.) | 1996<br>(11 <sup>e</sup> L.S.) |
|------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|--------------------------------|
| Agriculteurs                       | 22,5                           | 33,2                          | 39                             |
| Avocats                            | 35,6                           | 20,5                          | 12,2                           |
| Écrivains, journalistes            | 10,4                           | 6,3                           | 1,5                            |
| Militants sociaux<br>ou politiques | –                              | 19                            | 19,8                           |
| Enseignants                        | 9,9                            | 7,1                           | 8,1                            |
| Médecins                           | 4,9                            | 1,7                           | 3                              |
| Industriels et commerçants         | 12                             | 6,8                           | 2,6                            |

Source : établi d'après le tableau n° 2 de la communication de M.P. Singh et R. Saxena au colloque de Delhi, 1997.

Congrès, dans la voie du développement économique et social grâce aux instruments qu'il croyait avoir trouvés dans la planification quinquennale et la nationalisation des secteurs clés. Son échec, à partir de 1962-1963, assombrit la fin de son règne. Nous verrons comment les deux grands partis actuels, le Bharatiya Janata Party (BJP) et le parti du Congrès, se situent par rapport à cette réalité infiniment complexe mais apparemment indépassable.

La primauté de la caste, le fait que l'appartenance à la *jāti* tend à l'emporter sur toute autre considération, se manifeste dans le phénomène de la représentation. Si l'on examine la composition professionnelle de la Lok Sabha, on observe qu'elle a évolué au profit des « ruraux » et des professionnels de la politique et au détriment des professions libérales, telles qu'avocats, journalistes ou médecins. La représentation tend à échapper aux professionnels de la parole et du droit au profit des professionnels de l'action politique et du militantisme social. Le tableau ci-dessus reflète cette évolution.

Dans de nombreux États du Nord, on observe la tendance de plus en plus affirmée des castes inférieures à vouloir n'être représentées que par des membres des mêmes castes, c'est-à-dire les intouchables (ou Dalit) par des intouchables, les *Other Backward Classes* (OBC) par des

OBC, les Jat par des Jat, les Yadav par les Yadav<sup>9</sup>, etc. Alors qu'autrefois ces groupes trouvaient normal, voire avantageux d'être représentés par des mandataires que leur éducation et leur formation paraissaient qualifier pour défendre au mieux leurs intérêts, il n'en est plus de même aujourd'hui. Les groupes sociaux de l'Inde, les *jāti*, veulent être représentés aussi bien qu'administrés par leurs congénères. Ainsi, la représentation tend vers une fragmentation accrue.

La deuxième contrainte est la force du patriotisme régional, qui s'incarne dans la culture, la langue et, parfois, la religion ou la secte. Même si les clivages que ces facteurs produisent dans la conscience sont loin de coïncider, il se trouve qu'au sud des Vindhya, dans le Sud dravidien *lato sensu*, ils se recourent de manière à laisser émerger de quasi-nations fortement individualisées : le Tamil Nadu, l'Orissa, le pays telugu, le Kerala, comme à l'est le Bengale et l'Assam, au nord-ouest le Pendjab, à l'ouest le Gujarat et le Maharashtra. Entre 1953 et 1966, on assista à un remembrement des États sur des bases linguistiques qui n'a laissé intactes que les provinces du *Hindi Belt*, du Rajasthan au Bihar, en passant par l'immense État d'Uttar Pradesh et le Madhya Pradesh.

93

Le troisième facteur – à la fois ressource et contrainte – est le lien constitué par la famille, la lignée et même le clan. Comme la caste, la famille est héritée, inévitable, imprescriptible. Mais, plus limitée, elle est plus intime, plus proche des personnes et du cœur. Elle est aussi liée au patrimoine, souvent indivis (*joint family*) et à l'échange constant des services. Si fortes soient en effet la caste et la région, elles ne disent pas le tout de l'acquis : on est fils ou fille de X et Y, toujours et partout. Le mari est seigneur et *rajah* pour sa femme. Tout père est roi, tout roi, même déchu, est père pour ceux qui furent ses sujets. L'obéissance n'est plus un dû, mais le respect, souvent, demeure et continue de produire ses effets. La dynastie est la traduction politique d'une conscience familiale profondément enracinée. En abolissant les privilèges princiers en 1973, Indira Gandhi cherchait moins à éliminer des adversaires de la démocratie qu'à éliminer des concurrents pour favoriser le règne sans partage de sa propre dynastie.

A ce tableau infiniment trop simple, il manque la toile c'est-à-dire le fond, nous voulons dire la religion. Elle est déjà présente dans la caste, catégorie fondamentale du *dharma*, par le territoire qu'habitent les

---

9. Voir la communication de Zoya Hassan au colloque de Delhi, en 1997.

dieux et par la famille qui est de droit divin. Par les rites et les fêtes, elle est présente à chaque instant de la vie et à tous les âges de l'homme. C'est elle qui donne à la tradition et aux coutumes leur sens et leur légitimité. Le tissu ainsi formé par le patient travail des siècles est ce que l'on pourrait appeler la société civile de l'Inde, si le terme n'était par trop *bürgerlich* et laïque pour définir une réalité aussi fortement marquée par l'immanence des valeurs religieuses.

Dans ce contexte, les partis politiques constituent le médiateur entre, d'une part, les pulsions et les besoins de la société et, d'autre part, l'État, afin de gouverner la cité.

### LES PARTIS POLITIQUES : NAISSANCE, MORT ET MÉTAMORPHOSE

94

L'Inde peut se targuer de posséder le parti politique le plus ancien du monde, puisqu'il fut fondé en 1885 ; il fut aussi le parti dominant jusqu'en 1996. A vrai dire, le Congrès national de l'Inde (*Indian National Congress*) a été davantage qu'un parti politique. Il a été la principale médiation entre la société et la politique et, de ce fait, la principale institution informelle<sup>10</sup>. Né comme une association de notables réformistes – indiens et britanniques –, il est devenu, sous l'impulsion de Mohandas Karamchand Gandhi, un parti de masse et, pendant longtemps, le seul parti de masse du sous-continent. Ouvert à tous sans distinction de religion ou de caste, il a été la matrice de la démocratie naissante. Présent partout, du village au district, du district à l'État, de l'État à l'Union, il a été le garant et le moteur du fédéralisme indien, l'organe qui a forgé et maintenu l'unité du pays après l'indépendance, sans lui sacrifier les particularismes locaux. Aussi a-t-on pu le caractériser comme *Congress System* (« système congressiste »)<sup>11</sup>, voulant dire par là qu'il constituait à lui seul le système des partis, ou du moins la pièce maîtresse de celui-ci. Ainsi en a-t-il été en tout cas jusqu'au milieu des années 1970.

La force du *Congress System* tenait à la réunion de plusieurs facteurs : le plus évident était le prestige gagné pendant la lutte pour l'indépendance et au-delà grâce au Mahatma Gandhi, à Jawaharlal Nehru et à

---

10. James Manor, « Parties and Party System », in Atul Kohli, dir., *India's Democracy, An Analysis of Changing State-Society Relations*, New York, Princeton University Press, 1988, p. 65.

11. Rajni Kothari, « The Congress system », *Asian Survey*, décembre 1964.

toute une génération de leaders formés à l'école de Gandhi. La fille de Nehru sut en jouer avec brio, grâce à d'incontestables qualités tactiques et à l'autorité qu'elle acquit à l'intérieur comme à l'extérieur, jusqu'au moment où l'identification de sa personne au système entraîna l'ossification et le dépérissement de celui-ci. Le second facteur fut la vertu fédérative du Congrès : son implantation dans toutes les parties du pays faisait de lui un réseau de communications souple et efficace entre le pouvoir central et les échelons d'exécution à tous les niveaux ; autorité et responsabilité se conjuguèrent avec un minimum de frictions. Les conflits inévitables étaient généralement résolus avant d'avoir entraîné des dommages irréparables. Le troisième facteur consistait dans le sécularisme du Congrès, ou, si l'on préfère, son refus du « communalisme ». Sa recette consistait à enjamber les castes par la construction d'un pont, à chaque élection générale, entre les hautes castes, notamment les brahmanes – très nombreux au sommet –, les plus basses castes (*Scheduled Tribes* et *Scheduled Castes*) et les musulmans. Prises dans cette alliance des extrêmes, les castes intermédiaires acceptèrent pendant un temps une situation que le prestige des dirigeants et le souci de l'ordre social paraissaient justifier.

95

L'histoire des années 1970 et 1980 est celle de l'érosion des facteurs qui avaient fondé ce système de gouvernement<sup>12</sup>. Au début des années 1980, il donnait des signes d'usure qui allèrent en s'aggravant. Le second règne d'Indira Gandhi (1980-1984) et celui de son fils Rajiv (1984-1989) virent éclater en divers points du pays (Pendjab, Assam, Cachemire) des troubles graves qui mirent à mal le fédéralisme congressiste. Au niveau social, la prise de conscience démocratique entraîna de proche en proche la mise en mouvement des castes moyennes puis des castes inférieures, cependant que le développement de l'économie, entravé par le dirigisme, était beaucoup trop lent pour satisfaire l'attente d'une population en forte croissance.

Le parti du Congrès fut également la matrice au sein de laquelle se formèrent les embryons des autres partis. Car il abritait en lui des tendances très diverses, voire opposées, allant du groupe de pression hindouiste du Pandit M.M. Malaviya à la fraction socialiste chère à Nehru – le Congress Socialist Party. La fraction hindouiste fut finalement expulsée du Congrès en 1937 et constitua la Hindu Mahasabha, d'où

---

12. Le *Congress System* fut interrompu en 1977 par une première expérience de gouvernement par les partis d'opposition coalisés, laquelle dura deux ans.

sortirent les assassins de Gandhi. En fait, la véritable charpente du mouvement nationaliste hindou n'a pas été constituée par un parti politique, mais par un réseau de militants, l'Association des volontaires nationaux, ou RSS, fondée en 1925 par K.B. Hedgevar. L'idéologie en avait été élaborée peu avant par Vinayak D. Savarkar sur le thème de l'hindouité (*hindutva*). Celle-ci se définit comme « communauté ethnique possédant un territoire et présentant les mêmes caractères raciaux, deux dimensions qui découlent toujours de la reconstitution mythique de l'âge d'or védique<sup>13</sup> ». Aux yeux d'un autre théoricien du mouvement (Golwalkar), conscient de l'extrême diversité des cultes et des sectes qui constituent la religion hindoue, l'hindouisme n'était qu'un des attributs de l'hindouité. A bien des égards, les fondateurs du mouvement du nationalisme hindou tiraient leur inspiration des idéologies qui avaient animé les nationalistes en Europe, le nationalisme du *Volkstum* ou celui de Mazzini en Italie<sup>14</sup>, tandis qu'en matière d'organisation ils s'inspiraient des modèles fascistes et marxistes-léninistes alors en plein essor. L'objectif n'était pas de conquérir le pouvoir par une agrégation de gisements de suffrages (*vote bank*), mais de tisser dans la société un maillage serré d'organes capables d'en modifier les comportements et d'amener, le moment venu, la conquête du pouvoir. A long terme, le but est d'amener l'Inde au stade de l'État-nation qui lui permettra de développer pleinement son potentiel et de devenir la grande puissance qu'elle a vocation d'être. Pour les militants du RSS, l'action politique est seconde par rapport à l'œuvre d'éducation civique, martiale, culturelle et morale qu'ils sont seuls capables d'accomplir. Intégrité, dévouement et célibat sont les vertus du « prêcheur » (*pracharak*), c'est-à-dire du cadre professionnel à temps plein. Pour le RSS, l'action parlementaire doit être subordonnée à la tâche première, qui est de forger une conscience nationale.

De fait, les formations proprement politiques ont varié : la première fut la Hindu Mahasabha, interdite en 1948 après l'assassinat de Gandhi, puis la Jana Sangh jusqu'à sa dissolution dans le Janata Party en 1977 et sa refondation comme Bharatiya Janata Party (BJP) en 1980. D'autres organisations de masse gravitent autour du noyau RSS afin d'agir sur toutes les « forces vives » de la nation : sur les ouvriers par le Bharatiya Mazdoor Sangh, les religieux et chefs de secte par la Vishva Hindu Parishad, ou Association hindoue universelle, les associations d'étu-

13. Christophe Jaffrelot, *Les Nationalismes hindous*, Paris, Presses de la FNSP, 1993, p. 39.

14. Enrico Fasana, contribution à *Asian and African Studies*, 1994, p. 152-175.

diants, etc. L'ensemble forme ce qu'on appelle la *Sangh Parivar*, c'est-à-dire la Grande Famille. Le RSS lui-même comptait 700 000 membres en 1984, peut-être 2 millions aujourd'hui.

Tant que les nationalistes hindous sont en minorité dans un État, tout va bien : le noyau RSS est en mesure de contrôler les différents « fronts » et d'empêcher les rivalités de personnes ou de clans de devenir des conflits de tendances. Le parti et le mouvement tout entier font preuve d'une discipline qui paraît aux profanes aussi rare qu'admirable. Mais l'exercice du pouvoir change les perspectives : les qualités qui faisaient le bon militant ne sont pas forcément celles qui attirent les foules et les voix, le dévouement aux tâches obscures n'est pas forcément synonyme de capacité à bien gérer, les ambitions personnelles se font pressantes. C'est alors qu'entre le RSS et le parti le clivage se produit et tend à s'élargir. Même en situation d'opposition, on a vu le RSS s'écarter du parti : en 1983-1984 quand M<sup>me</sup> Gandhi amorça un tournant en direction de la majorité hindoue, contre les séparatismes et les prétendues intrigues de l'étranger, nombre de militants RSS entrèrent subrepticement au Congrès, où leur influence fut sensible. A plus forte raison le RSS est-il constamment en état de vigilance à l'égard du BJP, puisque celui-ci n'est que la « face » publique et parlementaire du mouvement. Aujourd'hui même, des tensions sont perceptibles entre l'appareil du RSS et le Premier ministre que celui-là a désigné pour le représenter au gouvernement central.

97

Dans les États où le BJP a pris le pouvoir, le contrôle du RSS ne réussit pas toujours à prévenir les dissensions entre clans rivaux, que ceux-ci représentent des options tactiques différentes ou, plus souvent, des castes en opposition les unes avec les autres. Au Madhya Pradesh, où le mouvement avait pourtant pris fortement racine, les luttes de factions lui ont coûté le pouvoir en 1993. Au Gujarat, une faction importante – celle de Shankarsinh Vaghela – a fait dissidence en 1996 et a pu gouverner pendant deux ans avec le soutien du Congrès. En Uttar Pradesh, le *Chief Minister* Kalyan Singh, qui est de caste Lodhi, c'est-à-dire OBC, est en butte à la sourde opposition des hautes castes de son parti en même temps qu'il est menacé par les Dalit du Bahujan Samaj Party (BSP – « Parti du grand nombre »).

En face du phénomène des castes, le discours du RSS est de rejeter la différenciation des castes, qu'il considère comme une déviation de l'idéal hindou. Certains de ses théoriciens vont jusqu'à rejeter la discrimination positive pratiquée à grande échelle à l'égard des castes dites arriérées (OBC), dans laquelle ils n'ont pas tort de voir une manœuvre

du pouvoir établi pour les gagner à sa cause. D'autre part, les doctrines de la *Sangh Parivar* exaltent l'excellence du système des quatre *varna*, tel qu'il était supposé être pratiqué aux temps anciens, système dans lequel chacun, en tant que membre de sa caste professionnelle, était censé remplir la fonction qui lui était propre à l'intérieur d'un tout harmonieux. Même s'ils savent les Lois de Manou inapplicables aujourd'hui, ils restent imprégnés de cette conception holiste et organiciste de la société qui est, au sens propre du terme, réactionnaire.

98 Que se passe-t-il en pratique pour le parti qui doit manœuvrer sur l'échiquier ? Le BJP peut évidemment recruter des militants parmi les OBC, les intouchables et les chefs de tribu. La tendance à imiter les castes supérieures qu'on observe chez ces catégories – ce qu'on appelle la « sanskritisation » – est de nature à faciliter l'opération. On adhère au BJP pour se promouvoir au plan social et politique. La limite est vite atteinte. Ces dernières années, le BJP a pratiqué une autre stratégie qui consiste à s'allier à des partis régionaux, qui comportent généralement une forte proportion de basses castes. C'est le cas de la Shiv Sena au Maharashtra, de l'Haryana Vikas Dal en Haryana, du Samata Party au Bihar, etc. Il devient leur associé et leur partenaire dans la promotion des causes locales, ce qui n'est pas sans poser parfois des problèmes délicats. Enfin, il est arrivé qu'à défaut de parti régional le BJP conclue une alliance avec un parti de caste, comme il l'a fait en 1995 avec le BSP en Uttar Pradesh. Le résultat fut désastreux pour lui-même et pour l'État.

Hindouiste par construction, le BJP est ainsi pris au piège de la caste, institution majeure de l'*hindutva*. Un analyste comme Ghanshyam Shah, en conclusion d'un essai sur le BJP au Gujarat, écrit : « La caste reste encore le premier et le principal symbole de l'identité pour la plupart des hindous<sup>15</sup>. »

La force des coutumes, des cultures et des langues est ce qui confère leur importance aux partis régionaux de l'Inde. Il ne s'agit pas d'un phénomène récent puisqu'il a précédé l'indépendance : le Parti unioniste du Pendjab, le Krishak Praja Party du Bengale, le Parti de la

---

15. Cité par Thomas B. Hansen et Christophe Jaffrelot, *The BJP and the Compulsions of Politics in India*, Delhi, Oxford University Press, 1998, p. 265.

Il y a près de cent soixante ans, Tocqueville notait : « Il y a une multitude de castes dans l'Inde, il n'y a pas de nation. Ou plutôt, chacune de ces castes forme une petite nation à part. C'est dans la caste que s'est renfermé l'esprit national des Indous. La patrie pour eux, c'est la caste, on la chercherait vainement ailleurs, mais là, elle est vivante » (Alexis de Tocqueville, *Œuvres*, Gallimard, coll. « Bibl. de la Pléiade », 1991, t. I, p. 962).

justice au Tamil Nadu sont nés dans les années 1930, c'est-à-dire dès les premières assemblées élues. Ces partis n'ont cessé de se multiplier depuis l'indépendance. La National Conference au Cachemire, l'Asom Gana Parishad en Assam, le Sikkhim Congress, l'Akali Dal au Pendjab, le Dravida Munedra Kazaghham (DMK) et l'All-India ADMK au Tamil Nadu, le Telugu Desam Party en Andhra Pradesh sont les plus marquants de ces partis. Nous nous bornerons à présenter ci-dessous deux d'entre eux : le Telugu Desam Party (TDP) et l'un des partis communistes, le CPI(M).

L'Andhra Pradesh était depuis longtemps une terre acquise au Congrès. C'est aujourd'hui le bastion d'un parti telugu qui dispute au Congrès le gouvernement de l'État, le plus souvent avec succès<sup>16</sup>. Le mouvement est parti en 1981-1982 d'un grand acteur populaire, N.T. Rama Rao, qui, après une carrière cinématographique intense, décida de mettre son capital de popularité au service de ses concitoyens et de sa propre ambition. Après une campagne de six mois, où N.T. Rama Rao s'appuya sur le réseau très dense des fans-clubs de son État, au nombre de cinq à six cents, il remporta en janvier 1983 une victoire écrasante en enlevant 202 sièges sur 224 à l'assemblée législative d'Hyderabad. Il allait rester *Chief Minister* pendant six ans, malgré les manœuvres d'Indira puis de Rajiv Gandhi pour le déstabiliser. Une gestion désordonnée, des mesures populistes mais coûteuses eurent raison de sa popularité et ramenèrent le Congrès au pouvoir en 1989. Mais, dès les élections générales de 1991, son parti, le Telugu Desam Party, put faire élire 13 députés sur 42, en attendant de reprendre le contrôle de l'État trois ans plus tard. Le vieux leader victorieux ne put empêcher les dissensions familiales d'entraîner la scission du parti, au profit d'un de ses gendres ministre des Finances, M. Chandrababu Naidu, qui devint *Chief Minister* en 1995. Bon administrateur, politique avisé, moderniste convaincu, Chandrababu Naidu est maintenant une des puissances du Sud dravidien et un « faiseur de rois » à New Delhi. Que retenir de cette brève présentation ? Le TDP est né d'une révolte populaire contre le despotisme central ; même si celle-ci a revêtu au début un caractère personnel et dynastique, elle a subi avec succès l'épreuve du temps et s'incarne aujourd'hui dans un parti qui peut prétendre représenter les intérêts de l'entité telugu.

99

---

16. Jürgen Neuss, « The NTR Phenomenon Reconsidered », *Internationales Asienforum*, 29 mai 1998, p. 23-45.

Le cas des deux partis communistes présente un grand intérêt car il montre comment un parti idéologique à vocation universelle est devenu un parti étroitement circonscrit à deux régions. Dans un pays pauvre et dépendant comme l'était l'Inde en 1921, année de sa naissance, le communisme paraissait promis à un grand avenir. En fait, la présence et l'action de Gandhi empêcha le parti communiste indien de prendre la tête du mouvement pour l'indépendance. Même la Seconde Guerre mondiale lui fut défavorable, en lui faisant accorder l'existence légale au moment où le *Quit India Movement*, lancé par Gandhi, entraînait la répression brutale du parti du Congrès par les autorités britanniques et assurait ainsi sa popularité ultérieure. Au moment de la « partition », tout se joua sans lui. Il existe aujourd'hui deux partis communistes, à la suite d'une scission intervenue en 1964 : le CPI et le CPI (M), correspondant, le premier à une option prosoviétique et procongressiste, le second à une option antisoviétique et anticongressiste. Sans avoir surmonté leurs divergences théoriques, ces deux partis cohabitent en état de concurrence pacifique dans deux États : le Kerala, à l'extrême sud-ouest, et le Bengale, au nord-est. Au Kerala, le CPI et ses alliés alternent au pouvoir avec le Congrès et ses alliés, tandis qu'au Bengale le CPI (M) gouverne depuis vingt-deux ans sans interruption.

La performance est d'autant plus remarquable qu'au niveau des États la volatilité gouvernementale est plus prononcée. Elle s'explique par plusieurs facteurs dont le principal a été la capacité du parti à incarner ce qu'on pourrait appeler la revendication du Bengale à la différence. Fier de sa culture, de sa langue et de son histoire, le Bengale a toujours ressenti la domination de Delhi comme une menace pour son identité. C'est en se faisant le champion du Bengale et le promoteur d'une politique à la fois socialiste et bengalie que Jyoti Basu, au nom du CPI (M), a su capter à son profit ce profond besoin d'autonomie. A quoi s'est ajoutée l'image d'un *Chief Minister* honnête et bon administrateur, dont on a pu croire un moment qu'il serait le Premier ministre de l'Inde.

## LA NATURE DU SYSTÈME

En quoi peut-on parler de système des partis ?

Étant admis que les partis sont légitimes, au titre des droits fondamentaux et nécessaires, pour autant qu'ils concourent à l'expression du suffrage, en quoi forment-ils un système ? La notion de système est assez générale pour s'imposer comme un paradigme essentiel pour

l'explication et la prévision des phénomènes, dans les sciences de la nature comme dans celles de la société. De l'ensemble constitué par une chaudière, un ou des radiateurs et un thermostat, on dit qu'il constitue un système<sup>17</sup>. De même, la population vivant sur le territoire national constitue un système, qui évolue en fonction des lois de la démographie et des paramètres de comportement propres à cette population. Lorsqu'il est question de sciences humaines, on peut poser qu'un système quelconque, démographique, social ou politique, ne résulte pas d'une construction *a priori*. Il n'a pas été l'objet d'un dessein d'ensemble. On constate, après coup, qu'il existe comme un organisme qui s'est formé peu à peu, a pris de la consistance avec le temps et fini par imposer ses exigences aux parties qui le constituent, c'est-à-dire, en l'occurrence, les partis politiques eux-mêmes. Quelle relation y a-t-il entre le système des partis et le nombre de partis ?

101

Il faut examiner en premier lieu l'hypothèse selon laquelle le mode de scrutin exerce une influence déterminante sur le nombre des partis et sur leur confrontation. Dans un ouvrage resté classique, Maurice Duverger avait montré qu'il existait une forte corrélation entre le régime électoral et le nombre des partis effectivement en présence. Plus précisément, il constatait que le suffrage uninominal à un tour était généralement associé à une structure duale, et qu'au contraire les régimes électoraux comportant une forte dose de représentation proportionnelle avaient pour corollaire un nombre de partis supérieur à deux. La « loi » Duverger souffre cependant de nombreuses exceptions, dont l'Inde est la plus marquante. Le régime électoral est resté remarquablement stable depuis 1952 : scrutin uninominal à un tour pour élire un député par circonscription. Douze élections générales se sont succédé qui ont vu se former des configurations de partis fort différentes. On peut distinguer quatre phases :

– *La période du « système congressiste »* (1952-1977) pendant laquelle le parti dominant a joui de la majorité absolue au Parlement et réussi à plier à sa loi la plupart des États ; elle a connu trois Premiers ministres : Jawaharlal Nehru (1952-1964), Lal Bahadur Shastri (1964-1966), Indira Gandhi (1966-1977).

– *La fausse alternance* de mars 1977 à décembre 1979, dans laquelle

---

17. Voir Raymond Boudon et François Bourricaud (*Dictionnaire critique de la sociologie*, Paris, PUF, 1994), qui définissent le système comme « un ensemble d'éléments interdépendants, c'est-à-dire liés entre eux par des relations telles que, si l'un est modifié, les autres le sont aussi et que, par conséquent, tout l'ensemble est transformé ».

un parti fédérant toute l'opposition, le Janata Party, s'efforça de gouverner malgré les dissensions qui le déchiraient.

– *La période de restauration dynastique* (1980-1989) avec Indira Gandhi II (1980-1984) et Rajiv Gandhi (1984-1989), qui se termina par une crise politique et financière en 1990-1991.

– *L'ère d'instabilité* depuis juin 1991, qui s'est caractérisée par un gouvernement congressiste minoritaire de 1991 à 1996 puis par des gouvernements de coalition, tandis que les États s'affranchissaient de plus en plus de la tutelle du Centre<sup>18</sup>.

102 On voit qu'à aucun moment le régime électoral n'a coïncidé avec l'émergence de deux partis alternant au pouvoir ou, du moins, susceptibles de le faire. Il a coexisté d'abord avec un parti dominant puis avec une prolifération de partis qui se sont maintenus au pouvoir, au Centre ou dans les États, en formant des coalitions précaires. En d'autres termes le scrutin uninominal à un tour, héritage britannique adopté sans débat, a entraîné en Inde des résultats *quelconques*. On devra cependant tenir compte d'une modification importante du régime électoral, intervenue par la volonté de M<sup>me</sup> Gandhi en 1971, consistant à découpler les élections générales au Lok Sabha et les élections aux assemblées d'États. Par cette décision, Indira Gandhi espérait contourner l'opposition qu'elle sentait monter contre elle, en lançant des campagnes d'opinion au plan national, qu'elle escomptait gagner, quitte à traiter ensuite les États récalcitrants par des mesures appropriées (intrigues, scissions, *President's Rule*, etc.). Le calcul se révéla payant pour elle à plusieurs reprises. Néanmoins, le découplage n'a pas fait disparaître le problème des relations du Centre et des États.

Une autre hypothèse mérite d'être examinée : celle d'une corrélation entre le nombre des partis et le degré de centralisation de l'État. Plus précisément, elle consiste à poser que plus le gouvernement (dans sa fonction *welfare*) est centralisé, plus les électeurs auront tendance à voter pour les partis capables d'influencer la distribution des ressources au niveau national et donc à voter pour un nombre moins grand de partis. Dans un travail récent sur la comparaison des partis politiques en Inde et aux États-Unis, c'est-à-dire dans deux démocraties possédant le même mode de scrutin, on montre qu'au niveau des circonscriptions de

---

18. La périodisation que nous proposons s'appuie sur notre *De l'Empire des Indes à la République indienne*, Paris, Imprimerie nationale, 1994. Voir aussi James Manor, *loc. cit.*, qui s'arrête néanmoins en 1985.

base (le district) le nombre de partis effectivement en présence est peu différent – 2,5 en Inde contre 2 aux États-Unis – mais qu'en revanche au niveau panindien ce nombre est beaucoup plus élevé et tend à s'accroître rapidement<sup>19</sup>. Si la corrélation est manifeste aux États-Unis, elle est loin d'être aussi nette en Inde.

L'observation empirique confirme bien qu'au niveau du district indien la confrontation électorale oppose rarement plus de deux ou trois candidats/partis, mais que le nombre des partis en présence s'élève au fur et à mesure qu'on passe du district à l'État et de l'État au Parlement. A l'heure actuelle, le nombre des partis significatifs est de 5 à 10 au niveau des États et de 20 au niveau de la Lok Sabha. En d'autres termes, la diversité géopolitique et l'hétérogénéité de la société de l'Inde sont telles qu'elles franchissent aisément la barrière du scrutin uninominal et se transportent au sommet de l'État sans avoir été soumises par le système des partis à l'agrégation que ce mode de scrutin pourrait amener dans d'autres *polities*. Ce qui le confirme, c'est la présence à la Lok Sabha d'un grand nombre de petits partis, d'audience généralement régionale. Cette situation conduit évidemment à une instabilité plus grande au sommet qu'à la base, alors qu'autrefois l'instabilité était minimale au sommet, fermement tenu par le parti du Congrès, et maximale dans les États. Dans ces conditions il est patent que les partis indiens – dans leur configuration présente – n'assurent pas la fonction d'intégration qu'ils remplissent dans d'autres démocraties, fédérales ou non. Tout se passe comme si la fonction de représentation, stimulée par des scrutins de plus en plus fréquents, s'était emballée graduellement, provoquant une fragmentation accrue, notamment au niveau fédéral, cependant que la fonction intégrative connaissait une dégradation correspondante.

De là résulte que les partis sont amenés soit à former des gouvernements minoritaires à soutien précaire – cas du cabinet de P.V. Narasimha Rao en juin 1991 –, soit à monter des coalitions disparates – ce qui a été le cas des trois cabinets qui se sont succédé depuis mai 1996. On entend fréquemment journalistes, politologues et hommes politiques caractériser cette situation comme une phase de transition, douloureuse mais nécessaire, vers un vrai fédéralisme. D'autres, ou les mêmes, attribuent la précarité des coalitions à des traits spécifiquement indiens

---

19. P. Chibber et K. Kollman, « Party Aggregation and the Number of Parties in India and the USA », *American Political Science Review*, vol. 92, n° 2, juin 1998, p. 329-342.

tels que le factionnalisme invétéré des partis, le culte du chef, les antagonismes de personnalités, ou les conflits de castes – tous phénomènes présents plus ou moins partout. C'est là, croyons-nous, prendre l'accessoire pour l'essentiel et confondre le système des partis avec le système politique qui l'englobe et, dans une large mesure, le détermine.

## LE RÉGIME POLITIQUE ET LE PROBLÈME CONSTITUTIONNEL

104 Il faut, une fois encore, revenir à l'essentiel. L'électorat indien embrasse plus de 600 millions d'individus répartis sur un quasi-continent, trois fois plus peuplé que l'Europe et aussi divers, aussi hétérogène que celle-ci dans sa dimension euro-asiatique. Même si une réelle unité culturelle règne de l'Indus au Brahmapoutre et de l'Himalaya au cap Comorin, faisant du sous-continent un monde indien fortement caractérisé, l'Inde politique que nous considérons ici n'a jamais été une nation et moins encore un État-nation. Son unité a été – pendant certaines périodes – celle d'un empire. Plus souvent, elle a été celle d'un champ clos de royaumes en guerre les uns avec les autres ou en équilibre plus ou moins stable, comme l'Europe l'a été pendant des siècles.

La centralisation administrative, apportée par les Britanniques, et la démocratie parlementaire, adoptée par les Constituants de 1946 à 1949, ont doté l'Inde d'un système politique dont on s'est plu à souligner la réussite – à bien des égards exceptionnelle – en même temps que les criantes insuffisances. De ce point de vue, les bilans dressés à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'indépendance ont été caractérisés par un équilibre remarquable des constats positifs et des critiques sévères. Sans prétendre contribuer ici à un tel débat, nous nous bornons à mettre en lumière un aspect des relations entre le système des partis et le régime politique, tels qu'ils fonctionnent en fait.

Le premier point à noter est que, dans un pays aussi vaste et aussi divers, il n'y a pas un seul système des partis mais autant de systèmes que d'États. Chacun des vingt-cinq États a en effet une personnalité assez accusée pour posséder son propre système des partis. Certains ont un parti axial et des satellites, comme le Pendjab avec l'Akadi Dal, ou le Bengale avec le CPI (M). D'autres ont une dualité avec alternance, comme le Tamil Nadu avec le DMK et son rival l'AIADMK, auquel s'ajoute le Tamoul Congress Party. L'Andhra Pradesh possède avec le parti telugu (TDP) un parti national dominant et cependant contesté par le Congrès. Au Maharashtra, la Shiv Sena défend l'identité maharatte

avec l'appui du BJP aujourd'hui (d'un autre parti demain ?). Tant que l'autonomie des États était tenue en lisière par le Centre, le système local, peu développé, servait à celui-ci de point d'appui pour renforcer sa majorité parlementaire ou pour provoquer au plan local les changements de gouvernement qu'il souhaitait. En cas de conflit, l'usage de l'article 356 (*President's Rule*) servait d'arme suprême. Aujourd'hui que le Centre est devenu vulnérable aux pressions des États, la situation s'est renversée. La coalition au pouvoir à Delhi apparaît comme une sorte de *diète* de princes souverains où chacun possède un droit de veto.

Lorsque, deux mois après son intronisation, le Premier ministre prit la décision d'effectuer les essais nucléaires que l'on sait, nombre d'organes de presse indiens n'ont pas manqué de faire observer qu'il échappait, par cette décision éminemment « nationale », au chantage incessant qu'une *prima donna* du Tamil Nadu, à la tête d'un des deux partis tamouls, exerçait sur lui pour l'obliger à faire tomber son rival tamoul, le *Chief Minister* DMK. Quoi qu'il en fût, la décision d'Atal Behari Vajpayee avait l'avantage de lui donner du champ par rapport aux intrigues subalternes qui pesaient sur lui en tant que chef d'une coalition disparate.

105

La mise en œuvre de l'article 356, prérogative du Centre, est désormais l'otage du jeu des partis, au Centre et dans les États. La Constitution stipule qu'« en cas d'échec du mécanisme constitutionnel dans un État » le président peut assumer les pouvoirs du gouvernement de cet État et les exercer par le truchement du gouverneur pour une période de six mois renouvelable, à condition que cette mesure soit approuvée par les deux chambres du Parlement. Or il vient d'y avoir deux cas de *President's Rule*, l'un le 10 février dernier à Goa, où tous les partis de l'État étaient d'accord pour demander son application, les dissensions entre partis ayant amené la paralysie totale de l'État. L'autre cas est celui du Bihar, un État de 90 millions d'habitants où le crime, l'anarchie et la corruption règnent en maîtres depuis des années. A la suite de deux massacres de villageois, le gouverneur obtint du Premier ministre et du président l'application de l'article 356, le 12 février dernier. Quelques jours plus tard, le gouvernement central recula et rendit le pouvoir au gouvernement qu'il avait suspendu, par peur de perdre sa majorité à la seconde chambre. Aussitôt après, un nouveau massacre venait sanctionner cet aller et retour dérisoire. Le cas de Goa et celui du Bihar n'ont qu'un point en commun : le dysfonctionnement du système des partis au niveau de l'État fédéré. Celui du Bihar, beaucoup plus grave, démontre en outre l'incapacité du gouvernement fédéral à appliquer une

disposition constitutionnelle, valablement invoquée, à cause d'un dysfonctionnement du régime de partis au Centre.

Le second point qu'il est nécessaire d'évoquer est la contradiction entre la nature du régime parlementaire, qui se caractérise par la fusion de l'exécutif et du législatif, et l'exigence fédérale qu'impose la nature du corps politique. Si, comme nous le croyons, l'Inde est par nature une fédération, son gouvernement doit comporter une division des pouvoirs de type géopolitique. Son exécutif doit obéir strictement au principe de subsidiarité, c'est-à-dire que ne doivent remonter au plan fédéral que les questions intéressant l'ensemble de l'Inde. Or la Constitution dont l'Inde a hérité en 1949 – et qui consistait en une sorte de modèle de Westminster fédéralisé – est trop parlementaire pour ce qu'elle a de fédéral et trop fédérale pour ce qu'elle a de parlementaire. L'Inde souffre, à un degré aigu, des mêmes dysfonctionnements que ceux dont souffre le Canada : un régime parlementaire doté de dispositions fédérales. Seule une réforme constitutionnelle profonde pourrait réconcilier la représentation et l'intégration, c'est-à-dire répartir les pouvoirs dans l'espace indien de telle sorte que chaque type de décision soit pris au niveau approprié.

Dans son grand ouvrage de synthèse, Giovanni Sartori fait une distinction, que nous croyons pertinente, entre les deux dimensions de la politique, l'horizontale qui caractérise les régimes démocratiques et se manifeste par le suffrage, l'opinion publique, la formation de partis et d'association, etc., et la verticale qui caractérise tout régime politique en tant qu'il est pouvoir, subordination, et gouvernement<sup>20</sup>. Si l'Inde est incontestablement une démocratie qui vote dans des conditions généralement honnêtes et libres, elle connaît des ratés très évidents au niveau de la « gouvernance ». Que la difficulté ne soit pas propre à l'Inde et affecte beaucoup de régimes démocratiques n'enlève rien à son acuité.

Si l'on examine l'action gouvernementale des dix dernières années, on doit reconnaître qu'à l'exception des essais nucléaires de mai 1998 le seul acte politique d'envergure a été la mise en œuvre des réformes économiques effectuées entre 1991 et 1993 par le binôme Narashimha Rao-Manmohan Singh. Mais le train des réformes est en panne depuis la mi-1993 à cause des résistances croissantes rencontrées par le Premier ministre au sein de son parti et à la Lok Sabha où il ne disposait que d'une majorité insuffisante.

---

20. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Londres, Chatham House, 1986, p. 131-133.

Le parti qui est aujourd'hui au pouvoir, le BJP, lorsqu'il était dans l'opposition, avait envisagé de profondes réformes du système politique portant sur le redécoupage de certains États, l'introduction d'une dose de régime présidentiel, la suppression des pratiques de discrimination positive. En fait, la faiblesse de sa position au Parlement lui interdit toute initiative de ce genre. Seule une crise plus profonde pourrait amener à une prise de conscience portant sur le régime lui-même. Et rien ne prouve qu'elle prendrait la voie d'une modification constitutionnelle, difficile à vendre en toute circonstance.

Le parti du Congrès poursuit un rêve dynastique. Le BJP et sa « famille » voient le salut dans une *Gleichschaltung* hindouiste. Les partis régionaux défendent leurs prés carrés. Les partis de caste jouent un jeu à somme nulle. Aucune vision n'éclaire la vie politique.

Le problème constitutionnel de l'Inde est à certains égards analogue, à d'autres égards opposé à celui de l'Europe. L'Union européenne chemine lentement vers une charte qui lui donne un exécutif ayant la maîtrise de ses grands équilibres et capable d'agir au plan mondial, sans perdre la richesse de ses nations. L'Union indienne, dotée au départ des attributs d'un État centralisé, voit monter des forces régionales et sociales qu'elle doit faire converger sans perdre les avantages de l'unité acquise.

107

## A N N E X E

*Les socialistes indiens.* Le mouvement socialiste est né sous l'aile protectrice et méfiante du Congrès, dans les années 1930. Couvé par Nehru, le *Congress Socialist Party* était une faction reconnue de l'INC, qui s'émancipa en 1948 pour former le Parti socialiste. En 1952, il absorba un parti paysan, le Kisan Mazdoor Party, et devint le Praja Socialist Party qui présenta de nombreux candidats aux premières élections législatives. Mais, dès qu'en 1955 le Congrès eut voté, sous l'impulsion de Nehru, la résolution d'Awadi en faveur d'une société de type socialiste (*socialistic pattern of society*), le mouvement socialiste se trouva placé devant un dilemme cruel : fallait-il prendre au sérieux le Congrès et en ce cas le rejoindre, ou bien rester critique, vigilant et combatif ? Dès ce moment, la scission du mouvement en deux partis, le PSP et le SSP, va miner le mouvement et le condamner à l'impuissance électorale et à la déliquescence théorique. Scissions et fusions vont se succéder jusqu'au déclin final des années 1972-1974. Il y aura encore des hommes pour se réclamer du socialisme – George Fernandes, actuel ministre de la Défense en est le parangon et l'ultime représentant –, mais il n'y aura plus de parti socialiste. Or, l'échec des socialistes indiens aura de graves conséquences au niveau national, et plus particulièrement dans deux états : l'Uttar Pradesh et le Bihar. C'est au Bihar que la fraction la plus militante des socialistes (le Samyukta Socialist Party) avait sa citadelle et avait formé un

gouvernement en 1972-1974 avec Karpuri Thakur. C'est encore du Bihar que Jayaprakash Narayan, socialiste de vieille date, mena la vie dure à M<sup>me</sup> Gandhi avant et après l'*Emergency* de 1975-1977. Si l'État a basculé aujourd'hui dans la démagogie, la corruption et la guerre des castes, on peut formuler l'hypothèse qu'une compétition droite-gauche eût offert des perspectives plus positives.

L'échec des *partis libéraux* n'est pas moins frappant que celui des partis socialistes. Avant l'indépendance, l'Inde eut un Parti libéral, qui groupait un certain nombre de notables, le plus souvent avocats ou magistrats, tels que Sir Tej Bahadur Sapru, M.R. Jayakar, Sir Cowaji Jehangir. S'il ne fut jamais un parti de masse, le Parti libéral n'en eut pas moins une certaine influence sur l'opinion urbaine. Plus significatif fut le parti Swatantra. Formé en juin 1959 par quelques anciens congressistes, inquiets de la tournure socialiste que Nehru imprimait au Congrès, il constitua au cours des années 1960 un pôle actif d'opposition libérale et conservatrice. Il obtint 18 élus à la Lok Sabha en 1962, 44 en 1967, ce qui fit de lui le second parti après le Congrès. Son audience se renforça de l'appoint que les princes (rajahs et maharajas) lui apportèrent quand M<sup>me</sup> Gandhi mit en cause les pensions qu'ils recevaient de l'État comme prix de l'accession à l'Union. La nationalisation des banques en 1969 trouva en lui un adversaire résolu. Ni marxiste ni hindouiste, le parti Swatantra eût pu devenir le grand parti de l'opposition, sans verser dans la démagogie nationaliste qui caractérisait le Jan Sangh. Il allait s'effacer de la scène nationale aux élections de mars 1971 pour ne survivre qu'en Orissa comme parti d'opposition au Congrès et finalement disparaître en 1974.

108

#### R É F É R E N C E S B I B L I O G R A P H I Q U E S

- Jean Alphonse BERNARD, *De l'Empire des Indes à la République indienne*, Paris, Imprimerie nationale, 1994.
- Paul R. BRASS, *Caste, Faction and Party in Indian Politics*, Delhi, Chanakya Publications, 1984-1985, 2 vol. ;
- , *The Politics of India since Independence*, New-York, Cambridge University Press, 1990.
- P. CHIBBER et K. KOLLMAN, « Party Aggregation and the Number of Parties in India and the USA », *American Political Science Review*, vol. 92, n° 2, juin 1998, p. 329-342.
- Thomas B. HANSEN et Christophe JAFFRELOT, *The BJP and the Compulsions of Politics in India*, Delhi, Oxford University Press, 1998.
- Institute for the Advanced Study of India (université de Pennsylvanie), *Democracy and Social Transformation*, colloque à New Delhi, 16-19 novembre 1977.
- Christophe JAFFRELOT, *Les Nationalistes hindous*, Paris, Presses de la FNSP, 1993 ;

- , *La Démocratie en Inde. Religion, caste et politique*, Paris, Fayard, 1998.
- Atul KOHLI, dir., *India's Democracy, An Analysis of Changing State-Society Relations*, New York, Princeton University Press, 1988.
- Rajni KOTHARI, « The Congress System », *Asian Survey*, décembre 1964.
- , *Politics in India*, Londres, Orient Longman, 1970, p. 1161-1173.
- Rajni KOTHARI, dir., *Caste in Indian Politics*, Londres, Orient Longman, 1970.
- Giovanni SARTORI, *Parties and Party Systems : A Framework for Analysis*, New York, Cambridge University Press, 1976.
- , *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, Chatham House Publ., 1987.

## R É S U M É

*Les partis politiques remplissent deux fonctions distinctes bien qu'apparentées: celles de représenter et d'intégrer les intérêts des diverses catégories sociales afin de permettre à l'exécutif de gouverner. En Inde, depuis que le parti du Congrès a perdu le rôle dominant qu'il exerçait dans le système politique, le nombre et l'importance des partis n'ont cessé de croître en réponse aux revendications des castes, des classes et des régions. Malgré la contrainte du scrutin uninominal à un tour, la combinaison d'un régime parlementaire du type Westminster avec la mosaïque de castes et de régions qui a toujours caractérisé l'Inde produit une situation d'instabilité grandissante. Le fédéralisme indien est-il à la veille de connaître une recombinaison majeure ?*



## LE SYSTÈME PARLEMENTAIRE

LES ARCANES D'UN SYSTÈME dans lequel un Premier ministre peut être renversé, à une voix près, par le chef d'un gouvernement local ont de quoi surprendre. Le 17 avril 1999, le gouvernement Vajpayee a pourtant été mis en minorité dans ces conditions, en raison d'un vide juridique débouchant sur une violation de l'esprit de la Constitution<sup>1</sup>. Cette crise gouvernementale est à bien des égards caractéristique des inquiétudes nouvelles que peut susciter le régime indien<sup>2</sup>. Mais elle l'est aussi de sa vitalité. Car, en dépit de ce vote étonnant, le Premier ministre a immédiatement remis sa démission.

Si, en dépit de maintes prédictions, le système parlementaire indien s'est perpétué, cela tient peut-être au fait que, contrairement à ce qu'en disent ses détracteurs, il n'est pas vraiment calqué sur un régime de Westminster auquel il emprunte surtout des références et des principes. Son mode opératoire tire ses traits distinctifs de pratiques sociales qui, en le déformant, lui ont aussi permis de s'adapter. C'est dans le consensus de l'élite et avec l'adhésion populaire qu'implique la simple absence de large mouvement protestataire que les mécanismes constitutionnels d'équilibrage et de contrôle se sont transformés. En outre, chaque dérive a secrété des garde-fous. Parfois aussi opportunistes que les

1. Normalement, nul ne peut être membre de deux assemblées en même temps et un chef de gouvernement a six mois pour se faire élire ; mais, dans l'intervalle entre sa désignation comme chef de gouvernement et la notification de l'élection la validant, il peut demeurer membre d'une autre assemblée, à laquelle il a été préalablement élu.

2. Voir Max-Jean Zins, « La démocratie parlementaire indienne en question », *Les Études du CERI*, n° 25, mai 1997, et Christophe Jaffrelot, « Fin d'un "parti-État" ? Le Congrès et la démocratie indienne », *Les Études du CERI*, n° 6, septembre 1995.

réformes, ceux-ci ont jusqu'à présent permis de remettre la vie politique sur ses rails.

Sans doute les mécanismes correcteurs éprouvés peuvent-ils trouver leurs limites dans la rapidité de métamorphoses comme celle qui a fait du nationalisme hindou la principale force de l'Inde. Ce n'est pas par hasard que l'instabilité résultant, à partir de 1996, de la mutation en cours a suscité chez des experts l'idée de convoquer une nouvelle assemblée constituante<sup>3</sup>.

Cette fin de millénaire, qui marque également le cinquantenaire de l'État – la Constitution indienne, adoptée en décembre 1949, date du 26 janvier 1950 –, soulève donc de nouvelles interrogations sur ce parlementarisme, sa pratique historique et quelques correctifs spécifiques.

## 112 L'ARCHITECTURE D'ENSEMBLE

Se situant dans la continuité des réformes envisagées par le colonisateur le nouveau système politique allait être parlementaire et, au moment où s'unifiaient l'Inde britannique et l'Inde des princes sous protectorat, fédéral<sup>4</sup>.

Au départ, ses principales originalités visibles tenaient à l'établissement d'une République au sein du *Commonwealth*, à l'instauration d'un vrai suffrage universel<sup>5</sup> dans des populations encore largement illettrées. D'autres caractéristiques étaient décisives : fédérale, l'Union indienne empruntait certains de ses traits distinctifs au modèle américain. C'est ainsi qu'elle plaçait à la tête du pouvoir judiciaire (pour le reste inspiré du modèle britannique) une Cour suprême compétente pour examiner la constitutionnalité des lois, mais aussi et surtout qu'elle incluait dans sa Constitution deux titres, l'un relatif aux « droits fondamentaux du citoyen », et l'autre relatif aux « principes directeurs de la Constitution », dans lesquels on pouvait retrouver un écho de l'universalisme américain. Mais, en Inde, les droits fondamentaux étaient explicitement exécutoires, l'article 13 déclarant la nullité de tout texte législatif y contrevenant ; et les principes directeurs, qui énonçaient les grandes lignes d'une politique de justice sociale, avaient surtout valeur

3. Suggestion notamment émise par le constitutionnaliste Subhash C. Kashyap, ancien secrétaire général de la Lok Sabha.

4. Voir Jean-Alphonse Bernard, *De l'Empire des Indes à la République indienne*, Paris, Imprimerie nationale, 1994.

5. Masculin et féminin.

de déclaration d'intention solennelle. Dernière originalité institutionnelle, le contrôle de l'organisation et de la régularité des élections était confié à une Commission des élections présidée par un commissaire en chef (*Chief Electoral Commissioner*) nommé par le président mais indépendant du pouvoir politique<sup>6</sup>. Celle-ci propose la date des élections, contrôle les fonctionnaires qui en assurent la régularité et déclare la nullité de consultations irrégulières.

Des dispositions d'une autre nature étaient spécifiques : celles qui instituaient, pour une période intérimaire de quarante ans, des quotas de sièges réservés pour les castes et tribus défavorisées répertoriées en tant que telles dans une liste annexée à la Constitution et celle qui instituait une exception au principe d'égalité devant la loi en précisant que rien ne pourrait faire obstacle à des mesures législatives tendant à instituer des quotas en faveur de catégories de citoyens arriérées mal représentées au sein de l'État.

113

## LES CORRECTIFS UNITAIRES DE LA FÉDÉRATION

D'emblée limité par de nombreux contrepoids unitaires, le fédéralisme instituait ainsi deux niveaux de gouvernement responsables devant des assemblées élues au suffrage universel mais avec des différences sensibles. En premier lieu, les différences de prérogatives étaient bien marquées par le fait que seules les deux chambres fédérales, ensemble, méritaient le nom de Parlement. Par ailleurs, tandis que le chef de l'exécutif fédéral, le président de la République, était élu (pour cinq ans) par un collège électoral national (comprenant les deux assemblées du Parlement et les assemblées législatives des États, selon un système de représentation proportionnelle avec vote transférable), celui des États était nommé par le président<sup>7</sup>. Enfin, seul le gouvernement fédéral, ou plutôt le Conseil des ministres chargé d'assister le président avait un Premier ministre à sa tête. Les États étaient dirigés par de simples chefs de gouvernement (*Chief Ministers*). Dernière différence, les États pouvaient, selon les cas, avoir une ou deux assemblées tandis que le bicaméralisme du Centre empruntait à l'héritage britannique.

6. Pendant longtemps, la Commission des élections n'a, en fait, eu qu'un commissaire.

7. Sauf dans le cas d'anciens grands États princiers conservés tels quels et d'États formés par le regroupement d'autres États princiers, jusqu'à la réorganisation des États de 1956. Certains d'entre eux ont eu à leur tête des « princes chefs de l'exécutif ».

Au sein du Parlement, en effet, la dimension fédérale se traduit par l'existence d'un Conseil des États (*Rajya Sabha*). Celui-ci, élu au suffrage indirect par les assemblées législatives des États, ne peut comprendre plus de 250 membres (245 actuellement). Il est renouvelable par tiers tous les deux ans<sup>8</sup> et fonctionne, en fait, comme chambre haute d'un régime parlementaire unitaire. Ne plaçant pas les États sur un pied d'égalité par l'octroi d'un même nombre d'élus à chacun, ne disposant d'aucun pouvoir de blocage sur les sujets touchant à l'organisation du territoire<sup>9</sup>, il n'est que l'incarnation symbolique de la fédération. Celle-ci est cependant attestée par le fait que sa présidence est, de droit, confiée au vice-président de l'Union, élu selon le même mode de scrutin que le président mais par le seul Parlement.

114 La chambre basse, Lok Sabha, élue pour cinq ans au scrutin majoritaire à un tour, comprend 545 membres<sup>10</sup>. Elle est présidée par un *Speaker* élu qui, sur le modèle britannique, ne prend part aux votes qu'en cas de partage des voix. Elle seule peut mettre en jeu la responsabilité collective du gouvernement et faire l'objet d'une dissolution. La chambre basse est également prépondérante en matière de lois portant sur des questions monétaires ou de finances publiques. Celles-ci lui sont nécessairement soumises en premier ressort et, en cas de désaccord, le vote de la Rajya Sabha a seulement valeur d'avis. Les lois ordinaires, votées à la majorité des membres présents et votants, doivent l'être en des termes identiques par les deux assemblées, le président de la République pouvant les convoquer en session conjointe pour dégager une nouvelle majorité en cas de désaccord.

La répartition des compétences législatives au sein de la fédération délimite un domaine réservé au Parlement, un domaine des États, comprenant en gros ce qui concerne l'organisation locale de la vie économique – notamment l'agriculture –, et un domaine de double compétence – notamment en matière fiscale – dans lequel la fédération l'emporte sur les États en cas de contradiction entre les textes.

---

8. Avec, en outre, une douzaine de membres nommés par le président en fonction de leur éminence dans le monde intellectuel ou artistique.

9. En la matière, comme sur toute une série de points touchant à l'organisation des pouvoirs publics, à leurs relations, à l'organisation du territoire, les amendements à la Constitution supposent une ratification par plus de la moitié des assemblées législatives des États.

10. Elle ne peut pas comprendre plus de 552 membres. Le nombre d'élus par circonscription est périodiquement révisé par une commission spéciale en fonction des données des recensements. Le président peut nommer deux représentants des Anglo-Indiens.

*La part d'imprévu des évolutions enregistrées*

La Constitution indienne, l'une des plus longues et détaillées qui soient, malgré une procédure de révision exigeant simplement une majorité renforcée au Parlement<sup>11</sup>, ne semblait guère laisser place à l'innovation. Les constituants avaient cherché à parer à tous les dysfonctionnements que le style d'une partie du personnel politique rendait prévisibles. Les mutations ont tenu à l'asymétrie croissante des institutions, des forces politiques et des parties composantes de l'Union. Un des moyens privilégiés de l'évolution fut la révision constitutionnelle : avec 85 amendements à la Constitution, on atteint une moyenne d'une révision et demie par an depuis 1950.

Dans la pratique, le premier trait qui fut vite mis à mal fut l'aspect fédéral. De 1950 à 1989, les tendances à la centralisation, à la concentration et à la personnalisation du pouvoir ont si bien transformé l'équilibre d'ensemble qu'on a qualifié le régime indien de quasi fédéral ou faussement fédéral. Cependant, au cours de la dernière décennie, l'éclatement de l'ancien système des partis et la régionalisation des forces politiques ont, libéralisation économique aidant, donné aux États un nouveau pouvoir de marchandage et déplacé le centre de gravité politique. Depuis, toujours présente, mais longtemps occultée par la prépondérance d'un gouvernement fédéral animé par un parti dominant<sup>12</sup>, la tension entre pouvoir fédéral et pouvoirs locaux devient une donnée essentielle en période de majorités précaires. Elle a aussi une incidence sur les rapports entre les institutions fédérales.

115

Dans ces conditions, l'analyse de l'équilibre entre pouvoir central et pouvoirs locaux est un préalable à toute réflexion sur les caractéristiques propres du système parlementaire, de ses problèmes et des correctifs originaux qu'il a secrétés.

## LA CENTRALISATION DU POUVOIR ET SES EFFETS DIFFUS

En fait, ce sont les dispositions constitutionnelles relatives à des situations en principe exceptionnelles qui soulignent le mieux les aspects potentiellement centralistes. Que les institutions d'un État soient dans

---

11. Vote par les deux assemblées en termes identiques, à la majorité des membres les composant et par les deux tiers des membres présents et votants des deux assemblées composant le Parlement.

12. Dans la plupart des États comme au niveau fédéral.

l'impossibilité de fonctionner ou qu'elles fonctionnent dans des conditions inconstitutionnelles et le président de la République peut soit décréter la *President's Rule* – prise en main des affaires de l'État par les institutions fédérales<sup>13</sup> –, soit proclamer un état d'urgence, lequel s'applique à tout ou partie du territoire indien.

Ces rapports entre la fédération et les États touchent aussi directement aux problèmes de fonctionnement du parlementarisme car, dans les États, l'exécutif est en pratique l'émanation du gouvernement fédéral.

Le gouverneur de l'État, en principe indépendant du pouvoir fédéral, devient ainsi d'autant plus facilement l'exécutif de ses volontés politiques qu'il est de plus en plus souvent choisi parmi les personnalités politiques que celui-ci veut récompenser. S'il est d'un tempérament activiste, tout le porte à souhaiter, et préconiser, l'imposition de la *President's Rule* qui lui fait gouverner l'État au nom du président. Comme, par ailleurs, c'est en fait le Premier ministre qui prend les décisions, il a d'autant plus de moyens d'action sur la vie politique d'un État que les partis y sont divisés. Jouer entre les partis et les factions, faciliter les passages d'un parti à l'autre pour faire et défaire les majorités grâce à la *President's Rule*, et, le cas échéant, dissoudre, comme elle le permet, une assemblée trop divisée pour assurer un fonctionnement constitutionnel des pouvoirs publics, a souvent permis, depuis 1967, de changer les majorités locales<sup>14</sup>.

C'est ainsi que le mal endémique des « défections » (migration des élus vers un autre parti en cours de mandat) n'a cessé de se répandre jusqu'au vote du 52<sup>e</sup> amendement à la Constitution, en 1980. Celui-ci, en donnant au président de l'assemblée en cause la faculté de renvoyer les élus devant les électeurs s'il constate qu'il s'agit de « défections » (opportunistes) et non de scissions, a, tant qu'elle a été efficace, limité le phénomène aux migrations de l'opposition vers le parti majoritaire. En effet, l'indépendance du *Speaker* est, elle aussi, devenue de plus en plus souvent sujette à controverse. Dans l'actuel climat d'instabilité, elle est largement inopérante.

---

13. Ses modalités d'application font que la traduction « gouvernement présidentiel » est impropre. En réalité, ce serait plutôt la « loi du président », à ceci près que, en fait, il intervient très peu dans sa gestion. Applicable pendant deux mois, elle doit être approuvée par le Parlement dans cet intervalle et dure six mois renouvelables une fois et, en cas d'état d'urgence, peut se prolonger jusqu'à un total de trois ans.

14. Balveer Arora et Douglas Verney signalent qu'entre 1950 et 1967 la *President's Rule* a été appliquée neuf fois ; entre 1967 et 1971, elle l'a été onze fois. Voir Balveer Arora et Douglas Verney, dir., *Multiple Identities in a Single State, Indian Federalism in a Comparative Perspective*, Delhi, Konark Publishers, 1995.

Les élus étant de plus en plus conscients de la précarité de situations électives auxquelles sont liés les multiples pouvoirs d'intervention qui permettent de soigner sa clientèle<sup>15</sup>, une professionnalisation croissante de la vie politique a accru les tendances à se concilier de puissants « patrons » représentant une garantie contre l'insécurité. A elle seule cette tendance aurait facilité la personnalisation du pouvoir du Premier ministre. Les déséquilibres institutionnels intrinsèques et le jeu combiné du scrutin majoritaire à un tour<sup>16</sup>, de charismes exceptionnels et de la massification de la vie politique ont d'abord fait d'un Premier ministre disposant d'une solide majorité dans le pays un potentat en puissance. *A contrario*, lorsque l'émiettement des forces politiques a fragilisé les majorités fédérales et que seuls les partis d'ancrage régional sont apparus solidement enracinés, ces phénomènes ont joué au plan local et donné à des chefs de gouvernement d'États ou à des dirigeants de forces régionales les moyens de tenir en otage le gouvernement central<sup>17</sup>.

117

#### UN PRÉSIDENT TOUR À TOUR IMPUISSANT ET VRAI « MAGISTRAT D'INFLUENCE »

Les rapports entre le président de la République et le Premier ministre se sont, comme ceux du Premier ministre et de sa majorité, révélés l'un des aspects les plus caractéristiques du caractère évolutif du régime. Pendant longtemps, la doctrine a été que le président n'avait pas de pouvoirs propres. Il est généralement lié par l'avis du Conseil des ministres<sup>18</sup>. La faculté de légiférer par ordonnances, ratifiables par le Parlement, lorsque le Parlement n'est pas en session, est en fait accordée au Premier ministre. Il en va de même concernant la déclaration d'un état d'urgence sur l'ensemble ou partie du pays. Promulguant les lois, il est tenu de le faire et peut seulement demander au Parlement ou au gouvernement de reconsidérer son vote ou sa décision. Le plus incontestable de ses pouvoirs propres est sans doute le droit de deman-

15. Ce qui, selon la théorie française de la représentation, peut paraître une déviation a été légitimé par le vote, à la fin de la législature précédente, d'une loi accordant à chaque député une dotation destinée à financer des travaux de développement pour sa circonscription. Curieusement, elle reste souvent inutilisée.

16. Celui-ci a, sauf lors des dernières consultations, régulièrement donné la majorité des sièges à des formations recueillant moins de la moitié des suffrages exprimés.

17. L'ancien chef de gouvernement du Tamil Nadu, à la tête d'une formation comptant 18 élus, a joué un rôle décisif avant de faire tomber, en 1999, le gouvernement central.

18. Il l'est explicitement depuis la réforme constitutionnelle de 1976.

der l'avis de la Cour suprême sur un texte législatif dont la constitutionnalité est controversée, mais cet avis, consultatif, n'a pas à être publié. Pour le reste, ses pouvoirs sont ceux de tout président en régime parlementaire : il est chef suprême des armées, dispose du droit de grâce et, en temps de crise et de majorités incertaines, décide à qui faire appel pour constituer une majorité.

Si la doctrine a évolué, c'est que l'instabilité politique a révélé le caractère parfois décisif du rôle purement politique lié à son pouvoir d'appréciation en cas de crise ministérielle. Celui-ci s'était déjà manifesté en 1979<sup>19</sup>. En 1990, lors de la chute du gouvernement de Vishwanath Pratap Singh<sup>20</sup>, et depuis 1996, il est apparu qu'un président décidé à jouer un rôle a les moyens de le faire dès que le Premier ministre est affaibli. Tout récemment le président Kocheiril Raman Narayanan a notamment retardé l'imposition de la *President's Rule* dans l'État du Bihar en demandant au gouvernement de reconsidérer sa décision, ce que celui-ci a fait<sup>21</sup>. Mais son influence tient à sa personnalité, à l'estime dont il jouit au sein de l'opposition, à son influence propre sur les chefs de gouvernement des États et aux réactions que suscitent dans l'opinion tous les actes déviants d'un gouvernement qui avait à son programme de moraliser la vie publique.

## LE RÔLE CLÉ DU PREMIER MINISTRE

Le Premier ministre, quant à lui, est vite devenu, comme le Premier ministre britannique, le chef difficilement ébranlable d'une majorité captive. Une fois élu chef du parti majoritaire, il a longtemps pu jouer de la discipline de vote. Généralement chef du parti au plan national et contrôlant, de ce fait, l'accès aux ressources du parti comme les moyens

19. Appelé à former un gouvernement avec le soutien du parti du Congrès d'Indira Gandhi, alors dans l'opposition, Charan Singh s'était vu retirer le soutien ce ce parti et n'avait pas obtenu le vote de confiance sollicité. Il avait alors recommandé une dissolution que le président Sanjiva Reddi avait acceptée au lieu de chercher une majorité de rechange.

20. Le président a alors choisi de donner sa chance à un gouvernement formé par le dissident Chandra Shekhar.

21. Ensuite, une nouvelle proclamation est intervenue, à la suite de massacres prouvant une réelle détérioration de l'ordre public dans cet État. Cependant, au terme des deux mois de sa validité intrinsèque, elle n'a pas été présentée au Parlement pour ratification, car il n'y avait pas de majorité pour la voter. Le gouvernement de l'État a donc été réinstallé dans ses fonctions. Par ailleurs, le choix qu'il a fait de demander un vote de confiance au gouvernement Vajpayee alors que le Parlement était en session est, sur un strict plan juridique, contesté par les constitutionnalistes. Il a cependant été bien perçu pour des raisons politiques tenant en partie à la détérioration des rapports intercommunautaires liée à l'arrivée au pouvoir du BJP.

étatiques de les accroître<sup>22</sup>, il a pu, lorsque s'y ajoutait le charisme de la famille Nehru-Gandhi, conserver une influence prépondérante.

C'est donc en fait la tournure plébiscitaire, populiste, prise par le système politique à partir de 1971 qui a fait du président de la République plus un collaborateur du Premier ministre que le contraire. Lui devant son élection, compte tenu du mode de scrutin, voyant ses fonctions canalisées par le pouvoir de révision constitutionnelle d'un Parlement tout dévoué au Premier ministre, le président est désarmé en situation de parti dominant. Il ne peut qu'en appeler à une opinion de moins en moins soucieuse de la régularité des procédures constitutionnelles pour obtenir que le Premier ministre se montre coopérant et lui communique, comme la Constitution l'y contraint, tous les documents et informations pertinents pour l'exercice de ses fonctions.

Tout tient donc aux relations entre le Premier ministre et sa majorité parlementaire. Non que le Parlement soit muselé ou canalisé. Si le ministre chargé des affaires parlementaires fixe l'ordre du jour, le Parlement, par ailleurs, établit son règlement et est, en tant que tel, attaché à sa souveraineté face aux autres institutions. Il invoque volontiers une infraction à ses privilèges lorsqu'un de ses membres ou une personnalité extérieure omet de respecter les garanties de son fonctionnement. Il recourt relativement peu aux motions de censure mais cela ne tient pas aux règles qui s'y appliquent et qui sont, au reste, fixées par le règlement de la Lok Sabha et non par la Constitution : il suffit en effet qu'un texte obtienne le soutien d'une cinquantaine de députés pour que la motion soit admise par le *Speaker* et mise au vote dans les dix jours. Mais dans les situations de crise, rendues manifestes par d'autres types de contrôle, le gouvernement est conduit à poser lui-même la question de confiance. Le reste du temps, le Parlement recourt abondamment à la procédure des questions, écrites ou orales, auxquelles sont consacrées, plusieurs fois par semaine, les premières heures de chaque séance. Ils ne se privent pas non plus d'invoquer l'urgence des sujets pour essayer de faire mettre en discussion des questions d'actualité mobilisant l'opinion. C'est alors au président de l'assemblée, en liaison avec des commissions spécialisées et le leader parlementaire de l'opposition dans la chambre, d'admettre ou refuser le débat.

Le problème est plutôt que, si le Premier ministre a lui-même choisi les candidats aux élections, leur a fourni les moyens de faire campagne

---

22. Notamment en suscitant des donations de la part des entreprises.

et peut décider de leur réélection par l'influence qu'il exerce sur les chefs de gouvernement des États dont ils sont issus et les cadres locaux du parti, les élus répugnent à le contrer ouvertement. Ainsi s'explique qu'à l'effet corrosif du jeu de donations au parti gouvernemental aient répondu la corruption et la criminalisation croissante d'autres élus. Aux compromissions avec des milieux douteux offrant, lors des élections, argent et nervis à des oppositions démoralisées par l'effet auto-reproducteur de la collusion naturelle entre parti dominant et État a succédé l'entrée de ces milieux eux-mêmes dans le jeu politique.

Malgré des comportements à l'occasion aussi peu dignes que ceux de notre IV<sup>e</sup> République, le principal problème du parlementarisme indien, dans les dernières décennies, a donc été surtout un problème de représentation.

120

## LA REPRÉSENTATION DE QUEL PEUPLE ?

Le problème originel de la démocratie indienne était que les décisions relatives aux votes tendaient à être prises dans le cadre de la caste, de la famille, de la communauté religieuse, voire du clan au sein d'un village, et à être fortement marquées par l'empreinte de systèmes de patronage créant des réserves de suffrages inscrites dans la structure sociale. En fait, la dynamique du suffrage universel a, dans un premier temps, permis de dépasser les contraintes de la société hiérarchique en instaurant une nouvelle compétition entre les groupes.

De ce fait même, cependant, elle a conduit les candidats aux élections à rechercher les dosages gagnants en termes de castes et de communautés religieuses, favorisant ainsi le « castéisme » et le « communalisme ». Comme, par ailleurs, les quotas de sièges réservés ont été régulièrement reconduits et étendus à des castes de niveau intermédiaire considérées comme « arriérées », d'abord dans les États puis au niveau national, la convergence entre les distorsions liées à la corruption et une nouvelle tendance à d'après compétitions entre groupes et communautés ont, ici et là, débouché, par « capture des bureaux de vote » et bourrage des urnes, sur des phénomènes de captation du pouvoir par des familles capables de mobiliser des réseaux sociaux complexes aux ramifications plongeant dans des « milieux » divers<sup>23</sup>.

---

23. Il est intéressant de noter le témoignage d'un ancien parlementaire (socialiste) du Janata (parti qui a soutenu la promotion des castes arriérées), Surendra Mohan. Confirmant l'analyse des politistes, il écrit : « Depuis 1971, les élections coûtent plus cher, spécialement

Dans un tel système, même un réformateur acharné doit tenir compte des règles du jeu ; le résultat en est que, depuis 1987, aucun gouvernement n'a échappé à des scandales sur lesquels le Bureau central d'enquêtes (*Central Board of Investigation*) a eu de plus en plus de mal à poursuivre ses investigations, les fonctionnaires qui le dirigent étant régulièrement l'objet de pressions politiques des uns ou des autres.

L'avènement de gouvernements disposant de fragiles majorités de coalition n'a fait que compliquer le tout, des hommes connus pour leur intégrité se trouvant obligés de composer avec les forces d'opposition en s'abstenant de faire éclater certains scandales pour mieux laisser planer la menace de lancer des enquêtes embarrassantes.

Le constat qui en ressort serait donc très pessimiste si certains des contrepoids du système n'avaient effectivement fonctionné – et évolué de manière à corriger certaines de ces dérives.

121

## LES CORRECTIFS – LES RESSORTS SPÉCIFIQUES DE L'INDE

Le premier contrepoids institutionnel qui, ayant cessé de produire tous ses effets au début des années 1980, s'est mis à fonctionner avec plus de vigueur a été la Commission des élections. Devant la violence et les irrégularités croissantes, un *Chief Election Commissioner*, T.N. Seshan (1990-1996), a fait respecter le Code de conduite électoral, tenu tête aux autres pouvoirs publics, contraint l'État central à effectuer des mouvements de fonctionnaires chargés de superviser les consultations pour que ceux-ci échappent à l'influence des notables – et même soulevé l'indignation en mutant de son propre chef des fonctionnaires coupables d'infractions. Dénoncé comme partial par les partis, critiqué pour son autoritarisme, Seshan s'est assuré une popularité considérable et, tant qu'il est resté en fonctions, il a pu, grâce à elle, donner un coup d'arrêt à des dérives dangereuses. En fait, son rôle a été jugé si inquiétant qu'il a été partiellement neutralisé par la nomination de deux autres commissaires. Néanmoins, il reste un modèle.

---

depuis 1980. De nouvelles méthodes de collecte de sommes énormes sont mises au point, renforçant la collusion entre politiciens, sacs à finance et fonctionnaires. [...] Ce processus avait été entamé plus tôt, avec feu Sanjay Gandhi [...]. Avec l'entrée sur la scène des castes arriérées en compétition avec les castes avancées qui l'avaient jusque-là dominée, hommes politiques, fonctionnaires et gros bras de chaque groupe de caste se sont aidés mutuellement [...]. La criminalisation de la politique s'est accrue au même rythme [...] » (« Endemic Violence – Women Are the Worst Sufferers », *The Statesman*, 27 mars 1999).

Le second garde-fou est, tout naturellement, le pouvoir judiciaire. Le droit étant par nature quelque peu conservateur en période d'évolution rapide, le pouvoir judiciaire a souvent freiné la réforme sociale. En outre, il s'est lui-même politisé. Mais ces tendances, qui ont permis de le mettre en accusation devant l'opinion, ont souvent masqué le souci dominant de la plupart des juges de la Cour suprême de conserver un équilibre conforme à l'esprit de la Constitution face aux évolutions des autres pouvoirs. Passant alors du contrôle de la constitutionnalité des lois au contrôle d'amendements à la Constitution entamant les droits fondamentaux, il a, par son opposition, conduit le Parlement à proclamer avec éclat sa souveraineté, ce qui a débouché sur la rédaction de l'actuel article 31-C qui soustrait au contrôle judiciaire toute législation fédérale, même contrevenant aux articles 14 (sur l'égalité devant la loi) et 19 (sur les libertés publiques), conçue dans le cadre d'une politique d'application des principes directeurs de la Constitution. La formulation actuelle, qui suffit à entamer sensiblement les droits fondamentaux, résulte d'un jeu de révisions et d'invalidations (d'abord par la Cour suprême, au nom des limites au pouvoir constituant imposées par le nécessaire respect des structures essentielles de la Constitution, puis par une révision constitutionnelle de 1978 limitant la portée de celle de 1976).

Les tendances à l'affrontement entre pouvoir judiciaire et expression parlementaire de la politique dirigée par le gouvernement s'étaient apaisées sous Rajiv Gandhi et le pouvoir judiciaire, sauf par sa doctrine de l'action d'intérêt général (reconnaissant à des associations ou personnes intéressées le droit de faire valoir une atteinte aux droits fondamentaux de victimes appartenant à une catégorie sociale défavorisée incapable de se défendre), a quelque temps cessé d'intervenir dans les affaires publiques.

Son retour sur la scène est né de l'écœurement de l'opinion, reflété par de nombreux éditoriaux de la grande presse devant divers scandales des années récentes. Une situation de crise avait, à divers égards, entraîné la Cour suprême sur le terrain politique<sup>24</sup>. Admettant des plaintes dans l'intérêt général elle a, entre 1994 et 1996, imposé à l'administration un relevé des entreprises polluantes et malsaines de Delhi, puis a ordonné leur éviction. En signifiant au Bureau d'enquêtes des injonctions précises sur la manière de faire la vérité sur les scandales, puis sur la nécessité d'éviter les contacts avec le gouvernement sur

---

24. Pour de plus longs développements, voir Christophe Jaffrelot, *La Démocratie en Inde. Religion, caste et politique*, Paris, Fayard, 1998.

lequel il enquêtait, exprimant son irritation vis-à-vis des lenteurs de la procédure, elle a assumé un rôle politique. Enfin, en faisant recenser les logements de fonction indûment occupés par d'anciens élus, ou des fonctionnaires qui avaient cessé d'exercer leur mission, et en faisant évacuer nombre de ces logements, elle a achevé de se gagner une partie de l'opinion en brisant le cercle de complicités passives qui perpétue les problèmes. Elle s'est aussi exposée à une dénonciation de l'« activisme judiciaire », mais, si celui-ci paraît calmé, cela tient autant au tempérament des hommes qui la composent qu'aux protestations qu'elle a soulevées. Le remède institutionnel demeure et peut toujours se révéler efficace quand de grands mouvements d'opinion, appuyés sur le rôle d'organisations non gouvernementales, la poussent à agir.

En la matière, on ne soulignera jamais assez le rôle que jouent en Inde de nombreuses associations auxquelles participent toutes sortes de membres de l'élite. Celles qui s'intéressent spécifiquement à la vie publique sont certes très minoritaires – toutefois, comparée à la France, l'Inde fait bonne figure – mais, si l'on y ajoute le rôle croissant du journalisme d'investigation, on constate que, finalement, tous les mécanismes correctifs s'appuient sur l'opinion. Quelles que soient les vicissitudes de son parlementarisme, en tant que régime d'opinion, l'Inde, tant que les libertés y sont globalement respectées, a encore de beaux jours. La vraie question qui se pose est de savoir à quel point des terrorismes qui ne s'avouent pas comme tels ont entamé la légitimité des mécanismes de représentation existants. Cette question pourrait cependant se révéler décisive.

123

## R É S U M É

*Modérément fédéral autant que parlementaire, le régime indien était, au départ, très équilibré. Il a été progressivement transformé par des altérations des rapports entre les pouvoirs et l'émergence d'une véritable crise de la représentation nées, directement ou par compensation, de la division croissante de forces sociales entrées en compétition dans le domaine politique. Jusqu'à présent, le soutien de l'opinion a permis aux pouvoirs institués de sécréter des mécanismes correcteurs aux dérives inquiétantes. En l'absence de libertés permettant à l'opinion de jouer son rôle, les problèmes de légitimité pourraient s'aggraver.*



LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE.  
ENTRE ISOLEMENT  
ET PUISSANCE \*

**L**A FIN DE LA GUERRE FROIDE a surpris l'Inde dans un état de vulnérabilité exceptionnelle. Mastodonte de près d'un milliard d'habitants, grande puissance potentielle, compté parmi les « pôles » mondiaux du futur dès que le concept de « multipolarité » fut mis à la mode au début des années 1990, ce pays aborde la phase de recomposition des relations internationales de cette fin de millénaire en situation d'isolement diplomatique, et sans avoir envisagé l'obsolescence des principes ayant guidé sa politique étrangère depuis l'indépendance de 1947. Pour n'avoir pas davantage su remettre en question son modèle de développement économique (les réformes ne sont abordées, à contre-cœur, qu'en 1991, alors que, sans attendre l'éclatement de l'empire soviétique, Deng Xiaoping avait, dès 1978, lancé la Chine vers l'économie de marché), l'Inde se trouve à la fois fragilisée et handicapée au moment où le monde connaît une évolution accélérée.

125

Dans le même temps, la société indienne évolue. L'émergence d'une classe moyenne urbaine plus informée des affaires du monde, et appréhendant mieux la place réelle de l'Inde dans la communauté internationale (influence des médias électroniques, sans doute, mais aussi de l'importante diaspora), nécessite, de la part des gouvernements qui se sont succédé à New Delhi ces dernières années, une prise en compte accrue d'une opinion publique plus exigeante à propos de certains dossiers de politique étrangère. La question de la signature par l'Inde du CTBT (*Comprehensive Test Ban Treaty*) était ainsi devenue, bien avant les essais nucléaires de mai 1998, l'un des thèmes importants du débat

---

\* L'auteur, chargé des questions asiatiques au centre d'analyse et de prévision du ministère des Affaires étrangères, s'exprime ici à titre personnel.

politique indien (alors même que, quelques années auparavant, le sigle n'était connu que d'une poignée de spécialistes). Lors des élections générales de 1996, chaque formation politique en lice se devait de consacrer un paragraphe au CTBT dans son programme électoral. Lorsque les Indiens retournent aux urnes au printemps 1998, le CTBT a déjà été adopté par l'ONU (10 septembre 1996), et ouvert à la signature. Son rejet par l'Inde reste, plus que jamais, un thème de campagne, et le Bharatiya Janata Party (BJP), qui pour la première fois gagne, en 1998, le droit de former un gouvernement de coalition<sup>1</sup>, est aussi le parti ayant pris les positions les plus fermes concernant l'affirmation de l'Inde comme puissance nucléaire. Ce point de son programme électoral sera d'ailleurs le seul à trouver une traduction dans les faits, avec les essais effectués sur le site de Pokhran les 11 et 13 mai 1998. Si ce thème est de loin celui qui a dominé (avec, pour corollaire, une emphase particulière sur les relations avec la Chine et le Pakistan), d'autres débats de politique étrangère, notamment l'ouverture économique et sa contrepartie protectionniste (*swadeshi*), ont eux aussi pris de l'importance ces dernières années. Il est intéressant de noter, enfin, que Narasimha Rao, Inder Kumar Gujral et Atal Behari Vajpayee ont tous les trois été ministres des Affaires étrangères avant de se succéder au poste de Premier ministre<sup>2</sup> dans les années 1990.

L'émergence d'une opinion publique, urbaine et éduquée, plus concernée par les « signes extérieurs » de la puissance indienne, ne doit cependant pas faire illusion. Force est de constater que son poids reste encore très limité. L'Inde qui va entrer dans le troisième millénaire est rurale à près de 75 %, analphabète à 48 %, et largement concentrée sur des problématiques internes imperméables aux influences extérieures. La classe politique reste, avant tout, représentative de cette Inde-là. L'homme politique indien construit donc son image sans trop se soucier de ce que celle-ci peut avoir de négatif à l'étranger, n'hésitant pas assez à jouer sur la gamme des superstitions, du populisme, du protectionnisme culturel et économique, des clichés de l'« Inde éternelle ». Dans ce pays qui n'a jamais connu de révolution, le pouvoir peut changer tous les ans (c'est le rythme fâcheux qui semble de mise depuis 1996), mais les hommes, eux, restent les mêmes, notamment ceux qui définissent la politique étrangère. A.B. Vajpayee, Premier ministre du

1. Si l'on excepte une tentative avortée après une semaine en 1996.

2. Seule exception à cette tendance, Deve Gowda, Premier ministre du Front uni en 1996-1997.

gouvernement BJP démissionnaire en avril 1999, était déjà ministre des Affaires étrangères vingt-deux ans auparavant, dans le gouvernement Janata de Morarji Desai. George Fernandes, ministre de la Défense au moment des essais nucléaires de 1998, était un leader syndical en prison au moment du premier essai indien, en 1974. I.K. Gujral, Premier ministre du gouvernement de Front uni (1997-1998), est parlementaire depuis 1964, et a été ministre dès 1967, sous le magistère d'Indira Gandhi. Cet ancien *freedom fighter*, âgé de 80 ans, a même été l'envoyé spécial de Nehru en Bulgarie en 1961. Ainsi, bien que passé dans l'opposition en 1998, on ne s'étonnera pas de le voir à Paris, à l'automne de la même année, investi par le gouvernement BJP d'une mission d'explication des essais nucléaires. On pourrait en conclure que, comme en d'autres lieux, un consensus existe en matière de politique étrangère, entre les hommes et les partis. Cela n'est sans doute pas moins vrai qu'ailleurs, mais ce consensus semble, en Inde, être plus statique que dynamique, et avoir ralenti plutôt qu'encouragé évolutions et initiatives.

127

Cela étant, si la diplomatie indienne a manqué de vision et de dynamisme depuis la chute du mur de Berlin, elle le doit aussi à la rigidité d'une bureaucratie à la fois très compétente, omnipotente puisque dépourvue, dans la durée, de *leadership* politique, et sclérosée. Véritable gardienne des dogmes, celle-ci ne se résout que lentement à mettre en question la solidité du lien avec la Russie. Elle continue à revendiquer le *leadership* d'un mouvement des non-alignés dont les objectifs ont disparu avec l'affrontement Est-Ouest, se réfère encore au vocabulaire des luttes de décolonisation, et cultive un fort antiaméricanisme. Une nouveauté, toutefois : la montée en puissance du BJP s'accompagne de nouvelles expressions du nationalisme. Au moment où s'imposent, un peu partout, les notions d'interdépendance et d'intégration régionale, d'ouverture des marchés et de globalisation des échanges, la diplomatie indienne semble redécouvrir l'« indépendance nationale ». Le problème de la diplomatie indienne réside dans son incapacité à défendre une légitime volonté de puissance autrement qu'avec les arguments du nucléaire, du non-alignement et du nationalisme. Paradoxe que cette Inde devenue puissance nucléaire pour mieux défendre la nécessité du désarmement, et qui, faute d'avoir pu gagner le soutien de Pretoria sur ce thème, tente de récupérer une appellation en invoquant l'« apartheid nucléaire<sup>3</sup> ».

---

3. Au sommet de Durban du Mouvement des non-alignés, en septembre 1998, l'Afrique du Sud a nettement critiqué les essais indiens et s'est permis d'évoquer la question du Cachemire. L'« apartheid nucléaire » est une expression tirée du titre d'un article de Jaswant

L'Allemagne et le Japon, candidats comme l'Inde à un siège au Conseil de sécurité, tendent vers un modèle de « puissance douce », confortés en ce sens par des capacités économiques importantes et par un fort engagement en matière de coopération internationale, mais également par le « parapluie nucléaire » américain et, dans le cas de l'Allemagne, par la construction européenne. A l'inverse, l'Inde, encore sous-développée, isolée et ne bénéficiant d'aucun « parapluie », n'a pas voulu faire ce choix, et s'est au contraire inspirée, depuis quelques années, de la Chine rivale et d'une diplomatie plus défensive, basée parfois sur le *fait accompli*. Le stratège Brahma Chellaney constatait ainsi, quelques jours avant la campagne d'essais nucléaires indiens de mai 1998 : « En théorisant et agissant comme une grande puissance, la Chine se fait courtiser de tous, y compris de ceux qui détestent ses manquements aux droits de l'homme et ses infractions au régime de non-prolifération<sup>4</sup>. » Au-delà des antagonismes, il y a un sentiment d'injustice vis-à-vis de cette Chine derrière laquelle s'est refermée la porte du club des puissances nucléaires, simplement parce qu'elle avait effectué, à la différence de l'Inde<sup>5</sup>, un essai avant le 1<sup>er</sup> janvier 1967 (article 9 du traité de non-prolifération de 1968, que l'Inde, comme le Pakistan, se refuse depuis à signer en tant qu'*État non doté d'arme nucléaire*).

L'affirmation nationaliste indienne, à laquelle nous assistons depuis la fin du conflit Est-Ouest n'est pas un paradoxe, dès lors, mais apparaît au contraire comme une inévitable conséquence de sa vulnérabilité. D'ailleurs, plus le pouvoir sera faible à Delhi, du fait de coalitions politiques hétérogènes, plus cette affirmation de puissance sera affichée, et servira ainsi d'exutoire.

## L'ISOLEMENT

L'Inde n'appartient à rien. Comme tous les grands pays (la Chine, mais aussi les États-Unis), l'Inde s'est peu souciée d'encourager l'intégration régionale, ayant toujours préféré les relations bilatérales. Ainsi l'organisation collective de son « étranger proche » ne doit-elle rien à ses initiatives. C'est le Bangladesh qui lança la South Asia Association for

---

Singh, avant qu'il ne devienne ministre des Affaires étrangères du gouvernement Vajpayee (« Against Nuclear Apartheid », *Foreign Affairs*, vol. 77, n° 5, septembre-octobre 1998).

4. Brahma Chellaney, « The Dragon Next Door », *The Hindustan Times*, 3 avril 1998.

5. Le premier essai indien fut effectué le 18 mai 1974.

Regional Cooperation (SAARC)<sup>6</sup> au début des années 1980. L'Inde se contenta longtemps de circonvenir toute « capacité de nuisance » émanant d'une organisation perçue comme un front de ses voisins dirigé contre ses velléités hégémoniques. Pour New Delhi, la SAARC est, en tout état de cause, un concept réducteur, dans lequel une grande puissance comme l'Inde ne peut rester confinée. On considérera longtemps à Delhi, non sans condescendance, que la seule chose partagée par les pays membres de la SAARC est une frontière avec l'Inde, alors qu'ils n'en ont pas même entre eux. L'Inde doit donc avoir un horizon plus vaste. L'Asie du Sud, telle que la concevait Nehru, dépassait largement la SAARC actuelle, lorsqu'il déclarait en 1945 : « Je suis favorable à une fédération d'Asie du Sud incluant Inde, Iraq, Iran, Afghanistan et Birmanie<sup>7</sup>. »

Nehru avait également compris qu'il était de l'intérêt de l'Inde de s'ancrer en Asie. Bien avant le décollage économique de l'Asie orientale, il préconisait une *Look East Policy* ramenant l'Inde moderne à son tropisme ancien, dont les traces les plus évidentes se lisent à Angkor et à Bali. Force est de constater pourtant, à l'issue de la guerre froide, que l'Inde n'a pas réussi cet ancrage asiatique. L'Association des nations du Sud-Est asiatique (ANSEA)<sup>8</sup>, qui ne lui est pas ouverte, est devenue le centre de gravité des projets d'organisation de la région. Dès lors, l'Inde s'est trouvée également exclue de l'Asia Pacific Economic Cooperation (APEC, née en 1989), puis de l'Asia Europe Meeting (ASEM, instituée en 1996), ces instruments de concertation interrégionale créés durant les années du « miracle asiatique ».

Les raisons de cet isolement en Asie sont multiples et complexes, liées notamment à la guerre froide (l'ANSEA était perçue, à sa fondation en 1967, comme un outil de la stratégie américaine de *containment*, alors que l'Inde était considérée comme favorable à Moscou) et à la rivalité sino-indienne. Mais l'Inde a sans doute également été victime de sa propre ambition ou, à tout le moins, d'une inadéquation entre celle-ci et les moyens disponibles pour sa mise en œuvre.

6. La SAARC comprend l'ensemble des pays d'Asie du Sud : Bangladesh, Bhoutan, Inde, Maldives, Népal, Pakistan, Sri Lanka. Son premier sommet a eu lieu à Dacca en décembre 1985.

7. S. Gopal, éd., *Selected Works of Jawaharlal Nehru*, New Delhi, Orient Longman, 1981, vol. 14, p. 440.

8. L'ANSEA regroupe l'Indonésie, la Malaisie, les Philippines, Singapour, la Thaïlande et, par ordre chronologique d'adhésion, Brunei, le Viêt Nam, la Birmanie, le Laos et le Cambodge.

L'ambition de l'Inde, dès l'indépendance de 1947, a été de sortir de son environnement immédiat. Du panasiatisme au mouvement des non-alignés, Nehru n'a eu de cesse de donner à son pays les spécificités d'une grande puissance héritière d'une riche civilisation, construite sur des valeurs spécifiques (démocratie, laïcité, fédéralisme, autonomie linguistique) et porteuse d'un projet international universaliste (neutralisme, anticolonialisme, coexistence pacifique, désarmement mondial). Aux yeux de Nehru, l'ancrage en Asie n'était que l'un des objectifs de cette ambition globale.

On connaît les désillusions du Pandit Nehru, au lendemain de l'humiliante « leçon » chinoise de 1962. Entre les deux géants d'Asie allait dès lors commencer une relation difficile, excluant définitivement la confiance mutuelle, et les rêves panasiatiques. A partir des années 1980, l'ouverture économique de la Chine, et l'engouement de l'Occident pour ce marché gigantesque, ajouteront encore à la rivalité entre New Delhi et Pékin. Après la fin de la guerre froide, c'est le non-alignement qui perdra sa raison d'être. Lors du dernier sommet du Mouvement des non-alignés (MNA), à Durban les 2 et 3 septembre 1998, l'Inde, venue chercher à la fois une légitimité pour ses essais nucléaires et le soutien à son discours sur le désarmement mondial, ne réussit pas à convaincre et perd le magistère moral qu'elle détenait en tant que fondatrice du mouvement<sup>9</sup>. Elle devra dorénavant compter avec une Afrique du Sud ayant renoncé elle-même, en 1991, au nucléaire. Pretoria n'a rejoint le MNA qu'après la fin de la guerre froide et n'est aucunement embarrassée par l'« esprit de Bandoung ». La volonté sud-africaine de libérer le mouvement des idéologies passées (anti-impérialisme, confrontation Nord-Sud, etc.) était parfaitement illustrée au sommet de Durban par la présence des États-Unis en tant que pays « invité » par l'Afrique du Sud (« *non aligned to what?* » commentera le *International Herald Tribune*). Ainsi, successivement, les thèmes traditionnels de la diplomatie indienne sont-ils devenus inopérants.

Celui du désarmement lui-même, qui fut, à la Conférence du désarmement de l'ONU, un domaine de prédilection de l'Inde au temps de la guerre froide, a fini par se retourner contre elle. L'Inde fut d'abord surprise par la reconduction indéfinie du traité de non-prolifération

---

9. Les trois « pères fondateurs » du MNA sont Nasser, Nehru et Tito. La lente décomposition de la Yougoslavie (dont Indira Gandhi avait été tentée d'imiter le modèle fédéraliste) ne fait qu'ajouter à la perte de légitimité du mouvement.

(TNP), lors de la conférence de révision du traité de 1995. Elle comprit dès lors son isolement (l'Inde, le Pakistan et Israël sont les seuls États non signataires du TNP). Lorsque le traité d'interdiction des essais nucléaires, dont elle était l'un des plus ardents avocats depuis des décennies, devint plus qu'un projet en panne, l'Inde réalisa qu'elle n'avait aucun intérêt à sa réalisation. Elle resta, ultime paradoxe, en dehors d'un traité qu'elle avait initié, et en bloqué, depuis 1996, l'entrée en vigueur. Cette situation a bien sûr hâté les essais indiens. Il est peu probable, dorénavant, que le blocage sur le CTBT se résorbe avant l'installation d'un nouveau gouvernement issu des élections de septembre 1999. La paralysie du CTBT, et le peu d'empressement de l'Inde concernant l'ouverture de la négociation sur le futur traité d'interdiction de la production de matières fissiles à usage militaire, contribuent à créer l'impression d'une diplomatie sur la défensive.

131

Avec la disparition de l'URSS et de la relation privilégiée dont bénéficiait l'Inde, tant au plan de sa sécurité – fourniture des meilleurs armements et traité d'amitié de 1971 – qu'en matière d'appui diplomatique (soutien lors de l'intervention indienne au Pakistan oriental en 1971, soutien de la position indienne sur le Cachemire, soutien de la candidature indienne à un siège au Conseil de sécurité, etc.), c'est un ressort essentiel de la politique étrangère indienne qui cesse de fonctionner. En effet, les positions indiennes sur bien des dossiers trouvaient, au moins pour partie, leur genèse dans ces liens avec Moscou (le soutien au Viêt Nam en guerre contre les États-Unis, puis l'absence de condamnation lors de l'intervention soviétique en Afghanistan, en 1979, en sont des exemples éloquentes, même si l'Inde chercha constamment à préserver l'apparence d'une indépendance diplomatique, dans un « grand écart » permanent entre non-alignement et soutien à Moscou). Plus grave, la perte d'influence de Moscou compromet l'équilibre entre l'Inde et la Chine.

#### SORTIR DE L'ISOLEMENT SANS RIEN CONCÉDER EN PUISSANCE

L'Inde a pris conscience de ces impasses. Depuis quelques années, elle tente de les surmonter, de sortir de son isolement, et de s'insérer davantage dans le jeu multilatéral, tout en s'affirmant toujours davantage. Ces efforts restent désordonnés, et souffrent d'un manque de continuité en raison de l'instabilité politique. Ils n'en sont pas moins réels et contribuent à remodeler l'image de l'Inde.

Avec ses voisins de la SAARC, l'évolution est venue de I.K. Gujral, d'abord en tant que ministre des Affaires étrangères, puis en tant que chef du gouvernement de Front uni (1996-1998). La « doctrine Gujral », ou « politique de bon voisinage », consista à résorber les contentieux, souvent anciens, existant entre l'Inde et ses voisins. Les résultats, pour modestes et cosmétiques qu'ils aient pu être<sup>10</sup>, n'en ont pas moins amélioré l'image d'une Inde perçue comme plus coopérative et moins unilatérale dans son comportement avec ses petits voisins. L'arrivée d'une coalition BJP au pouvoir, au printemps 1998, a provoqué la crainte, dans la région, que cette « bonne volonté » indienne ne soit de courte durée. L'affirmation d'un nationalisme hindou agressif, puis les essais nucléaires, semblèrent confirmer cette mauvaise impression. Pourtant le gouvernement Vajpayee affirma ne pas renier la « doctrine Gujral ». De fait, le Premier ministre, après s'être rendu dans les autres capitales de la SAARC, effectua une visite historique au Pakistan en février 1999, renouant un dialogue politique interrompu depuis des années (sommet de Lahore). Il aura certes fallu un bouleversement du paysage stratégique (les deux pays ayant simultanément démontré leurs capacités nucléaires et balistiques), pour parvenir à ce modeste résultat. En tout état de cause, les relations entre l'Inde et le Pakistan, deux États (pour une même civilisation) nés d'un divorce entre deux conceptions irréconciliables de l'État-nation, ne peuvent s'améliorer qu'à la marge. Les optimistes estiment qu'aujourd'hui elles ne peuvent plus non plus se détériorer au-delà des limites posées par la dissuasion nucléaire. Encore faudrait-il pour cela que les deux pays définissent clairement leurs doctrines d'emploi, et des infrastructures de commandement et de contrôle suffisamment transparentes pour éviter tout malentendu. Quoi qu'il en soit, le Cachemire restera le point de fixation, le champ d'une bataille de plus ou moins basse intensité dont les deux rivaux ont besoin, ne pouvant ni régler leurs contentieux ni s'affronter trop directement. Un dérapage reste toujours possible. Le fort regain de tension<sup>11</sup>

10. On retiendra surtout l'accord « historique » de répartition du débit des eaux du Gange avec le Bangladesh (décembre 1996), qui met fin à un différend ayant pesé lourd dans les relations entre les deux pays. On notera encore le renouvellement du traité de transit avec le Népal, et un accord de libre échange avec le Sri Lanka.

11. L'utilisation par l'Inde, pour la première fois depuis 1971, d'avions d'attaque au sol, en réponse aux infiltrations plus massives d'une guérilla venue du Pakistan et d'Afghanistan (les Indiens évoquent une « talebisation de la question du Cachemire ») et aux tirs d'artillerie pakistanaïses sur Kargil, marque une escalade dangereuse vers un conflit plus intense. M. Vajpayee évoque d'ailleurs (AFP, 31 mai 1999) une situation proche de l'état de guerre (*war-like situation*).

sur la « ligne de contrôle » séparant Indiens et Pakistanais au Cachemire (fin mai 1999) intervient ainsi au moment où le gouvernement Vajpayee, démissionnaire, n'est plus qu'*en charge des affaires courantes* en attendant les élections (et alors que l'instabilité politique au Pakistan est également forte).

L'intégration régionale des pays membres de la SAARC restera tributaire de l'impasse indo-pakistanaise, que la SAARC elle-même n'est pas en mesure de dépasser. Ses objectifs économiques (abaissement progressif des barrières douanières, facilitation des échanges), voire le projet d'une communauté des ressources énergétiques (le modèle de la CECA est à cet égard une référence parfois citée), n'en sont pas moins poursuivis plus activement, avec un soutien plus marqué de New Delhi.

Soucieuse d'élargir son horizon au delà de l'Asie du Sud, et de se créer des espaces favorables, l'Inde a finalement été admise, en juillet 1996, comme membre à part entière de l'Asean Regional Forum (ARF), seul instrument de dialogue sur la sécurité en Asie, rassemblant l'ANSEA et ses grands partenaires<sup>12</sup>. La chose n'allait pas de soi tant les membres de ce forum informel craignaient que l'Inde n'y apporte davantage ses problèmes que de la stabilité à la région. Ces craintes étaient d'ailleurs justifiées, et se sont réalisées au moment précis où l'ANSEA était fragilisée par les conséquences politiques et sociales de la crise économique. A Manille, fin juillet 1998, la réunion de l'ARF a été l'occasion d'une critique assez franche des essais indiens et pakistanais (l'Inde avait réussi à empêcher que le Pakistan soit invité à participer). Mais ces critiques sont le prix que l'Inde accepte aujourd'hui de payer pour pouvoir défendre ses positions dans une enceinte asiatique et multilatérale. Par ailleurs, pour ne pas avoir à essuyer de refus, l'Inde n'est pas officiellement candidate à l'entrée dans l'ASEM et dans l'APEC. Il est clair, pourtant, que ces instruments de dialogue, respectivement avec l'Union européenne et avec l'ensemble des pays du bassin Pacifique (mais surtout les États-Unis), intéressent New Delhi, ne serait-ce que parce qu'elle estime, à juste titre, faire partie de l'Asie. L'Inde a été, enfin, l'un des principaux promoteurs de l'Indian Ocean Rim (IOR), mis en place en mars 1997 et réunissant dorénavant dix-neuf pays riverains de l'océan Indien. Outre l'avantage d'y côtoyer bon

12. L'Inde rejoint ainsi les États-Unis, la Russie, l'Union européenne, la Chine, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie, le Canada, la Nouvelle-Zélande, outre les dix membres de l'ANSEA.

nombre de pays d'Afrique de l'Est et du Sud (où la diaspora indienne est bien représentée), l'Inde y trouve quelques partenaires économiques intéressants (Singapour, Australie, Maurice), sans avoir à y rencontrer la Chine. Elle fait toutefois l'erreur d'en exclure le Pakistan (il y aurait pourtant là un geste, somme toute peu coûteux, à accomplir envers Islamabad).

134 A l'échelon global, enfin, l'Inde ne cache pas ses prétentions à un siège permanent au Conseil de sécurité de l'ONU, dans le cadre de l'élargissement de celui-ci. Son affirmation en tant que puissance nucléaire ne la sert pas véritablement en l'occurrence. C'est à la suite des essais indiens de 1998, en effet, que les États-Unis voulurent introduire une clause instituant la non-prolifération en nouveau critère de sélection pour un siège permanent. Après avoir mené une campagne très active jusqu'en 1996, l'Inde avait (suite à son refus de signer le CTBT en septembre 1996) essuyé un échec cuisant lors de l'élection à un siège de non-permanent (décembre 1996). Le Japon (« puissance douce ») lui avait alors été largement préféré. Elle observe depuis une attitude plus en retrait, mais extrêmement attentive à ce que ses intérêts ne soient pas compromis dans la négociation sur l'élargissement.

#### DES RELATIONS BILATÉRALES PLUS DENSES ET PLUS DIVERSIFIÉES

Peu à peu l'Inde établit avec les principaux acteurs de la scène internationale, une relation aux contours mieux définis. C'est dans ces relations bilatérales que le poids de l'affirmation nucléaire de l'Inde est sans doute le plus conséquent.

Les États-Unis se sont longtemps méfiés de l'Inde, et ont choisi de longue date entre les deux grands pays d'Asie. Il suffit de lire les Mémoires de Kissinger et de Nixon pour réaliser à quel point, à Washington, Pékin a primé sur New Delhi durant toute la guerre froide. La fin de celle-ci n'a pas réellement provoqué de bouleversement, et c'est davantage le refroidissement des liens de Washington avec son allié pakistanais qui a suscité l'espoir de voir les États-Unis changer d'attitude vis-à-vis de l'Inde. Le lancement des réformes économiques a été suivi avec intérêt par des milieux d'affaires américains, entrevoyant à terme la possibilité de jouer de la concurrence entre les marchés chinois et indiens. Washington avait vu d'un œil favorable

l'arrivée au pouvoir d'une coalition BJP (les *Non Resident Indians*, ou NRI, largement acquis aux thèses nationalistes du BJP, représentent un lobby important aux États-Unis). Le président Clinton envisageait une visite en Inde. Les essais nucléaires de mai 1998 ont eu l'effet d'une douche froide sur une administration américaine dont l'appareil de renseignement fut totalement pris au dépourvu. Un an plus tard, pourtant, Washington admet implicitement que les sanctions mises en place sont contre-productives, tandis qu'un dialogue stratégique régulier et nourri s'est engagé (au grand dam de Pékin) entre Strobe Talbott, vice-secrétaire d'État, et Jaswant Singh, ministre des Affaires étrangères. Sans qu'il s'agisse d'un véritable revirement de la politique étrangère américaine en Asie, Washington semble accrédi-ter, depuis les essais, la multiplicité des pôles en Asie, ce qui sera ressenti favorablement en Asie du Sud-Est et au Japon.

135

Entre l'Inde et la Chine, le pragmatisme l'emporte dorénavant sur les idéaux. Les deux géants se savent engagés dans une relation de rivalité qu'il convient d'équilibrer au mieux. Tel n'est pas le cas pour l'instant : la Chine est membre du club nucléaire et du Conseil de sécurité, elle a quinze ans d'avance en matière de réformes économiques et, dans le différend frontalier qui l'oppose à l'Inde, c'est elle qui détient les territoires contestés. De plus, elle a infligé, en 1962, une défaite humiliante à l'Inde, dans le seul conflit ayant opposé les deux pays, et elle est devenue le principal allié stratégique du Pakistan. L'Inde, qui n'a pour elle qu'une meilleure image internationale, a souvent fait les premiers pas ces dernières années. Le début de la décennie fut marqué par un net rapprochement, passant par un accord « pour le maintien de la tranquillité et de la paix le long de la ligne de contrôle », signé en 1993, et culminant par la visite de Jiang Zemin en Inde en novembre 1996. Pour autant, les Indiens ne pouvaient que constater le piétinement des négociations sur le différend frontalier, le maintien d'une forte coopération nucléaire et balistique de la Chine avec le Pakistan, le déploiement de moyens balistiques au Tibet, et une présence militaire accrue en Birmanie. Face à ce qui était perçu par New Delhi comme un encerclement, les essais nucléaires indiens, expressément justifiés par la menace chinoise, mirent donc un terme à l'embellie. Le message adressé alors à Pékin est celui d'une Inde décomplexée, refusant les termes de la relation et demandant son rééquilibrage, par l'instauration d'un véritable dialogue stratégique. Certes, Pékin n'a pas donné satisfaction à New Delhi et a tenté de traiter la montée en puissance indienne par le mépris, tout en se montrant

soudain très soucieuse de voir respecter le TNP et le P5. Il n'empêche que la Chine a été surprise par l'audace indienne, et ne pourra sans doute pas, à terme, éviter une réévaluation de sa politique en Asie du Sud. La perception de l'Inde a changé à Pékin et, en ce sens, les essais de 1998 pourraient avoir joué en faveur du sous-continent.

136 Avec la Russie, un nouveau traité a été signé en 1993, qui succède au traité d'amitié et de coopération de 1971. De part et d'autre existe la volonté de faire vivre un axe dont on peut douter, cependant, de la réalité. Le point fort de la relation reste encore le partenariat militaire : 70 % des armements indiens sont de fabrication russe. Malgré la volonté des militaires indiens de diversifier les sources d'approvisionnement et de délaisser des matériels de moins en moins fiables, il semble bien que cette proportion soit appelée à se maintenir à moyen terme. Pour autant, New Delhi s'inquiète de l'état de déliquescence de l'État russe, et, malgré les convergences diplomatiques anciennes, ne nourrit pas d'espérances démesurées concernant les capacités de Moscou à influencer sur les affaires du monde. C'est d'ailleurs ce qu'a compris Evgueni Primakov, lorsque, en visite à New Delhi en décembre 1998, il chercha à redonner l'initiative à Moscou, proposant l'idée d'un « triangle stratégique » entre l'Inde, la Russie et la Chine. Accueilli avec le plus grand scepticisme par les Indiens, et avec une méprisante indifférence par Pékin, le projet trouvera malgré tout un écho quelques mois plus tard lorsque la crise du Kosovo rapprochera ces trois pays en une même critique de l'OTAN, du droit d'ingérence et, surtout, des États-Unis.

En effet, d'une part, l'Inde, après le refroidissement des relations bilatérales, en mai 1998, souhaite renouer avec la Chine, dont elle espère qu'elle finira par admettre la nécessité d'un dialogue stratégique, sinon le fait nucléaire indien. D'autre part, la Chine, entrée, début 1999, dans une nouvelle période de grave turbulence dans ses relations avec les États-Unis et l'Europe (droits de l'homme, espionnage, ambassade bombardée à Belgrade, etc.), a besoin de réduire les fronts, d'améliorer son image, et de trouver des soutiens. Elle pourrait donc, pour des raisons conjoncturelles, « pardonner » à l'Inde ses erreurs de 1998. La Russie, enfin, dont la diplomatie s'est montrée de peu de poids à l'ouest, a besoin de fédérer les oppositions à l'OTAN, quitte pour cela à jouer les médiateurs entre Inde et Chine. L'avenir dira ce que vaut ce « triangle », encore très virtuel, entre trois mastodontes beaucoup plus dépendants des marchés extérieurs qu'interdépendants. Au-delà de convergences ponctuelles, la réalité, à moyen terme, verra sans doute

davantage un repli relatif de la diplomatie russe, et une Chine tendant à prendre sa place. Cela signifie, pour l'Inde, un équilibre régional incertain auquel elle doit se préparer. L'affirmation nucléaire est ainsi, également, intervenue pour compenser un traité d'amitié indo-russe moins crédible. L'initiative indienne n'a d'ailleurs été que modérément critiquée à Moscou (la Russie s'est opposée aux sanctions américaines).

L'Union européenne est le premier client et le premier fournisseur de l'Inde avec plus de 25 % de parts de marché. L'Inde est aussi le premier bénéficiaire asiatique de l'aide communautaire. Peu à peu, le partenariat entre l'UE et l'Inde se renforce, prévoyant l'approfondissement du dialogue politique et l'intensification des échanges. La coopération économique mise en place par l'UE vise notamment à soutenir la politique de réformes et d'ouverture engagée en 1991. Les essais nucléaires de l'Inde et du Pakistan ont provoqué, en 1998, une nette condamnation de la part du Conseil européen sans que, pour autant, l'UE souscrive à la politique américaine de sanctions. Depuis, la France a développé avec New Delhi un dialogue stratégique parallèle à celui initié avec les États-Unis. Évitant ainsi l'exclusivité d'un tête-à-tête avec Washington, l'Inde trouve avec la France un interlocuteur qui peut comprendre ses positions et ses ambitions. En comparaison, la Grande-Bretagne, ex-puissance tutélaire, a des relations plus compliquées avec ce qui fut le fleuron de son empire colonial. Si, en matière d'échanges économiques, la position de Londres reste dominante (confortée par une forte diaspora indienne), la relation politique n'est jamais totalement débarrassée des susceptibilités issues de l'histoire commune, comme l'a encore démontré une calamiteuse visite de la reine en 1997.

137

Si l'Inde reste très intransigeante en matière de non-ingérence, refusant toute internationalisation de ses problèmes (à la grande différence du Pakistan), elle manifeste une volonté plus affirmée de s'insérer dans le jeu international. Son implication, dès les années 1960, dans les opérations de paix de l'ONU, s'est intensifiée ces dernières années, lui donnant un droit de regard sur des interventions internationales au Cambodge, en Somalie et en Yougoslavie. L'Inde a entrepris de renouveler ses liens anciens avec l'Iran, et a établi des relations diplomatiques avec Israël. Consciente de ses besoins énergétiques croissants, elle tente de se rapprocher des nouvelles Républiques d'Asie centrale, sans avoir encore réussi à s'affirmer dans la région (notamment, l'Inde souffre de

ne pas avoir de véritable politique afghane<sup>13</sup>). Depuis longtemps avocat des pays en voie de développement, dans lesquels elle se reconnaît (et qu'elle continue à défendre, parfois avec âpreté, dans des enceintes telles que l'ONU ou l'OMC), l'Inde était déjà, à cet égard, une puissance (démocratique) depuis 1947. Sans vouloir rien renier, elle a amorcé depuis peu une transition dont il est encore difficile de dire où elle la mènera.

---

13. Il est évident que ses contentieux avec le Pakistan ne favorisent pas les projets indiens en Asie centrale.

## R É S U M É

---

*L'Inde est entrée dans une phase de transition. Les principes ayant guidé sa politique étrangère durant les cinquante premières années de son indépendance ne sont plus adaptés au monde multipolaire appelé à succéder à la guerre froide. De celle-ci, l'Inde hérite l'isolement : le non-alignement dont elle fut l'un des promoteurs a perdu, au moins pour moitié, sa raison d'être. L'Inde, qui n'appartient à aucune alliance, a également tardé à ouvrir son économie, se démarquant du reste de l'Asie. Dans le même temps, l'ambition indienne est de s'affirmer comme l'un des pôles de demain. L'accession au statut de puissance passe, dorénavant, par une attitude plus exigeante. Les essais nucléaires de 1998 sont à la fois la manifestation de cette puissance émergente, et l'aveu d'un isolement stratégique que l'Inde veut surmonter.*

# LE RÔLE DE L'ÉCONOMIE DANS LA TRANSFORMATION SOCIALE

QUAND LA CROISSANCE DE L'ACTIVITÉ bénéficie d'une priorité 139  
et surtout lorsque, de ce fait, un pays a opté pour son insertion  
dans les échanges mondiaux, les décisions de politique écono-  
mique qui en découlent contribuent à la mutation sociale. En Inde, pays  
pauvre de 960 millions d'habitants disposant de matières premières  
diverses et relativement abondantes, cette prémisse ne s'impose pas  
automatiquement.

La société indienne reste encore influencée par le système des castes : les agents économiques sont incités à accepter la pérennité de leur statut, avec en contrepartie la mise en œuvre de politiques économiques et sociales qui visent à réduire le risque d'une détérioration excessive de leur condition. Cette logique, qui subordonne la performance économique à la stabilité sociale, a peu de chances d'être remise en question par la seule volonté d'une poignée de « décideurs économiques éclairés », comme le montre l'enlisement actuel des réformes structurelles amorcées en 1991-1992. Faute d'un consensus politique et social dans un pays dont le fonctionnement démocratique n'est plus, depuis le milieu des années 1990, organisé autour d'un parti majoritaire, le coût de court terme des réformes économiques est trop élevé pour que ces dernières soient mises en œuvre rapidement.

En revanche, le progrès économique (défini comme l'accès d'au moins une partie des ménages à la consommation de biens et de services plus abondants, plus diversifiés et de meilleure qualité) a déjà contribué à infléchir la société indienne. L'émergence d'une « classe moyenne » en est le premier symptôme. L'évolution de la demande de consommation des ménages ruraux en est un autre exemple. Le souhait du plus grand nombre d'accéder à des formes de consommation qui dépassent le mini-

140 mum vital devient chaque jour plus manifeste. Une dynamique sociale nouvelle émerge qui, faute de toujours trouver un exutoire dans des opportunités économiques encore restreintes, ressort à travers l'augmentation de la délinquance urbaine (dont le niveau reste encore inférieur à celui de nombre de pays en voie de développement, mais dont l'évolution paraît significative). Même les plus démunis veulent désormais accéder à de meilleurs emplois, plus valorisants et plus rémunérateurs. C'est pourquoi l'accès de tous à l'éducation commence timidement à dépasser le stade de la logomachie électorale. C'est également pourquoi la pression pour une restructuration des dépenses publiques en faveur de l'éducation, de la santé et des infrastructures s'accroît. Par ailleurs, la mutation de la demande accompagne celle de l'offre. Les technologies de pointe favorisent l'émergence d'une catégorie nouvelle d'entrepreneurs qui ne peuvent se contenter du marché intérieur et qui sont donc favorables à l'ouverture et en acceptent les implications.

Dès lors, l'Inde entre dans une dialectique selon laquelle le progrès économique induit des mutations sociales qui, pour éviter l'émergence de tensions, rendent impérative une accélération de la croissance. Mais cette dernière ne peut être obtenue que par des décisions de politique économique comportant un effet déstabilisateur à court terme. L'ancienne donne sociale s'imposait à l'activité économique en la bridant ; la nouvelle exige au contraire une accélération de l'activité et donc une nouvelle stratégie économique. Dans les années à venir, les pouvoirs publics vont avoir à gérer la synchronisation entre le rythme des réformes économiques et celui de la transformation sociale.

#### DEPUIS L'INDÉPENDANCE, LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE A ÉTÉ SUBORDONNÉ À LA STABILITÉ SOCIALE

Pendant près de quarante ans, de l'indépendance au lancement d'un processus de réformes économiques en 1991-1992, l'activité économique a été subordonnée à la stabilité sociale dans ses composantes tant catégorielles que régionales.

Il s'agissait d'éviter, entre les États qui composent l'Union indienne, un accroissement des disparités qui aurait exacerbé les particularismes ethniques ou religieux. C'est pourquoi le gouvernement central opérait (et opère encore) certains transferts budgétaires au profit des États, sans poser de conditions. C'est pour la même raison que certains investissements publics étaient effectués dans des États selon une rationalité

plus large que l'économique. Globalement, cette stratégie n'a pas empêché le creusement des écarts de richesse entre États, mais a atteint à ce jour son objectif premier : elle a évité un éclatement régional.

Il s'agissait aussi de suivre un modèle de développement économique compatible avec une évolution progressive des structures sociales d'un pays à prédominance rurale. Cette stratégie, qui comportait en corollaire un repli autarcique, impliquait l'intervention systématique de l'État, à la fois arbitre et agent économique omniprésent. Ce dernier était entrepreneur et banquier. Il encadrait strictement l'activité privée, par le contrôle des investissements soumis à autorisation préalable de l'administration (*licence raj*), par le contrôle des prix et du crédit, par les limites posées à la concurrence intérieure et extérieure et par le jeu croisé de multiples strates de subventions.

Le contrat économique et social pouvait être résumé ainsi : les entreprises, qu'elles soient publiques ou privées, n'avaient pas à se soucier de leur compétitivité ; en contrepartie, elles étaient tenues d'absorber une main-d'œuvre abondante qu'elles n'étaient en pratique pas autorisées à licencier. Cette démarche ne pouvait dès lors jouer un rôle moteur dans la mobilité sociale et, de façon sous-jacente, ne créait pas en elle-même le besoin d'ouvrir à tous l'accès à la formation. L'éducation de masse a ainsi été sacrifiée aux contraintes budgétaires (près de la moitié de la population est analphabète), même si la formation des élites est d'excellent niveau (afin, notamment, de satisfaire l'ambition nationale de maîtrise des technologies de pointe). 141

Cette stratégie a permis, entre l'indépendance et 1990-1991, une croissance économique régulière (autour de 3 %) mais insuffisante pour réduire la misère du plus grand nombre (en 1992-1993, le PIB par habitant était inférieur à 270 dollars), compte tenu d'une croissance démographique qui a excédé en moyenne annuelle 2 % au cours de la période 1961-1991 et d'une distribution inégale des dividendes de la croissance, même si l'éventail des revenus est moins large en Inde que la norme des pays en voie de développement. Elle a abouti à une impasse en 1990-1991, quand la politique de relance de la demande intérieure, engagée vers le milieu des années 1980, a débouché sur une crise des paiements extérieurs, parce que l'offre intérieure était restée enfermée dans ses carcans.

Le programme de réformes structurelles engagé à partir de 1991-1992 visait fondamentalement à inverser la logique antérieure : l'objectif affiché d'une accélération de la croissance économique induisait la libéralisation et la modernisation de l'appareil de production et l'ouver-

ture sur l'extérieur. Les principales réformes ont abouti au quasi-démantèlement du système de licences exigées pour réaliser un investissement (accroissement de la concurrence intérieure), à l'abaissement des protections quantitatives et tarifaires à l'importation (concurrence extérieure) et à l'octroi d'une marge d'initiative plus importante aux marchés financiers et des changes dans l'allocation des ressources (notamment la libéralisation des taux d'intérêt et du taux de change et la convertibilité des opérations en compte courant).

142 Vers le milieu des années 1990, le processus de réformes s'est toutefois enlisé, bien que les excellentes performances économiques enregistrées jusqu'en 1996-1997 l'aient validé : la croissance du PIB a excédé 7 % pendant trois ans et a accompagné un redressement des fondamentaux. Le PIB par habitant a ainsi été porté à 400 dollars en 1998-1999. Le ralentissement de l'activité observé depuis 1997-1998 était toutefois inévitable. Seule la poursuite des réformes structurelles aurait pu et peut faire passer le potentiel de croissance de l'Inde de 5 % actuellement à une fourchette de 7 ou 8 %. Or, confrontés à la décélération de la croissance, les pouvoirs publics ont au contraire stoppé voire inversé le processus de réformes (relèvement des barrières tarifaires à partir de 1996-1997) et ont cherché une échappatoire dans une politique de relance qui n'a abouti qu'à la détérioration des fondamentaux. Ce paradoxe résulte pour partie des blocages d'une société qui n'est pas prête à accepter les conséquences à court terme des mutations rapides inhérentes au jeu de la concurrence intérieure et internationale. Les réformateurs qui, dans le but d'accélérer la croissance, s'efforcent de libéraliser l'économie rencontrent des freins qui se resserrent avec l'impact des réformes sur les fondements mêmes de la société.

Les résistances et contraintes viennent de tous bords.

– Les entrepreneurs, confrontés à des exigences nouvelles en matière de qualité et de compétitivité, mettent en avant, avec quelque raison, qu'ils sont pénalisés dans la compétition internationale par les taux d'intérêt élevés résultant du financement d'un déficit public exorbitant et par les rigidités de la législation du travail. Derrière cette rationalité se profile l'hypothèse de l'adhésion des catégories les plus aisées à un système économique et social peu efficient mais dont elles n'ont pas à supporter les conséquences négatives et dont, de ce fait, elles perçoivent mal l'utilité de la remise en question. Or, cette dernière serait quasi mécaniquement induite par les contraintes posées par la mise en compétition avec l'extérieur. C'est pourquoi la politique d'ouverture reste très prudente : les barrières quantitatives et tarifaires restent parmi les

plus élevées du monde et l'ouverture du compte en capital est fort sagement subordonnée à des conditions qui ne seront remplies que dans le cadre de la reprise des réformes structurelles.

– Les syndicats ouvriers (auxquels sont principalement affiliés les salariés les plus favorisés, c'est-à-dire ceux qui bénéficient d'un emploi stable dans les grandes entreprises) ne voient aucune raison de modifier une organisation du travail reposant sur des salaires médiocres et une productivité non moins médiocre dans des entreprises en sureffectif. Ils continuent de privilégier la quantité des emplois créés par rapport à leur qualité. Ils s'opposent à toute modification de la législation du travail et du droit des faillites. Dans ce schéma, le secteur public joue un rôle déterminant : selon les dernières statistiques connues (1996-1997), la part du secteur public dans l'emploi formel (entreprises de plus de dix salariés hors agriculture) s'élève à 70 %. Certes, le neuvième plan (1997-2002) prévoit que « la politique publique doit glisser de la protection d'emplois individuels à la protection des intérêts de la population active » et qu'il convient de créer plus d'emplois productifs. Toutefois, il est clair que cette évolution sera progressive. Jusqu'à ce jour, le gouvernement n'a cédé que des parts minoritaires des entreprises qu'il contrôle. C'est aussi une des raisons pour lesquelles l'ouverture du secteur des assurances au secteur privé, en projet depuis plusieurs années, ne sera au mieux mise en œuvre qu'au cours de l'année 1999.

143

– Le monde agricole ne peut percevoir que très négativement des décisions qui remettraient en cause les subventions dont il bénéficie ou son exonération de fait de l'imposition sur le revenu. Ces avantages profitent surtout aux gros producteurs, mais leur suppression placerait les petits producteurs ruraux dans une situation financière difficile, si elle n'était pas accompagnée de la mise en place d'aides spécifiques ou de la liberté de certains prix agricoles. Cette dernière ne peut, pour sa part, être envisagée que dans le cadre d'une stratégie globale de partage des revenus entre ruraux et urbains, et en particulier de la mise à plat du système d'aide alimentaire.

– Comme l'a fait ressortir un rapport du ministère indien des Finances, les mécanismes dits d'assistance aux plus pauvres et notamment les subventions bénéficient principalement aux classes moyennes. Or, ces dernières ont un poids social et politique croissant et sont parvenues à faire avorter au cours des deux dernières années certaines des tentatives initiées par le ministre des Finances pour redéfinir le système de subventions. Les subventions implicites et explicites des administrations publiques (Union, États et collectivités locales ainsi que des entre-

prises publiques) avoisinent 14 % du PIB. Selon le ministère des Finances, pour les trois quarts elles ne sont pas « justifiées », ni selon des critères sociaux (elles bénéficient d'abord aux classes moyennes) ni selon des critères économiques (elles sont plus souvent contre-productives que pro-actives).

Au total, au début de l'année civile 1999, les opposants aux réformes, défenseurs vigilants des « avantages acquis », ont exploité le thème des perturbations internationales, par contraste avec la croissance économique relativement ferme enregistrée en 1997-1998 (5 %) et en 1998-1999 (prévision de 5,8 % en début d'année civile 1999) par l'Inde, pays parmi les plus fermés du monde. Ils ont réclamé un retour à une politique économique encore plus « autocentrée », compatible avec un immobilisme social.

144

#### LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE NE PEUT CONTRIBUER QUE GRADUELLEMENT À LA TRANSFORMATION SOCIALE

Les hésitations des pouvoirs publics dans la conduite de la politique économique reflètent l'arbitrage difficile entre croissance et stabilité auquel ils sont confrontés. Les dirigeants indiens ont pris conscience que la forte croissance du milieu des années 1990 n'était pas soutenable tant que les réformes structurelles n'auront pas été relancées, et en particulier tant que le rôle économique de l'État n'aura pas été redéfini. Et pourtant, tous les gouvernements qui se sont succédé depuis l'indépendance n'ont que marginalement accentué le jeu du marché dans l'allocation des ressources.

– Même depuis les réformes de 1991, le rôle du plan n'a pas été remis réellement en question. Le plan reste un instrument directif de hiérarchisation des priorités par les orientations budgétaires et du crédit qu'il donne.

– Les budgets annuels de l'Union et des États restent des instruments d'orientation des décisions économiques et financières dont l'importance excède très largement le poids relativement modeste des dépenses budgétaires de l'Union ou des États. Ils sont structurellement très déséquilibrés : en moyenne, le déficit de l'Union avoisine 5 à 6 % du PIB et celui des États 2 à 3 % du PIB. Si l'on ajoute le besoin de financement des entreprises publiques, le déficit public consolidé excède 10 % du PIB. Ce déficit exerce un effet d'éviction sur le secteur privé par l'impact de son financement sur la distribution du crédit (des

mécanismes de préemption permettent au Trésor de capter une fraction de l'épargne) et sur les taux d'intérêt. Le plus grave est ailleurs : l'Union et les États ne parviennent pas à maîtriser leurs dépenses courantes et, de ce fait, les tentatives opérées depuis 1991 en vue de limiter le déficit public ont sacrifié l'investissement public en infrastructure, contribuant ainsi à l'émergence des goulets d'étranglement qui bloquent actuellement l'accélération de la croissance. Les administrations publiques ne parviendront à maîtriser leurs dépenses courantes que par une action sur trois postes : les intérêts de la dette, la masse salariale et les subventions. La baisse du poids relatif des intérêts de la dette ne peut que résulter de la diminution du déficit public. A ce jour, la limitation de la masse salariale, notamment par la réduction des effectifs, ne pourra être que progressive, contrainte sociale de court terme oblige. Certes, le ministre des Finances, M. Sinha, a affirmé en mars 1999 dans son discours de présentation du budget pour 1999-2000 sa volonté de redimensionner la fonction publique, mais il n'a pas proposé de mesures autres que symboliques, renvoyant le dossier à un comité d'experts. Enfin, la maîtrise des subventions est le thème budgétaire le plus explosif.

145

– Le mode de fonctionnement des entreprises publiques n'a pas été modifié par les cessions minoritaires d'actifs opérées depuis 1991. Les entreprises publiques continuent de jouer un rôle crucial dans la production, l'investissement et l'emploi, sans que leurs missions sociales et de service public soient toujours clairement dissociées de leurs activités industrielles et commerciales. De ce fait, de trop nombreuses entreprises publiques masquent leur mauvaise gestion derrière le paravent de contraintes sociales. En outre, lorsqu'elles parviennent à dégager des excédents, le ministre des Finances n'hésite pas à ponctionner leurs réserves (comme il l'a fait au printemps 1999, sous le manteau de « privatisations » croisées au sein des entreprises publiques), sacrifiant ainsi la capacité de développement de ces entreprises à la réduction du déficit budgétaire.

– La libéralisation du système financier trouve ses limites dans la politique sélective de crédit qui continue à être mise en œuvre : en particulier, les banques commerciales doivent consacrer 25 % de leurs dépôts à l'achat de titres publics et 40 % de leurs prêts doivent être affectés aux secteurs prioritaires.

C'est pourquoi la modernisation de l'appareil productif a été moins rapide que prévu. Mais, pour le moins, cette croissance est régulière et comporte peu de risques de crises économiques, de déstabilisation sociale ou de difficultés graves des comptes extérieurs. Ce schéma est

globalement cohérent, même si l'on peut être tenté de souligner qu'il débouche sur une allocation des ressources insuffisamment efficiente du point de vue de la rentabilité économique (erreurs dans les choix d'investissements, corruption, mauvaise gestion des entreprises publiques et, dans une moindre mesure, privées). Des correctifs spécifiques ne peuvent être que marginaux, puisque les « failles » apparentes sont des éléments d'un tout indissociable. Les réformes ne peuvent donc être que globales et progressives, quel que soit le parti politique ou la coalition au pouvoir. Depuis trois ans, les tentatives de réformes ont ainsi été soit timorées soit renvoyées à la sagesse de groupes d'étude. Dans le scénario gradualiste, le rôle de l'économie (définie comme l'organisation des moyens de production et la répartition des dividendes de la croissance) dans la transformation sociale restera encore  
 146 longtemps modeste. C'est au contraire la transformation sociale qui créera les conditions d'une mutation économique.

#### LE PROGRÈS ÉCONOMIQUE EST SUSCEPTIBLE D'ACCÉLÉRER LES MUTATIONS SOCIALES

Le progrès économique (défini comme l'accès d'au moins une partie des ménages à la consommation de biens et de services plus abondants, plus diversifiés et de meilleure qualité) a déjà contribué à infléchir la société indienne.

L'émergence d'une « classe moyenne urbaine » en est le premier symptôme. Depuis le lancement des réformes, la valeur ajoutée agricole a progressé en volume et en moyenne annuelle de 2,7 %, la production industrielle de 9,2 % et les services de 7,9 %. De ce fait, les revenus réels ruraux dont vivent les trois quarts de la population ont augmenté moins vite que les revenus urbains : le ratio entre le revenu urbain moyen et le revenu rural moyen est passé de 1,5 en 1985-1996 à 1,6 en 1995-1996. Selon une étude du NCAER (organisme privé d'analyse économique) sur l'évolution du nombre de ménages répartis par tranches de revenus (aux prix constants de 1995-1996), le nombre total de ménages a crû de 6,2 % entre 1992-1993 et 1995-1996, pour atteindre en fin de période 155,3 millions. Pendant le même intervalle, le nombre de ménages pauvres (défini comme disposant d'un revenu annuel officiel et parallèle inférieur à 50 000 roupies, soit environ 7 000 francs) est resté pratiquement stable : il n'a augmenté que de 1 % pour s'élever à 131 millions. Le nombre de ménages pouvant être assimilés à la classe moyenne aux normes indiennes (revenu annuel compris entre 7 000 et 15 000 francs)

a pour sa part augmenté de 27,4 % pour toucher 28 millions de foyers. Enfin, le nombre de ménages dont le revenu annuel est supérieur à 15 000 francs (5,9 millions de ménages) a progressé de 62,3 %. A l'intérieur de cette dernière catégorie, la progression du nombre de ménages les plus riches (plus de 71 000 francs de revenus annuels) a été particulièrement forte : une croissance annuelle moyenne de 33,8 %. Ces évolutions se sont traduites par des taux de croissance élevés de la consommation de biens durables, destinés pour l'instant aux catégories moyennes et supérieures<sup>1</sup>.

L'élargissement de la classe moyenne et la consolidation de son pouvoir d'achat ont un caractère ostentatoire peu compatible avec le schéma traditionnel d'acceptation de leur statut par les différents groupes sociaux, comme le montre indirectement l'évolution de la demande de consommation en milieu rural.

147

La migration vers les villes de travailleurs ruraux et l'accès des plus pauvres, jusque dans les villages les plus reculés, aux techniques modernes d'information (notamment cinéma et télévision) créent de nouveaux besoins, auxquels la production domestique ne permet pas actuellement de répondre, en l'état de l'organisation de l'économie. A ce jour, certains biens de consommation durable ne sont pas considérés comme utiles par les ménages ruraux. Toutefois, par effet de contagion, la demande des consommateurs ruraux tend à se rapprocher lentement de celle des consommateurs urbains, même si cette demande ne peut être satisfaite pour des raisons économiques. De ce point de vue, une étude du Market Information Survey of Households (MISH) est révélatrice : si l'écart de pénétration des biens durables entre zones urbaines et rurales en 1995-1996 est expliqué à hauteur de 81,3 % par des raisons économiques et à hauteur de 18,7 % par des choix de consommation différents, ce dernier facteur pesait pour 25 % six ans auparavant. De moins en moins de ménages ruraux choisissent volontairement un mode de consommation différent de celui des ménages urbains. L'évolution de leurs souhaits semble refléter une évolution globale de la population vis-à-vis de la consommation qui, si elle se confirmait, contribuerait à remettre en cause les structures sociales traditionnelles.

---

1. Le stock de véhicules motorisés à deux roues est passé de 15,4 millions en 1992-1993 à 20,3 millions en 1995-1996. Pendant la même période, le stock de réfrigérateurs est passé de 9,6 millions à 14,2 millions, celui de téléviseurs de 35,2 millions à 52,6 millions. Les ventes annuelles de véhicules automobiles individuels sont passées de 200 000 en 1993-1994 à 400 000 en 1997-1998.

Désormais, même les ménages les plus pauvres veulent détenir des biens de consommation durable : dans la tranche de revenus annuels inférieurs à 25 000 roupies (environ 3 500 francs), le pourcentage de ménages possédant au moins une bicyclette est passé de 32,7 en 1989-1990 à 40,7 en 1995-1996. Pendant la même période, le pourcentage de ménages pauvres possédant au moins une montre est passé de 51 à 76, et celui des ménages équipés d'un fer à repasser électrique est passé de 3 à 5. La même tendance est observée pour tous les biens de consommation durable de coût unitaire relativement abordable. Certes, l'accès des ménages pauvres aux biens de consommation « sophistiqués » reste dérisoire : par exemple, le pourcentage des ménages pauvres propriétaires d'un téléviseur couleur est inférieur à 1 ; toutefois, ce taux a cru de 30 % en six ans. La tendance semble cependant claire : les ménages  
148 indiens veulent accéder à la consommation. Dès lors, le schéma social basé sur la résignation risque d'être ébranlé.

La logique du progrès technologique induit également une mutation dans le corps entrepreneurial. Les familles traditionnelles qui contrôlaient l'activité privée tournée vers le marché intérieur cèdent progressivement une part du marché à de « nouveaux entrepreneurs », qui développent des technologies de pointe (notamment informatique et pharmacie) et qui ne peuvent donc se contenter d'un marché intérieur trop restreint. Dès lors, les intérêts des entrepreneurs ne sont plus monolithiques : à la fraction du patronat qui préconise une dose de repli autarcique s'oppose le groupe des nouveaux entrepreneurs qui réclament l'ouverture et qui en acceptent les conséquences.

## CONCLUSION

Si ce n'est à court-moyen terme, au moins à l'horizon de cinq à dix ans, l'Inde risque d'être confrontée à une course de vitesse (ou de lenteur) entre les réformes économiques, seules à même de créer un niveau de richesse qui pourra au moins partiellement être diffusé sur le plus grand nombre, et la transformation sociale, cette dernière conditionnant elle-même les réformes économiques. Pour éviter des tensions sociales graves, les classes moyennes et aisées devront partager les dividendes de la croissance, notamment en acceptant une modification du rôle économique et social de l'État. Pour gérer à la fois les mutations sociales et économiques, l'État indien va devoir recibler sur les plus pauvres son système de subventions et recentrer son activité sur la construction des infrastructures cruellement insuffisantes et sur l'amélioration des ser-

vices publics de santé et d'éducation (en particulier, l'éducation peut devenir le principal vecteur de progrès économique et de transformation sociale). Pour ce faire, l'État devra modifier la structure de ses dépenses (au détriment des catégories les plus aisées) et accroître ses prélèvements obligatoires. C'est dans l'évolution du rôle de l'État que se trouve la clé d'une interaction harmonieuse entre l'économique et le social.

## R É S U M É

---

*La réduction de la pauvreté en Inde passe par la réactivation des réformes structurelles engagées au début de la décennie mais qui butent depuis trois ans sur la contrainte sociale. Toutefois, l'émergence d'une classe moyenne et la perception nouvelle par le plus grand nombre de modes de vie différents, remettent en question les structures sociales reposant largement sur la résignation. Dès lors, le passage d'une logique de subordination de l'économie aux contraintes sociales à une dynamique de croissance de l'activité induisant une accélération de la transformation sociale dépendra de l'acceptation par les classes moyennes du coût de court terme des réformes structurelles et de la capacité des pouvoirs publics à gérer la synchronisation entre le rythme des réformes et celui de la transformation sociale. L'actuelle instabilité gouvernementale est peut-être pour partie le reflet de la difficulté de l'exercice.*



# CHRONIQUES



JACQUES LERUEZ

# LE NOUVEAU PARLEMENT ÉCOSSAIS ET LES ÉLECTIONS DU 6 MAI 1999

Né du *Scotland Act 1998*, qui a reçu la Sanction royale le 19 novembre 1998, le parlement écossais a été élu le 6 mai 1999. La création de cette assemblée subordonnée au Parlement de Westminster est l'aboutissement d'un long processus né des premiers succès électoraux du SNP (Scottish National Party), à la fin des années 1960, et des menaces que ces succès faisaient planer sur les partis « britanniques » en Écosse, notamment les deux partis de gouvernement<sup>1</sup>. Il est issu des travaux de la « Convention » écossaise, réunie dès mars 1989 à Édimbourg et animée par les partis travailliste et libéral-démocrate, la Confédération des syndicats, le Scottish Trades Union Congress (STUC), et bon nombre d'autres « forces vives » ; la Convention publia

deux rapports, l'un en 1990, largement repris par les manifestes travailliste et libéral-démocrate pour les élections générales de 1992, le second en 1995, en vue des élections de 1997<sup>2</sup>. Dans ses rapports, la Convention alla au-delà d'une simple revendication de dévolution. Les titres eux-mêmes étaient significatifs ; le « droit de l'Écosse à l'autodétermination » était proclamé ; il n'était plus question d'une assemblée mais d'un « parlement avec le pouvoir de lever l'impôt<sup>3</sup> ». La question était de savoir comment réagiraient les dirigeants nationaux des partis à de telles initiatives, et notamment ceux du parti travailliste, les seuls par qui toute réforme devait passer.

Précisément, en juin 1996, le cabinet-fantôme annonça que, dans l'hypothèse

153

1. Pour plus de détails sur l'historique de la *devolution*, c'est-à-dire la décentralisation politique à la britannique, voir Jacques Leruez et Pierre Morère, *L'Écosse contemporaine, politique, société, économie, culture*, Paris-Gap, Ophrys-Ploton, 1995, et « L'Écosse contemporaine, politique, société et culture », *Revue française de civilisation britannique*, vol. IX, n° 2, mai 1997. On pourra également consulter Jacques Leruez, « L'Écosse vers l'autonomie ou l'indépendance ? », à paraître dans *Vingtième Siècle*, fin 1999.

2. *Towards Scotland's Parliament. A Report to the Scottish People by the Scottish Constitutional Convention*, Édimbourg, novembre 1990 ; *Scotland's Parliament. Scotland's Right*, Édimbourg, novembre 1995.

3. Pour plus de détails sur les travaux de la Convention, on pourra lire (en anglais) James Kellas, « The Scottish Constitutional Convention and the Recent Institutional Developments under John Major », *Revue française de civilisation britannique*, *op. cit.*

d'une victoire aux élections générales prochaines, le nouveau cabinet organiserait très rapidement un référendum à deux questions<sup>4</sup>, sur la base d'un livre blanc précédant toute législation, alors que la Convention estimait que la seule victoire des partis « dévotionnistes » (travailliste et libéral-démocrate) devait être suffisante pour ouvrir la voie à un parlement écossais. Cette reprise en main par le parti national provoqua de nombreux grincements de dents en Écosse, dans les médias mais aussi au sein du comité directeur de la Convention, dont certains membres travaillistes démissionnèrent, mais la décision fut maintenue dans le manifeste électoral. Tony Blair craignait, en effet, que l'idée de donner des pouvoirs fiscaux au nouveau parlement ne fasse capoter l'ensemble du projet ; il redoutait des résistances à Westminster, or le projet écossais n'était qu'un des nombreux projets de son programme ; enfin, il ne pouvait connaître d'avance l'étendue de sa victoire de mai 1997. Il n'empêche que le projet ainsi modifié s'inscrivait dans le cadre strict de la dévolution, comme le Premier ministre eut l'occasion de le souligner à plusieurs reprises, avant et après le référendum, et non dans une

perspective « souverainiste », comme le souhaitait la Convention.

Arrivé au pouvoir, le cabinet Blair accomplit exactement ce qu'il avait promis. Un livre blanc détaillé<sup>5</sup> parut dès juillet et le double référendum eut lieu le 11 septembre 1997<sup>6</sup>. Le projet était déposé devant le Parlement de Westminster en décembre ; il était voté définitivement en novembre 1998 ; ce qui permettait l'organisation d'élections le 6 mai 1999, date déjà retenue pour des élections aux conseils locaux et à l'assemblée galloise créée en même temps.

#### LE NOUVEAU PARLEMENT

##### *L'originalité du nouveau parlement dans le système politique britannique*

A la différence de l'assemblée galloise dont les responsabilités se limitent à la législation dite secondaire (qui correspond à notre règlement) et au contrôle de l'exécutif, le parlement écossais est une véritable assemblée législative qui a le pouvoir de modifier les lois existantes ou d'en voter de nouvelles, dans les domaines qui lui sont « dévolus ». Quant à ses pouvoirs exécutifs, il les délègue à un exécutif, présidé par un *First Minister* (on a évité le terme de

4. Q-1 : « Voulez-vous un parlement ? » ; Q-2 : « Ce parlement aura-t-il le pouvoir de moduler l'impôt sur le revenu ? »

5. *Scotland's Parliament*, Cm. 3658, *The Stationary Office*, Londres et Édimbourg, juillet 1997.

6. Référendum écossais du 11 septembre 1997 :

|               |     | % des votants | % des électeurs |
|---------------|-----|---------------|-----------------|
| Participation |     | –             | 60,4            |
| Question 1    | Oui | 74,3          | 44,8            |
|               | Non | 25,7          | 15,6            |
| Question 2    | Oui | 63,5          | 38,4            |
|               | Non | 36,5          | 22,0            |

*Prime Minister*), qui est le leader du parti majoritaire, tous les ministres écossais devant émaner du parlement, autrement dit être députés écossais (MSPs : *Members of the Scottish Parliament*).

Comparé à Westminster, le parlement écossais est original à plusieurs égards ; d'abord, il est monocaméral, comme celui qui a disparu en 1707 ; ensuite, il a un mandat fixe de quatre ans ; il ne peut être dissous ni par le *First Minister* ni par le Premier ministre britannique, mais par lui-même, à la majorité des deux tiers. Sans doute n'abusera-t-il pas de cette possibilité, aussi il y a gros à parier que la durée de son mandat pratique correspondra largement à son mandat théorique, à la différence de la Chambre des Communes.

Autre originalité : son mode d'élection. Si 73 MSPs sont élus selon le système traditionnel (*first past the post*), dans les mêmes circonscriptions que pour Westminster (à l'exception des Orcades et des Shetlands qui ont chacune un siège alors que, pour Westminster, elles ne forment qu'une seule circonscription), 56 autres sont élus en supplément (*top-up*) selon un système proportionnel de listes régionales, à raison de huit circonscriptions dotées de sept sièges chacune. On reviendra sur le fonctionnement pratique de ce mode de scrutin lors de l'élection du 6 mai. Qu'il suffise de remarquer, d'ores et déjà, qu'il est peu propice à l'arrivée au pouvoir d'exécutifs monocolorés.

On notera enfin que le caractère subalterne du nouveau parlement entraîne un contrôle de constitutionnalité très développé : contrôle *a priori* (en ce qui concerne les projets de loi) du président (*Presiding Officer*) et des juristes de la Couronne, *Lord Advocate* et *Solicitor-General* ; contrôle *a posteriori* par l'*Advocate General*, nommé par le gouvernement de Londres et qui, à la demande du secrétaire d'État (qui continue d'exister), peut référer les lois écossaises au comité judiciaire du Conseil privé, qui va constituer ainsi un embryon de cour constitutionnelle. Or, jusqu'à présent, il n'existait pas normalement de contrôle de constitutionnalité dans le système britannique, la suprématie de Westminster étant considérée comme absolue, du moins en théorie.

155

**Le partage des pouvoirs.** Le *Scotland Act* organise un véritable partage des pouvoirs entre Westminster et Holyrood<sup>7</sup>. Les pouvoirs réservés à Westminster concernent cinq grands postes : la défense, les affaires étrangères, la politique économique centrale – y compris le budget et la plupart des impôts (à part la possibilité de moduler, de plus ou moins 3 %, l'impôt sur le revenu des particuliers) –, la sécurité sociale, l'immigration. Concernant la politique européenne, la loi ne dit rien ; selon le livre blanc, cependant, le nouvel exécutif sera « directement associé » au processus de décision britannique concernant

7. Le terrain où doit être construit le siège du parlement, encore à peine déblayé, est situé tout près de Holyrood Palace, ancienne résidence des rois Stuart, qui est encore une des résidences officielles de la famille royale en Écosse, d'où la désignation de Holyrood par la presse, en pendant à Westminster. Le projet adopté est celui de l'architecte catalan, Enric Moralles. En attendant la construction de ce bâtiment imposant, qui devrait durer au moins deux ans, le parlement élu le 6 mai s'est installé dans les locaux de l'assemblée générale de l'Église d'Écosse.

l'Union européenne et disposera d'un « bureau de représentation » permanent à Bruxelles. On y verra plus clair à propos de cette « association » lorsque l'arrangement administratif (appelé « concordat ») prévu entre les deux administrations aura été mis au point.

Par soustraction, donc, les pouvoirs « dévolus » sont ceux du Scottish Office, qui disparaît en tant que département ministériel à Édimbourg – bien que le secrétaire d'État aux Affaires écossaises soit maintenu dans le cabinet de Londres, au moins provisoirement ; à cela, il faut ajouter les responsabilités des juristes de la Couronne en Écosse, le *Lord Advocate* et le *Solicitor-General*, dont les fonctions sont maintenues et qui deviennent ministres à part entière de l'exécutif écossais. On distingue neuf grandes rubriques de pouvoirs dévolus :

- 1) la santé, dont la gestion du service national de santé et de son personnel,
- 2) l'enseignement et la formation professionnelle, dont la tutelle et le financement des universités, en ce qui concerne l'enseignement mais pas la recherche,
- 3) les collectivités locales, y compris la réforme éventuelle de leur structure et du mode de scrutin pour les élections locales,
- 4) le logement, l'urbanisme social et l'aménagement du territoire,
- 5) le développement économique et les transports, dont la tutelle des grandes agences de développement économique, notamment de *Scottish Enterprise*, du tourisme, des ports et des aéroports,
- 6) le droit, la justice et les affaires internes, dont la justice et le droit criminels, la justice et le droit civils, la police et la défense civile, les prisons,
- 7) l'environnement, y compris la lutte contre la pollution (air, eau, terre), l'héritage naturel et le patrimoine,
- 8) l'agriculture, les forêts et la pêche, dont la gestion de la politique

agricole commune et de la politique européenne des pêches sur le territoire de l'Écosse, 9) les sports et les arts, dont les grands musées nationaux. Ajoutons que la plupart des agences publiques territoriales sont dévolues : statistiques, archives, état civil, mais ce n'est pas vrai de la BBC, BBC Scotland continuant de dépendre de Londres. Cette dépendance est mal vécue en Écosse, la télévision (BBC 1) n'ayant pas obtenu la possibilité de diffuser un bulletin entièrement séparé de nouvelles nationales et internationales à six heures du soir.

En d'autres termes, on estime que, sur les quelque 46 160 fonctionnaires de l'État britannique qui travaillent actuellement sur le territoire de l'Écosse, environ 13 724 seront transférés au nouvel exécutif, soit un peu plus du quart et à peu près le double des effectifs actuels du Scottish Office. Ils seront « transférés » mais ils resteront, au moins juridiquement, fonctionnaires de l'État britannique ; autrement dit, il n'y aura pas, dans l'immédiat, de *Civil Service* propre à l'Écosse. Toutefois, seuls les hauts fonctionnaires resteront interchangeables car ils continueront d'appartenir au même corps (*l'Administrative Class*) que leurs collègues des administrations centrales à Londres. Pour les autres fonctionnaires, il y aura peu de changement, car, depuis 1996, chaque grand département ministériel s'est vu confier la maîtrise du recrutement, des rémunérations, des promotions et des conditions de travail de ses propres fonctionnaires ; de plus, en ce qui concerne le Scottish Office, il y avait beau temps que le recrutement des agents moyens et subalternes était opéré localement. En pratique aussi, la plupart des hauts responsables du Scottish Office étaient déjà écossais ou d'origine écossaise.

Il reste que la répartition des pouvoirs entre Westminster et Holyrood est moins évidente et transparente qu'il n'apparaît tout d'abord. C'est ainsi que, s'il y a peu d'exceptions dans les pouvoirs réservés, il y a, par contre, bon nombre d'exceptions concernant les pouvoirs qui sont, en principe, dévolus. Quelques exemples suffiront pour illustrer ce propos. Premier exemple : la justice et le droit criminels sont dévolus, mais la réglementation sur les armes à feu et les explosifs continue de relever de Westminster au même titre que la législation sur l'avortement, au grand dam de l'épiscopat catholique ; pour ne rien dire de la question de la peine de mort qui reste une prérogative de Westminster. Second exemple : l'environnement et le développement économiques sont dévolus, mais presque tout ce qui concerne l'énergie est réservé. Conséquence : ne sont pas dévolues les questions liées à la propriété, à l'exploration et à l'exploitation du pétrole et du gaz en mer du Nord, de quoi désespérer même les plus modérés des nationalistes. Mais il y a plus important : une bonne proportion de l'industrie nucléaire civile est installée sur le territoire écossais et plus de 50 % de l'électricité utilisée en Écosse est produite dans deux grandes centrales nucléaires : Hunterston, dans l'Ayrshire, et Torness, non loin d'Édimbourg ; il y a également deux réacteurs expérimentaux : Chapelcross au sud, Dounreay dans l'extrême nord, pour ne rien dire des sous-marins Polaris de la Clyde et ceux, plus anciens, basés à Rosyth (à 20 km d'Édimbourg), qui relèvent du ministère de la Défense. En outre, des convois de combustible à retraiter sillonnent l'Écosse, escortés par des *Royal Marines* et des policiers spécialisés de l'AEA (Atomic Energy Authority), organisme grand-britan-

nique. Ces sujets sensibles restent donc sous le contrôle du Parlement et du gouvernement de Londres. Mais qu'arrivera-t-il si un accident nucléaire se produit sur le territoire écossais, affectant des citoyens écossais ? Interdira-t-on, au nom de sa non-compétence, au parlement écossais de se saisir du problème ? Ce sera évidemment difficile.

Est-ce à dire qu'en multipliant ces garde-fous la classe politique britannique a voulu d'emblée brider le nouveau parlement ? C'est sans doute le cas pour certains. Mais, pour la majorité et sans doute pour le gouvernement lui-même, il était indispensable de ne pas créer d'obstacles trop élevés au vote du projet de loi par les députés anglais largement majoritaires à Westminster (527 sur 659), les députés travaillistes du nord de l'Angleterre notamment (dont le Premier ministre fait partie), qui, non sans raison, trouvent qu'on en fait trop pour l'Écosse : surreprésentation à Westminster et, actuellement, dans le cabinet Blair (un tiers des ministères, dont les plus importants), dépenses publiques par tête plus élevées que partout ailleurs dans le Royaume-Uni sauf en Irlande du Nord. Surtout, il fallait justifier le maintien de la représentation de l'Écosse à Westminster après la dévolution, même si celle-ci doit être réduite dans l'avenir : 57 sièges environ au lieu de 72 à l'heure actuelle.

Il n'empêche que la multiplication de ces garde-fous dans des domaines affectant la vie quotidienne des Écossais ainsi que la très faible autonomie du parlement en matière financière seront autant de sources de tensions, voire de conflits entre Westminster et Holyrood.

**Le fonctionnement.** Un projet de règlement (*standing orders*) pour la nouvelle

assemblée a été préparé par un groupe de pilotage (*steering group*) consultatif et multipartisan, projet qui avait beaucoup de chances d'être adopté.

Westminster a, en quelque sorte, servi de contre-modèle, les partis reconnaissant que la Chambre des Communes ne fonctionne pas correctement. Il s'agissait donc, à la fois, de rompre avec le style *adversarial* des Communes et de permettre un meilleur contrôle du fonctionnement de l'exécutif par les députés. Cinq principes de fonctionnement ont été mis en avant : responsabilité, au sens d'*accountability*, ce qui veut dire que toute personne ou organisme à qui une part de pouvoir a été déléguée doit effectivement rendre compte de ce qu'elle, ou il, a fait ou pas fait ; transparence ; équilibre des pouvoirs législatif et exécutif ; représentativité ; consensus et coopération. Pour atteindre ces objectifs, le parlement devrait créer un réseau important de commissions parlementaires, chargées à la fois de contrôler chacune un secteur précis de l'action de l'exécutif et de jouer un rôle significatif dans le processus législatif, ce qui ira à l'encontre de la tradition des Communes, où ces deux rôles sont séparés.

Qu'en sera-t-il dans la pratique ? Dans la salle des débats principale, les sièges seront disposés en fer à cheval (à mi-chemin entre la face-à-face des Communes et les hémicycles des parlements d'Europe continentale) ; en outre, les députés s'adresseront la parole directement et non par l'intermédiaire du président comme aux Communes. Le président siège en costume de ville et, lorsque la reine a inauguré officiellement le nouveau parlement, le 1<sup>er</sup> juillet, elle l'a fait sans la pompe qui sied aux discours du Trône, à la Chambre des Lords. La séance a été certes solennelle (après tout,

il s'agissait de célébrer le rétablissement d'une institution ancienne qui, selon le mot de Winifred Ewing, sa doyenne, n'avait été que « suspendue » pendant 292 ans), mais sans formalisme excessif. Dans la procédure, les usages surannés des Communes seront bannis, y compris dans la façon de voter ; il n'y aura pas, comme aux Communes, de « division » en couloir des Oui ou des Non et on aura recours au vote électronique.

Enfin, le parlement se veut *family-friendly*, c'est-à-dire qu'il cherchera à faciliter la vie familiale de ses députés, et notamment des femmes, dont on savait qu'elles seraient nombreuses, compte tenu des dispositions prises par les partis pour le choix des candidats, dispositions qui se sont révélées efficaces puisque les députés femmes sont, en définitive, plus d'un tiers : 48 sur 129, ce qui met d'ores et déjà le parlement au niveau des parlements scandinaves pour la proportion des femmes. Les horaires sont des horaires de travail normaux (il n'y a donc pas, en principe, de séances de nuit) ; les vacances parlementaires étant alignées sur les vacances scolaires, il y aura donc environ sept mois de session annuelle.

Cela permettra-t-il des échanges moins partisans et stéréotypés qu'à Westminster, donc plus personnels et, peut-être, plus cordiaux ? Cela reste à démontrer ; le niveau très *adversarial* de la campagne électorale et l'atmosphère des premières séances n'ont pas été très encourageants à cet égard.

## LES ÉLECTIONS DU 6 MAI 1999

### *La campagne*

Elle a été aussi présente, dans les médias écossais, qu'une élection générale et, pour cette raison même, elle a fini par las-

ser le citoyen moyen. Elle a pourtant été assez animée. Il y a d'abord eu les deux pavés dans la mare lancés par le leader nationaliste : le premier proposant de ne pas appliquer en Écosse la réduction d'un penny sur le taux de base de l'impôt sur le revenu qui venait d'être décidée dans le budget de mars, de façon à augmenter les dépenses de santé et d'enseignement ; le second dénonçant le conflit du Kosovo comme une « impardonnable sottise ». Dans ce dernier cas, il s'attaquait à un tabou qui veut que, lorsqu'on est un homme politique « responsable », on ne mette pas en cause une action internationale où les troupes britanniques sont engagées. Concernant la première proposition, il est vrai que les Écossais répondent régulièrement dans les sondages qu'ils sont prêts à payer davantage d'impôts pour que les services publics fonctionnent mieux, mais de là à passer du principe à la pratique... En tout cas, après ces déclarations, le SNP, qui faisait presque jeu égal avec les travaillistes dans les intentions de vote, a fortement reculé ; il est vrai que ses adversaires lui reprochaient aussi de mettre en sourdine son objectif à long terme : l'indépendance. Vers la fin de la campagne, ce fut au tour de Donald Dewar d'être sur la défensive à propos de l'application en Écosse de deux politiques gouvernementales peu populaires : les droits (*tuition fees*) de 1 000 livres par an, qui s'appliquent à tous les étudiants britanniques qui en ont les moyens, comme participation aux frais de leur formation ; les autres partis, y compris les conservateurs qui en avaient eu l'idée les premiers, proposant, assez démagogiquement, de les supprimer. La seconde polémique, surtout due aux libéraux-démocrates et aux nationalistes, eut trait à la *Private*

*Finance Initiative*, d'ores et déjà mise en œuvre en Écosse pour permettre de financer plus rapidement des investissements publics tels que hôpitaux ou écoles ; la question qui préoccupait ses détracteurs était moins le principe du financement privé que de savoir à qui appartiendrait le capital une fois l'opération achevée. Lorsque l'on sait que les deux politiques étaient également dénoncées par la gauche travailliste, on comprend mieux l'embarras du futur *First Minister*. Les deux questions allaient d'ailleurs être au centre de la négociation pour la formation d'une coalition en bonne et due forme avec les libéraux-démocrates.

159

### *Les résultats*

Pour ces premières élections à une institution dont les Écossais avaient très largement souhaité la création, la participation des électeurs (58,7 %) a été décevante. Certes, le temps a été très médiocre alors que, la veille encore, l'Écosse connaissait un printemps radieux ! Le mauvais temps est censé décourager la participation dans les zones rurales les plus reculées. Or, les taux de participation les plus élevés ont été atteints dans les circonscriptions les plus rurales : Highlands et Islands : 61,76 % ; Ouest : 62,27 % ; Sud : 62,35 %. Le taux le plus bas est, par contre, le fait de Glasgow : 48,19 %, soit plus de 10 points en dessous de la moyenne nationale. Il semble, par conséquent, que la faible participation soit largement liée à l'incapacité des partis, notamment du parti travailliste, à mobiliser l'électorat urbain populaire.

Un survol rapide des résultats (voir tableau, page suivante) montre que, si le mode de scrutin habituel pour les élections générales n'avait pas été modifié, la composition du nouveau parlement

*Résultats comparés : élections générales de 1997/élections parlementaires de 1999*

| Partis | 1997 |        | 1999                      |                                |                          |                               |       |
|--------|------|--------|---------------------------|--------------------------------|--------------------------|-------------------------------|-------|
|        | %    | sièges | 1 <sup>er</sup> vote<br>% | 1 <sup>er</sup> vote<br>sièges | 2 <sup>e</sup> vote<br>% | 2 <sup>e</sup> vote<br>sièges | Total |
| Trav.  | 45,6 | 56     | 38,8                      | 53                             | 33,8                     | 3                             | 56    |
| SNP.   | 22,1 | 6      | 28,7                      | 7                              | 27,0                     | 28                            | 35    |
| Cons.  | 17,5 | 0      | 15,6                      | 0                              | 1                        | 18                            | 18    |
| L.D.   | 13,0 | 10     | 14,2                      | 12                             | 12,5                     | 5                             | 17    |
| Divers | 1,9  | 0      | 2,7                       | 1                              | 11,4                     | 2                             | 3     |
|        |      | 72     |                           | 73                             |                          | 56                            | 129   |

Participation 1997 : 71,4 %

Participation 1999 : 58,7 %

160

n'eût pas été sensiblement différente de la représentation écossaise à Westminster, élue lors de l'élection du 1<sup>er</sup> mai 1997, triomphale pour les travaillistes, on le sait. Le premier vote leur donne en effet 53 sièges, soit trois de moins qu'en 1997 ; un de ces sièges est repris par les libéraux-démocrates, le deuxième est gagné par le SNP, le troisième va à son titulaire à Westminster, Dennis Canavan, élu en 1997 sous l'étiquette travailliste, mais qui, faute d'avoir été sélectionné par le parti, avait décidé de se présenter en indépendant contre le candidat officiel. Son élection est donc un camouflet pour le siège central du parti qui l'avait fait écarter.

Ce recul serait donc peu important – au moins en matière de sièges – s'il n'y avait pas eu le second vote. L'ampleur de ce rôle correcteur est due au fait que certains électeurs ont utilisé ce qui n'était pour les dirigeants qu'un simple vote additionnel comme un vote alternatif, cette démarche jouant aux dépens des grands partis, et notamment de la for-

mation dominante. Déjà en recul par rapport aux élections générales de 1997 (- 6,8 points), le parti travailliste perd encore 5 points au second vote. A l'inverse, les petits groupements passent de 2,7 % au premier vote à 11,4 % au second et gagnent deux sièges, ce qui permet à Tommy Sheridan du Scottish Socialist Party et à Robin Harper des Verts d'entrer au parlement d'Holyrood, exploit impossible dans le contexte des élections à Westminster. Pour résumer, donc, le mode de scrutin a empêché le parti travailliste d'exercer sur Holyrood la même hégémonie que celle qu'il exerce régulièrement sur la représentation écossaise à Westminster ; il a permis aux conservateurs d'avoir à nouveau des élus parlementaires en Écosse ; il a donné au SNP, très défavorisé par le mode de scrutin traditionnel, une représentation plus en accord avec sa force électorale réelle dans le pays. Par conséquent, on peut dire que le nouveau mode de scrutin a eu un effet subversif, au sens propre et fort du terme, effet qui n'avait sans doute pas été envisagé, du moins avec une telle ampleur, par ses promoteurs.

Mais l'effet « mode de scrutin » n'est pas la seule caractéristique de ces élections ; il y a eu aussi un effet régionaliste ou, si l'on préfère, territorial. Les élections à la Chambre des Communes sont dominées en Écosse, comme ailleurs au Royaume-Uni, par l'enjeu du choix du Premier ministre. Cela entraîne une polarisation des voix sur les partis dont les leaders ont une chance de former le gouvernement à Londres, au détriment de ceux dont on sait qu'ils seront marginalisés à Westminster ; c'est déjà le cas pour les libéraux-démocrates – encore que ces derniers tirent remarquablement bien leur épingle du jeu en Écosse –, c'est encore plus le cas pour les partis nationalistes écossais et gallois, qui n'ont aucun allié en Angleterre, et pour cause. Or, rien de tel pour l'élection écossaise (et *a fortiori* galloise). Certes, il y avait bien, au départ, l'enjeu du choix du *First Minister*, mais, pour cela, tous les partis étaient à égalité puisque la compétition avait lieu à l'échelle de l'Écosse. D'ailleurs, les sondages ont constamment montré un décalage important entre les intentions de vote pour Westminster (théoriques, puisqu'il n'y avait pas d'élection en vue) et celles relatives à l'élection écossaise, moins avantageuses pour le parti travailliste et plus favorables pour le SNP, la seule formation qui, face aux travaillistes, pouvait avoir une chance de diriger l'exécutif. Certes, cet enjeu s'avéra rapidement théorique, puisque l'on sut très vite que le poste de *First Minister* n'échapperait pas au leader travailliste. La seule question qui se posait, en fait, c'était de savoir qui il

aurait en face de lui, quelle serait l'importance de sa majorité : absolue ou relative ? Et, si relative, de combien ? Et encore, dans l'hypothèse où il parviendrait assez loin de la majorité absolue de 65 sièges, quel type d'arrangement serait-il amené à conclure avec les libéraux-démocrates ? Soutien sans participation ou véritable coalition ? Bien que cette dernière configuration ait fini par prévaloir<sup>8</sup>, elle n'était pas jouée d'avance, d'autant que les deux partis ont passé une bonne partie de la dernière semaine de campagne à démentir qu'un accord avait été conclu à cet effet dès avant les élections générales de 1997 !

161

### *Les leçons de l'élection*

Le parti travailliste pouvait à juste titre penser qu'il tirerait bénéfice des promesses de 1997, loyalement et rapidement tenues ; après tout, si les électeurs écossais étaient appelés aux urnes pour élire un parlement bien à eux, exactement après une élection générale décisive, c'était parce que le gouvernement Blair avait été fidèle à ses promesses électorales. Toutefois, en Écosse, il était handicapé par plusieurs facteurs ; premier facteur : son candidat au poste de *First Minister*, Donald Dewar, était secrétaire d'État depuis deux ans ; il pouvait donc être jugé sur son action passée, or, si le vote du *Scotland Act* était presque unanimement mis à son crédit, on lui reprochait, dans la gestion courante du Scottish Office, un certain immobilisme. Bref, bien qu'il fût candidat à une fonction nouvellement créée, il apparaissait en quelque sorte comme le candidat sortant. Deuxième facteur : les ministres

8. Composition de l'exécutif : *First Minister*, Donald Dewar (travailliste) ; *Deputy First Minister*, Jim Wallace (libéral-démocrate). Il y a une dizaine de ministres et six ministres adjoints dont trois libéraux-démocrates.

écossais du cabinet de Londres, et notamment le chancelier de l'Échiquier, Gordon Brown, avaient cherché à influencer le déroulement de la campagne, pour ne rien dire des pressions exercées par le siège central, à Londres, pour le choix des candidats, au cours de l'été 1998. Cet intérêt un peu trop affirmé ne pouvait qu'agacer les électeurs, en soulignant le peu d'autonomie réelle du parti écossais et de Donald Dewar lui-même. Troisième facteur, plus général celui-là : les élections constituaient des élections intermédiaires (intervenant en milieu de mandat du cabinet Blair) ; or, sous tous les cieux, les élections intermédiaires sont rarement favorables au gouvernement en place. Certes, le gouvernement restait très populaire, mais sa politique sociale était très contestée jusque dans les rangs travaillistes. En outre, la situation de l'économie écossaise était moins brillante qu'en 1997 et, pendant la campagne, la compagnie norvégienne Kvaerner, qui possède le dernier chantier naval en activité sur la Clyde, annonça qu'elle devrait le fermer à terme, entraînant la perte de 1 200 emplois. Compte tenu de tous ces facteurs, il nous semble que le parti travailliste a remarquablement limité les dégâts.

Pour le SNP, les résultats sont mitigés. Il s'affirme comme le second parti écossais ; c'était déjà vrai, depuis de nombreuses années, en voix ; mais le nouveau mode de scrutin et l'effet « régionaliste », dont nous avons parlé, lui permet de gagner de nombreux sièges : 28, qui s'ajoutent aux 7 obtenus par l'intermédiaire du premier vote. Mais cet avantage a son revers : cela veut dire, en effet, qu'il lui faudra atteindre au moins 50 % des suffrages dans l'avenir pour obtenir la majorité absolue des sièges, alors que, avec le mode de scrutin majoritaire,

42 à 45 % auraient probablement été suffisants. C'est pourquoi le résultat obtenu ne peut que décevoir ses militants, surtout en fonction des espoirs suscités par les sondages de l'été 1998, et même par rapport aux dernières enquêtes d'opinion de la campagne. Il n'empêche que, sur le long terme, c'est une réussite non négligeable que d'accéder au rang d'opposition de Sa Majesté, en Écosse ; ce qui n'est évidemment pas sans saveur, lorsque l'on sait que le SNP contient une forte minorité républicaine ! C'est pourquoi son leader, Alex Salmond, certainement le leader le plus brillant que le SNP ait jamais eu, ne devrait pas être inquiété, bien que l'opposition interne n'ait pas manqué de lui reprocher à la fois les erreurs tactiques du début de la campagne et son silence sur l'objectif d'indépendance.

A la différence de son grand frère anglais, le parti libéral-démocrate tire plutôt avantage du mode de scrutin traditionnel ; en 1997, il a obtenu 10 sièges sur 72 avec 13 % des suffrages, soit une proportion de sièges singulièrement proche de son pourcentage en voix. A l'élection écossaise, sous la direction de Jim Wallace, il fait encore mieux puisque, avec un pourcentage de voix à peine accru (+ 1,2 point), il gagne le siège supplémentaire des Shetlands ainsi que la circonscription d'Aberdeen-Sud, abandonnée aux travaillistes en 1997. Ce qui ne l'empêche pas d'emporter 5 sièges au second vote, malgré un score médiocre (12,5 %). Ce succès, obtenu avec des moyens limités, lui a valu la présidence du parlement (attribuée, comme prévu, à Lord Steel, l'ancien leader libéral) et l'a rendu incontournable pour la formation de l'exécutif.

Le parti conservateur, complètement décimé en Écosse après les élections de

1997<sup>9</sup>, tire profit d'une bonne campagne par son nouveau leader écossais, David McLetchie, fort peu connu auparavant. Il n'empêche qu'il recule un peu plus en pourcentage et qu'avec le mode de scrutin traditionnel il serait encore le grand perdant de l'élection. C'est donc l'introduction du second vote proportionnel qui assure sa survie puisqu'il lui permet de conquérir 18 sièges. Issue d'autant plus paradoxale qu'il s'est montré l'adversaire le plus acharné de la dévolution et reste le parti le plus opposé à tout changement du mode de scrutin, en tout cas pour la Chambre des Communes. Que fera-t-il de cette représentation, inespérée il y a encore quelques mois ? Il déclare avoir des intentions constructives et se présente comme l'opposition « unioniste » au nouveau parlement.

Quelles leçons plus générales peut-on tirer de cette élection à la fois pour l'Écosse et le Royaume-Uni tout entier ? Pour l'Écosse, il nous semble, tout d'abord, que les électeurs ont finalement assez bien manié le système électoral – dont on avait dit que sa complexité serait source d'erreurs plus que de sophistication – et, comme les petites formations les y avaient fortement incités, beaucoup se sont prévalus de la possibilité d'émettre un second choix (une sorte de *split ticket*). Ce vote, en définitive, exprime clairement le choix de la majorité, qui peut se traduire ainsi : nous faisons confiance à Donald Dewar pour être le premier à prendre en main les destinées de l'Écosse, mais nous refusons de donner tous les pouvoirs à un parti tra-

vailliste aux tendances hégémoniques bien connues et qui, dans le Centre-Ouest surtout, n'a pas encore totalement rejeté clientélisme et corruption ; d'où notre ralliement à une expérience de gouvernement de coalition (d'ailleurs dans la logique du mode de scrutin). Ces résultats, en outre, en mettant aux leviers de commande les deux partis qui en sont les architectes, signifient une approbation globale de l'équilibre constitutionnel établi entre Westminster et Holyrood, indiquent que les Écossais désirent majoritairement une expérimentation sereine et tranquille des nouvelles institutions et coupent court, au moins pour un temps, à toute dérive indépendantiste.

163

En ce qui concerne le Royaume-Uni, les leçons sont moins évidentes. Il semble toutefois que les résultats écossais et gallois devraient relancer le débat sur la loi électorale à la Chambre des Communes, pas précisément dans un sens positif, d'ailleurs. En effet, ses bons résultats en Écosse ne suffiront sans doute pas à convaincre le parti conservateur de renoncer au *first past the post system*, qui le défavorise dans le nord de la Grande-Bretagne mais qui lui assure – sauf cas exceptionnel, comme en 1997 – des majorités substantielles dans le sud. À l'inverse, l'affaiblissement de l'hégémonie travailliste en Écosse et au Pays de Galles pourrait renforcer les opposants à toute réforme dans les rangs travaillistes. Il sera surtout intéressant de voir quelle position le Premier ministre va prendre sur le sujet. Au moment de la remise du rapport Jenkins<sup>10</sup>, en

9. Voir notre chronique « Fin de règne conservateur au Royaume-Uni : les élections générales du 1<sup>er</sup> mai 1997 », *Pouvoirs*, n° 83, novembre 1997, p. 165-175.

10. *The Report of the Independent Commission on the Voting System*, Londres, Stationary Office, 1998. Prudemment, Lord Jenkins se prononce pour le maintien du *first past the post system* (avec vote préférentiel) pour approximativement 500 circonscriptions ; le reste des

octobre 1998, ne se déclarait-il pas encore « non convaincu » par la nécessité d'une réforme ?

Sur le plan institutionnel plus général de la Grande-Bretagne, on peut, sans doute, s'attendre à des évolutions plus positives. Devant ce semi-fédéralisme imparfait que constitue la dévolution accordée aux assemblées galloise et nord-irlandaise et au parlement écossais, il n'est pas interdit de penser que la population anglaise – dont il ne faut pas oublier qu'elle représente 83 % de l'ensemble – finira par revendiquer une forme de régionalisme. Déjà, le gouvernement Blair a créé des agences de développement régionales (à l'image de ce qui existe en Écosse et au Pays de Galles depuis 1974) ; mais, après les élections du maire et de l'assemblée du Grand Londres, prévues pour mai 2000, les pressions pour la création d'assemblées régionales directement élues, dans le nord de l'Angleterre notamment, vont se

faire irrésistibles. En même temps, à la Chambre des Communes, les députés anglais chercheront sans doute à s'organiser d'une façon autonome pour débattre des matières qui, du fait de la dévolution, vont devenir de leur seule compétence. Pour ne rien dire de la réforme de la Chambre des Lords – dont la première phase est en cours – et de la création, par les accords du vendredi saint (10 avril 1998), d'un conseil irlandobritannique, qui doit regrouper des représentants des parlements irlandais et britannique, des assemblées « dévolues » d'Écosse, du Pays de Galles et d'Irlande du Nord, et même des îles Anglo-normandes et de l'île de Man, mais dont les attributions n'ont guère été définies.

Bref, beaucoup de choses vont bouger. Quitte à donner le tournis à une population généralement très conservatrice dans le domaine institutionnel, au point même qu'on peut s'étonner d'être arrivé si loin en une aussi courte période.

---

députés, oscillant entre 15 et 20 % de l'ensemble, étant élus dans les régions en compensation partielle des déséquilibres provoqués par le mode de scrutin actuel ; les modes de scrutin écossais et gallois, donc, mais avec une correction proportionnelle moindre.

OLIVIER DUHAMEL

## RETOUR SUR LA TRANSITION : DIALOGUE TRANSFRONTALIER

Peu de pays sont aussi intéressants à étudier que l'Italie. Peu de pays sont aussi difficiles à comprendre pour un étranger que l'Italie. Qu'il soit permis dans cet entre-deux de contribuer au débat. Dans sa dernière chronique, comme toujours très subtile, notre ami Andrea Manzella écrit que « la "révolution constitutionnelle" italienne [commencée] par le premier référendum contre la partitocratie en juin 1991 [...] trouve son aboutissement dans l'entrée de l'Italie dans l'Union monétaire européenne<sup>1</sup> ». Qu'il soit permis de reprendre aujourd'hui le cœur de sa thèse, de le reformuler, et d'y ajouter un bémol.

Oui, la participation d'emblée de l'Italie à l'euro est un événement considérable. L'Allemagne démocrate-chrétienne voulait, à Francfort et Bonn, que l'euro soit réservé aux pays « sérieux » du Nord. La France politique euphorique s'y opposait. Le camp des politiques l'a emporté sur le camp dit du libéralisme économique. Les pays baptisés avec mépris du « club Med » ont fait partie du

premier groupe ; l'Italie, mais aussi l'Espagne et le Portugal, ont rempli les critères de Maastricht, contre toute attente – du moins dans les élites<sup>2</sup>.

Du point de vue géo-historique, Andrea Manzella a incontestablement raison. Du point de vue institutionnel, aussi, du moins sur l'essentiel. Soulignons l'argument central de sa thèse, d'autant plus intéressante qu'elle émane d'un grand constitutionnaliste italien qui se trouve être aussi député socialiste européen. Il écrit que « la dégradation du système partitocratique italien est liée aux formes illégales de financement des partis, alimentés par l'immense secteur public et par des politiques de dépense par endettement progressif ». Le triple lien est justement repéré : partitocratie-corruption-dépense publique. La relation n'est d'ailleurs pas causale mais circulaire. De même que celle qui s'y est substituée : eurocompatibilité-réduction de la dépense-désétatisation-recul de la corruption-passage de la proportionnelle au système majoritaire.

165

1. « La fin de la transition », *Pouvoirs*, n° 86, septembre 1998, p. 163.

2. Daniel Cohn-Bendit et Olivier Duhamel, *Petit Dictionnaire de l'euro*, Paris, Éd. du Seuil, avril 1998, p. 77, « Club med ».

Où est la cause, où est l'effet ? La question est trop simple. Répétons-le : nous sommes dans des interactions. Le constitutionnaliste tendra à privilégier le facteur institutionnel. L'école française de la science politique constitutionnaliste n'a d'ailleurs pas à rougir de ses travaux en la matière commencés avec Maurice Duverger et Georges Vedel, il y a cinquante ans, jusqu'aux auteurs nés à la même époque et qui, depuis les années 1970, creusent la roche dans cette veine – songeons par exemple, dans l'ordre alphabétique, à Guy Carcassonne, Jean-Claude Colliard, Jean-Luc Parodi. Mais les constitutionnalistes-politistes ne sont ni idiots ni monomaniaques. Ils savent que l'explication relève de plusieurs facteurs. Ajoutons qu'une des tâches savantes des années qui viennent exige plus d'interdisciplinarité, un meilleur travail collectif entre politistes et constitutionnalistes aujourd'hui parfois séparés à l'excès, pour mieux comprendre ces interactions.

Pour l'Italie, Manzella voit profondément juste. Il souligne l'essentiel : la profonde mutation provoquée par l'objectif d'entrée immédiate dans la zone euro. La substitution d'un cercle vertueux reliant démocratie majoritaire et modernisation économique au cercle vicieux dans lequel le parlementarisme proportionnaliste et l'étatisme corrompu s'entretenaient mutuellement. Le grand débat entre savants « libéraux » et savants « progressistes », entre Joseph LaPalombara et Norberto Bobbio, semble tranché en faveur de ce dernier<sup>3</sup>. Notons, pour le plaisir, le paradoxe : c'est en devenant économiquement plus

libérale que la gauche italienne a donné tort aux politistes libéraux. C'est en renonçant à l'idéologie du secteur public par principe que la gauche italienne a prouvé que la faiblesse politique italienne était un handicap (et non un atout, comme l'affirmait avec talent LaPalombara<sup>4</sup>).

Passons maintenant au terrain de la réforme constitutionnelle. Là aussi, chacun gagnera à lire et relire notre chroniqueur. Un Français néojacobin, de gauche ou de droite, un Français « césaro-papiste » – comme dit justement Bruno Étienne – supportera mal les observations sur le potentiel montré par les « flexibilités d'une Constitution rigide ». Mais ceux de nos collègues qui ont travaillé sur les conventions constitutionnelles s'y reconnaîtront, à commencer par Pierre Avril et Yves Mény, les plus italiens de nos institutionnalistes. Que les autres se rassurent, Andrea Manzella n'en déduit pas l'inutilité d'une réforme constitutionnelle en bonne et due forme.

La question devient alors : quelle réforme constitutionnelle ? Et notre auteur de critiquer la solution dite du *semi-présidentialisme* et de lui préférer la solution que l'on pourrait appeler du *primo-ministérielisme*. Traduisons pour les profanes. Semi-présidentialisme : la gauche italienne a passé, en novembre 1997, un compromis avec la droite en acceptant l'élection directe du président, mais d'un président aux pouvoirs limités. C'est ce que les Italiens appellent le semi-présidentialisme – un présidentialisme à l'autrichienne, à la portugaise, à la finlandaise, à l'irlandaise, à la polo-

3. Olivier Duhamel, *Les Démocraties*, Paris, éd. du Seuil, coll. « Points », 1995, p. 213.

4. *Démocratie à l'italienne*, Yale University Press, 1987, trad. fr., Paris, Plon, 1990.

naise, à la roumaine, etc., bref, à l'euro-péenne, mais pas à la française. Primo-ministériisme : la solution choisie n'est plus l'élection populaire du président, mais celle du Premier ministre – qu'elle soit directe, comme en Israël, ou indirecte, comme dans les grandes démocraties majoritaires en Europe (au Royaume-Uni, grâce au scrutin majoritaire, en Allemagne ou en Espagne, grâce à la motion de censure constructive).

Nous avons connu jadis ce débat en France, dans les années 1950 et au début des années 1960. Maurice Duverger plaçait pour l'élection directe du Premier ministre. Georges Vedel, moins radical, défendait l'élection directe d'un leader, quel qu'il soit, président ou Premier ministre. Notre histoire a suivi la voie vedelienne. Maurice Duverger s'est vengé en inventant la notion de régime semi-présidentiel – d'usage délicat, mais dont la vertu heuristique incontestable tient à ce qu'elle nous fait réfléchir, même lorsqu'on la récuse. Ajoutons que, sur le terrain empirique, Israël a adopté l'élection directe du Premier ministre et en a fait la deuxième application en ce printemps 1999.

Entre l'une et l'autre voie, laquelle emprunter ? Question difficile. Tout est affaire de temps et de lieu, selon les circonstances. En France, de Gaulle étant de Gaulle, et Mitterrand, Mitterrand, seule la voie présidentiale a pu être ouverte et largement empruntée. Lionel Jospin plaça naguère pour la voie primo-ministérielle, mais Jacques Chirac a dû le faire changer d'avis, en lui démontrant involontairement les avantages du système français. En Israël,

l'élection du Premier ministre a montré ses doubles limites : quant à la personnalité du premier élu, Benjamin Netanyahu n'étant pas exactement un homme d'État ; quant à ses vertus « majoritarisantes », malgré l'élection d'Ehud Barak dès le premier tour, le multipartisme exacerbé, la partitocratie cléricalo-corrumpue continue. Autrement dit, si l'on souhaite une démocratie majoritaire, l'élection directe du chef du gouvernement ne suffit pas, il faut le doter de pouvoirs réels.

A Rome, la démocratie majoritaire a fait un bond en avant au printemps 1996. Les électeurs ont porté au pouvoir *et* la coalition de gauche et centre gauche *et* le nouveau Premier ministre Romano Prodi. Puis elle a perdu quelques feuilles à l'automne 1998 : Prodi renversé, l'élu du peuple renvoyé à ses chères études (en attendant Bruxelles). Mais Prodi fut remplacé par Massimo d'Alema – le quasi-élu du peuple, par le leader du parti majoritaire, le PDS, parti démocratique de gauche<sup>5</sup>. Le recul est aussi progrès, sublime dialectique de la politique italienne.

Et voici le bémol : la transition n'est pas finie, cher Andrea Manzella. L'Italie n'en finit pas d'effectuer son passage entre la I<sup>re</sup> et la II<sup>e</sup> République. Elle n'établira une vraie démocratie majoritaire qu'en combinant élection majoritaire des députés et élection d'un chef du gouvernement doté de pouvoirs réels. Idéalement, l'élection d'un Premier ministre révocable par le Parlement est préférable à celle d'un président irresponsable. On évite ainsi deux inconvénients bien connus des Français et des

5. Voir Pierre Astié et Dominique Breillat, « Repères étrangers », *Pouvoirs* n° 88, janvier 1999, p. 156.

Américains : la cohabitation d'un côté, l'irresponsabilité de l'autre (ou les délires « kennetstariens » pour y remédier, ce qui est pire encore).

Nous voici à la conclusion, pour alimenter nos prochains débats. Le primoministériisme offre une meilleure démocratie que le présidentielisme. La

démocratie européenne le pratique dans tous ses grands pays occidentaux hors la France. Mais l'Histoire ne permet pas toujours d'emprunter cette voie royale vers la démocratie majoritaire. Comment faire pour que l'Italie y parvienne ? Et, qui sait, pour qu'un jour la France aussi suive ce chemin ?...

## REPÈRES ÉTRANGERS

(1<sup>er</sup> JANVIER – 30 AVRIL 1999)

### ALGÉRIE

15 avril 1999 : **Élections présidentielles.** A la suite de l'annonce, à l'automne dernier, par le président Liamine Zeroual, en fonctions depuis le 31 janvier 1994, de son intention d'abrégier son mandat au nom de l'alternance, des élections présidentielles anticipées ont lieu en Algérie.

Les candidatures sont subordonnées à la réunion de 600 signatures d'élus ou de 75 000 électeurs d'au moins 25 wilayas.

Alors que le Conseil constitutionnel avait retenu sept candidats, sur les onze dossiers présentés, seul Abdelaziz Bouteflika affronte les urnes. A la veille du scrutin, les six autres candidats se retirent en dénonçant les fraudes qui, selon eux, ont entaché les premières opérations de vote dans les bureaux itinérants du Sahara et dans les casernes, au profit de M. Bouteflika, présenté comme le « candidat du pouvoir ».

Officiellement, la participation a été de 60,25 % (à peine inférieure à celle de 1995) (cf. *RE*, 77, 1995) des 174 488 759 inscrits. Ce nombre est

contesté par l'opposition, qui estime que le taux réel se situe autour de 23 %.

Abdelaziz Bouteflika, 64 ans, soutenu par le FLN, l'Union générale des travailleurs algériens (UGTA) et le parti islamique Ennahda, favori de l'armée, ministre des Affaires étrangères de 1963 à 1979, est élu avec 7 495 045 voix (73,79 %). Le Rassemblement national démocratique du président Zeroual s'est rallié à lui.

En dépit de leur retrait, les autres candidats obtiennent les résultats suivants : Ahmed Taleb Ibrahim, 67 ans, ancien ministre des Affaires étrangères, candidat indépendant, soutenu par l'ex-FIS, 1 265 594 voix (12,53 %) ; Abdallah Djaballah, 43 ans, Mouvement de la réforme nationale (MRN), ancien leader du parti Ennahda, islamiste, 400 080 voix (3,95 %) ; Hocine Aït-Ahmed, 73 ans, Front des forces socialistes, l'un des neuf chefs historiques de la Révolution, kabyle, 321 179 voix (3,17 %) ; Mouloud Hamrouche, 55 ans, ancien Premier ministre réformateur de 1989 à 1991, 314 160 voix (3 %) ; Mokdad Sifi, 59 ans, ancien Premier ministre d'avril 1994 à

\* Université de Poitiers.

décembre 1995, RND, 226 139 voix (2,24 %) ; Youcef El-khatib, 66 ans, ancien colonel de l'ALN, médecin, indépendant, 121 414 voix (1,22 %) (*Le Figaro*, 15-19 avril 1999 ; *Libération*, 11-12 au 21 et 28 avril 1999 ; *Le Monde*, 31 janvier-1<sup>er</sup> février, 2, 13 et 30 mars, 8, 10, 14 au 18-19, 22 et 28 avril 1999 ; *Courrier international*, 8 avril 1999).

## ALLEMAGNE

### 7 février 1999 : Élections régionales.

170 Les élections régionales en Hesse, fief ancien du Parti social-démocrate (*das rote Nest*, « le nid rouge »), sont un échec grave pour la coalition au pouvoir. Même s'il progresse, le SPD perd la majorité en raison du recul sensible de son allié Vert qui paie sa « respectabilité gouvernementale ». Les chrétiens-démocrates (1 214 886 voix, 43,4 %, +4,2) sont le premier parti du Land avec 50 sièges (+5). Avec 1 101 904 suffrages (39,4 %), le SPD progresse d'1,4 point et obtient 46 élus (+2). N'obtenant que 201 084 voix (7,2 %) et 8 députés (-5), les Verts enregistrent un recul de 4 points. Les libéraux réussissent de peu à survivre avec 5,1 % des suffrages (142 698 ; -2,3), sauvant 6 sièges (-2).

La conséquence pour le chancelier Gerhard Schröder est la perte de la majorité au Bundesrat, où il tombe de 38 à 33 sièges sur 69. Celui-ci est présidé par le nouveau ministre-président de Hesse, le chrétien-démocrate Roland Koch (*Libération*, 8 et 9 février 1999 ; *Le Monde*, 9 février 1999 ; [www.hsl.de/Lwahl1999/Lwahl00htm](http://www.hsl.de/Lwahl1999/Lwahl00htm)).

11 mars au 12 avril 1999 : **Gouvernement. Parti social-démocrate.** Président du Parti social-démocrate, au pou-

voir depuis les élections législatives du 27 septembre 1998 (cf. *RE*, 88, 1998) et ministre des Finances, M. Oskar Lafontaine, ancien candidat à la chancellerie en 1990, ministre-président de Sarre jusqu'en novembre 1998, en désaccord avec le chancelier Gerhard Schröder notamment sur la politique fiscale, démissionne de ses deux fonctions.

M. Hans Eichel, maire de Kassel et ministre-président battu de Hesse, est désigné comme ministre des Finances.

Après avoir été élu président provisoire du parti par le comité directeur le 12 mars (23 voix contre 6 et 3 abstentions), Gerhard Schröder est confirmé un mois plus tard par 370 voix (76 %) contre 102 et 15 abstentions. On est loin des 93 % obtenus par Lafontaine en 1997. Moins de sept mois après son accession à la chancellerie, il devient le huitième président du SPD et conserve à ses côtés le secrétaire général du parti, Ottmar Schreiner, 53 ans, sarrois nommé par Lafontaine (*Le Figaro*, 12, 13-14 mars 1999 ; *Libération*, 12, 13-14, 19 mars et 12, 13 et 26 avril 1999 ; *Le Monde*, 13, 14-15 mars, 11-12 avril 1999).

### 19 avril 1999 : Bundestag/Reichstag.

Le président du Bundestag, Wolfgang Thierse, reçoit les clés des nouveaux bâtiments du Reichstag à Berlin des mains de l'architecte britannique Norman Foster, cinquante ans après la naissance de la République fédérale d'Allemagne, dix ans après la chute du mur de Berlin.

Construit entre 1884 et 1894 sous l'empereur Guillaume II, le bâtiment fut totalement ravagé par le feu, un mois à peine après l'arrivée de Hitler au pouvoir, par un incendie criminel suscité par les nazis, le 27 février 1933. Recons-

truit dans les années 1960, il est resté inutilisé jusqu'à la réunification, les Alliés y ayant interdit toute séance plénière du Parlement.

Le 3 octobre 1990, le Parlement de toute l'Allemagne y a siégé une seule fois dans l'attente de sa rénovation. Après soixante-six ans d'interruption, le Reichstag redevient donc le siège du Parlement allemand.

Un débat s'est instauré sur le nom qu'il convenait de donner au bâtiment : Bundestag ou Reichstag, ce dernier nom évoquant pour certains des images négatives. Le « Conseil des Anciens » du Bundestag, après quelque hésitation, a choisi Reichstag pour le bâtiment, l'institution conservant, quant à elle, le nom Bundestag.

Ce n'est que le 6 septembre que ministres et parlementaires s'installeront définitivement à Berlin (*Le Figaro*, 20 avril 1999 ; *Libération*, 20-21 mars, 19 et 20 avril 1999 ; *Le Monde*, 20 et 21 avril 1999 ; *Courrier international*, 1<sup>er</sup> avril 1999).

## CHILI

24 mars 1999 : **Chef de l'État. Responsabilité.** Le comité d'appel de la Chambre des Lords ayant cassé, le 17 décembre, le précédent jugement de ses pairs en date du 25 novembre 1998 (cf. *RE*, 89, 1999), les sept juges de la Chambre des Lords (Lord Browne-Wilkinson, Lord Goff of Chieveleg, Lord Hope of Craighead, Lord Hutton, Lord Saville of Newgate, Lord Millett, et Lord Phillips of Worth Matravers) ont dû réexaminer la question de l'immunité du général Augusto Pinochet, chef de la junte chilienne, à la suite du coup d'État, du 11 septembre 1973 au 27 juin 1974,

chef de l'État du 27 juin 1974 au 11 mars 1990, arrêté alors qu'il séjournait au Royaume-Uni pour des raisons de santé, à la demande du juge espagnol Baltasar Garçon.

Le 24 mars 1999, après six semaines de délibéré, la Chambre des Lords, en dépit de l'intervention de Lady Thatcher, baronne de Kesteven, et du Vatican auprès du gouvernement britannique, en faveur de la libération du général, refuse une nouvelle fois d'accorder l'immunité de souveraineté à Augusto Pinochet par six voix contre une, sur le rapport de Lord Browne-Wilkinson, doyen des juges, mais seulement pour la période postérieure à décembre 1988, date à laquelle le Royaume-Uni a ratifié la Convention internationale contre la torture de 1984. Cela a pour conséquence de réduire considérablement les charges contre l'ancien dictateur, le nombre de crimes reprochés tombant de 32 à 3 (affaires Regina v. Bartle et Regina v. Evans and Another and the Commissioner of Police for the Metropolis and others Ex Parte Pinochet).

Le 15 avril, le ministre de l'Intérieur Jack Straw donne l'autorisation de poursuivre la procédure d'extradition de Pinochet vers l'Espagne qui l'accuse de 40 cas de torture ou disparition de ressortissants espagnols ou hispano-chiliens.

La procédure n'est pas pour autant terminée. La cour de Bow Street, spécialisée dans les affaires d'extradition, doit, à son tour, examiner le dossier avant que le ministre de l'Intérieur ne se prononce de nouveau – ce qui devrait encore demander plusieurs mois.

Soumis aux arrêts domiciliaires depuis le 16 octobre, la restriction de la liberté de mouvement du général Pinochet, en raison notamment des impératifs de sa

sécurité coûte 50 000 livres par semaine au contribuable britannique (*Le Figaro*, 18, 24, 25, 30 mars, 16 avril 1999 ; *Libération*, 14, 18, 19, 22, 23-24 janvier, 20-21, 23 février, 15, 24, 26, 30 mars et 16 avril 1999 ; *Le Monde*, 16, 19, 21 janvier, 3, 20, 23 février, 10, 18, 23 au 28-29, 31 mars, 2, 9, 11-12 et 16 avril 1999 ; *Courrier international*, 1<sup>er</sup> avril 1999 ; *Les Petites Affiches*, n° 18, 26 janvier 1999, p. 13-n°74, 14 avril 1999, p. 5sq. ; www.publications.parliament.uk).

## CHINE

172

15 mars 1999 : **Révision constitutionnelle**. L'Assemblée nationale du peuple (ANP) effectue un nouveau toilettage de la Constitution, afin notamment de renforcer la légitimité du secteur privé susceptible de fournir des activités de substitution aux salariés des entreprises publiques et d'affermir la volonté réformatrice du régime sur le plan économique.

Déjà, en 1988, une première révision avait reconnu l'existence du secteur privé, mais l'avait limité au rôle de « complément de l'économie publique socialiste » (article 11 nouveau). En 1993, était apparue l'« économie socialiste de marché » (article 15 nouveau) qui devait progressivement s'appliquer dans « une étape initiale du socialisme ».

Désormais, sont modifiés :

– La préface de la Constitution. La phrase « La Chine est actuellement dans la phase initiale du socialisme », incorporée en 1993, est remplacée par « La Chine sera pour longtemps dans la première phase du socialisme ».

– L'article 5. Le premier paragraphe est ainsi complété : « La République populaire de Chine devrait adopter le principe

de l'État de droit, du gouvernement selon les règles de la loi, et ériger un État socialiste réglementé par la loi. »

– L'article 11 est ainsi amendé : le secteur privé devient « une composante importante de l'économie socialiste de marché » et non plus simplement « un complément de l'économie publique socialiste ». En outre, le pays « doit protéger les droits légitimes et les intérêts des entrepreneurs individuels et des sociétés privées ».

– Le monde rural est officiellement plus ouvert à des circuits de distribution indépendants.

– « Les activités contre-révolutionnaires » deviennent des « crimes mettant en danger la sécurité de l'État » (article 28 nouveau) (*Le Figaro*, 5 mars 1999 ; *Libération*, 6-7 et 16 mars 1999 ; *Le Monde*, 3 février et 7-8 mars 1999).

## ÉTATS-UNIS

12 février 1999 : **Impeachment**. L'affaire Lewinsky (cf. *RE*, 89, 1999) trouve enfin son épilogue. Le procès du président William (Bill) Jefferson Clinton commence le 7 janvier devant le Sénat, la Chambre des représentants ayant voté deux articles de destitution le 19 décembre 1998 : « avoir volontairement fourni un témoignage parjure, faux et trompeur au grand jury (le 17 août) sur la nature et les détails de sa relation avec Monica Lewinsky, employée subalterne du gouvernement » ; « s'être engagé personnellement et au travers de ses subordonnés et agents, dans un type de conduite ou de complot visant à retarder, à entraver, à camoufler et à dissimuler l'existence de preuves et de témoignages » liés à l'affaire Paula Jones. Elle avait rejeté les accusations de faux témoi-

gnage le 17 janvier 1998 dans l'affaire Paula Jones, et d'abus de pouvoir.

Après que le président de la commission judiciaire de la Chambre des représentants, Henry Hyde, a lu les deux chefs d'accusation, le sénateur Strom Thurmond, 98 ans (!), président *pro tempore* fait prêter serment au *Chief Justice* William Rehnquist, puis celui-ci, à son tour, fait prêter serment aux sénateurs « d'administrer la justice de manière juste et impartiale ».

Les avocats du président réfutent les accusations le 11 janvier et, le 14, s'ouvre la première audience avec la présentation de l'accusation par les treize « procureurs » républicains de la Chambre qui se poursuit jusqu'au 16. Le 25 janvier le Sénat débat à huis clos et décide, par 56 voix (55 républicains et Russ Feingold, démocrate du Wisconsin) contre 44 de refuser d'ajourner la procédure. Il décide aussi de convoquer trois témoins : Monica Lewinsky, Vernon Jordan, avocat du président Clinton, et Sidney Blumenthal, conseiller de la Maison-Blanche. Ils seront interrogés du 1<sup>er</sup> au 3 février.

Le 12 février, le président Clinton est acquitté, étant déclaré non coupable de parjure par 54 voix contre 45 et un bulletin blanc, et non coupable d'obstruction à la justice par 50 voix contre 50, la majorité requise était de 67 voix. Lors du premier vote, 10 sénateurs républicains se sont joints aux démocrates.

Si l'affaire Paula Jones s'est terminée à la suite d'une transaction par le versement à M<sup>me</sup> Jones de 850 000 dollars, le président Clinton n'en est pas moins condamné, le 13 avril 1999, pour outrage à magistrat par un juge fédéral de Little Rock pour avoir caché la nature exacte de ses relations avec Monica Lewinsky lorsqu'il avait été

interrogé par les avocats de Paula Jones le 17 janvier 1998.

C'est la seconde fois, dans l'histoire du pays que le Sénat siégeait pour une procédure d'*impeachment* contre le président des États-Unis. En janvier 1843, la procédure engagée contre le président John Tyler n'avait pas dépassé le stade de la Chambre des représentants. En revanche, les 16 et 26 mai 1868, c'est à une voix près que la procédure entamée contre le président Andrew Johnson avait échoué. Le motif de ce vote très politique avait été le renvoi du secrétaire d'État à la Guerre sans l'accord du Sénat, contrairement au *Tenure of Office Act* du 2 mars 1867, considéré d'ailleurs ultérieurement comme contraire à la Constitution par la Cour suprême. Richard M. Nixon avait préféré démissionner le 8 août 1974 face à la certitude qu'il avait d'être destitué.

C'est la quatorzième fois que le Sénat siégeait. Il avait déjà eu à se prononcer pour un président, un sénateur (auquel la procédure ne s'applique pas), un secrétaire à la Guerre et dix juges fédéraux. Le dernier cas visait Nixon – Walter Nixon –, juge du Mississippi, déchu en 1989 pour parjure ! (*Le Figaro*, 7, au 9-10, 23-24, 27 janvier, 2, 12, 13-14 février 1999 ; *Libération*, 4, 8, 9-10, 12 au 18, 23-24, 25, 28, 30-31 janvier, 2, 5, 10, 12, 13-14 février, 5 mars, 6 et 14 avril 1999 ; *Le Monde*, 2, 5 au 7, 9 au 17-18, 20, 21, 23, 26 au 30 janvier, 2 au 5, 12 au 14-15 février, 4, 5, 21-22 mars et 14 avril 1999 ; *Time*, 22 février 1999).

## GRANDE-BRETAGNE

20 janvier 1999 : **Chambre des Lords**. La commission royale présidée par Lord Waheham, ancien ministre de Mar-

174 garet Thatcher, désignée pour examiner le projet de réforme de la Chambre des Lords, propose de supprimer les pairs héréditaires. Actuellement, la Chambre compte 1 290 membres dont 26 Lords spirituels, représentant l'Église anglicane, 751 à titre héréditaire (dont 16 femmes), 8 pairs héréditaires de première création, 27 Lords de justice en vertu de l'*Appellate Jurisdiction Act 1876* et 478 nommés à titre viager (dont 87 femmes) en vertu du *Life Peerages Act 1958*. 500 Lords à titre viager resteraient à titre provisoire et la nouvelle chambre prendrait le nom de Sénat. Le *House of Lords Act* est adopté en deuxième lecture le 3 février par 381 voix contre 135. Le parti travailliste est fortement minoritaire dans la Chambre haute et irrité par l'opposition manifestée à de nombreux textes proposés par le cabinet. La Chambre compte 474 conservateurs contre 176 travaillistes, 68 libéraux-démocrates, 335 indépendants (*Cross Bench*) et 107 autres (*Libération*, 21 janvier et 11 février 1999 ; *Le Monde*, 20 janvier 1999 ; [www.klipsan.com/elections.htm](http://www.klipsan.com/elections.htm), 3 février 1999).

## ITALIE

18 avril 1999 : **Référendum.** Le troisième référendum en huit ans sur le mode de scrutin est un échec. Actuellement, les trois quarts des 630 sièges sont pourvus au système uninominal majoritaire à un tour et le reste à la représentation proportionnelle. Il était proposé aux Italiens de recruter l'ensemble de la chambre selon le système britannique. La participation n'ayant pas atteint 50 % (49,6 %), le référendum n'est pas validé en dépit d'une victoire écrasante du oui avec 91,5 % des suffrages exprimés

(*Le Figaro*, 20 avril 1999 ; *Libération*, 17-18 avril 1999 ; *Le Monde*, 20 avril 1999).

## SUISSE

1<sup>er</sup> janvier 1999 : **Élection.** Ruth Dreifuss, chef du département de l'Intérieur (social), 58 ans, francophone, socialiste, féministe, est la première femme à présider la Confédération helvétique pour un an (*Libération*, 2-3 janvier 1999 ; *Le Monde*, 3-4 janvier 1999).

7 février 1999 : **Votation.** Les électeurs assouplissent les conditions d'éligibilité des membres du Conseil fédéral. Jusqu'alors, ils devaient tous être d'un canton différent. Désormais, il faudra « une représentation équitable des diverses régions et communautés linguistiques au gouvernement ». 1 286 768 (74,7 %) approuvent la réforme contre 436 518 (25,3 %). Deux cantons sont hostiles à ce changement : le Valais et le Jura. La participation a été de 37,1 % (*Le Monde*, 9 février 1999).

18 avril 1999. **Constitution. Votation.** Les Suisses disposent maintenant d'une nouvelle Constitution. En fait, il s'agit d'une mise à jour de la Constitution du 29 mai 1874, déjà révisée 140 fois. Elle prendra effet le 1<sup>er</sup> janvier 2000. Si le nouveau texte commence toujours par l'invocation de « Dieu tout-puissant », il comporte quelques innovations. On a voulu un texte dans une langue plus simple et une constitution plus courte qui comporte tout de même 196 articles. Il y a tout d'abord une énumération des droits fondamentaux dont le premier est la dignité humaine (art. 7) qui, à l'instar de la Loi fondamentale allemande,

semble devenir le droit essentiel de l'homme avec le droit à la vie qui inclut l'interdiction de la peine de mort (art. 10). On notera également la reconnaissance du droit de grève avec possibilité de *lock-out* (art. 28).

On profite de ce toilettage pour faire disparaître les dispositions désuètes ou n'ayant pas lieu de figurer dans une constitution. C'est ainsi que les articles sur les réserves de blé ou l'interdiction de l'absinthe disparaissent. Il en est de même pour l'obligation de rembourser les billets et d'assurer la couverture-or des billets émis.

La nouvelle Constitution est acceptée par 969 385 oui (59 % des 35,3 % des

électeurs ayant participé au scrutin) contre 669 179 non (40,8 %). Le oui l'a emporté dans 13 cantons contre 10 (Uri, Schwyz, Glaris, Schaffhouse, Saint-Gall, Argovie, Thurgovie, Valais et les demi-cantons d'Obwalden et Appenzell). Tous les cantons francophones à l'exception du Valais (en partie germanophone) se sont prononcés favorablement. Le canton de Genève a donné le record de oui avec 85,9 %.

La démocratie directe ne fait pas recette même quand il s'agit d'adopter une nouvelle Constitution qui, il est vrai, s'inscrit dans la continuité de celle qu'elle remplace (*Le Monde*, 20 avril 1999 ; [www.admin.ch/ch/f](http://www.admin.ch/ch/f)).



CHRONIQUE  
CONSTITUTIONNELLE FRANÇAISE

(1<sup>er</sup> JANVIER – 30 AVRIL 1999)

*Les références aux 23 premières chroniques sont données sous le sigle CCF suivi du numéro correspondant de Pouvoirs et de la page du recueil qui les réunit : Chroniques constitutionnelles françaises, 1976-1982 (PUF, 1983).*

177

REPÈRES

- 1<sup>er</sup> janvier. Charles Pasqua présentera une liste aux élections européennes.
- 6 janvier. Daniel Cohn-Bendit se déclare « libéral-libertaire ».
- 9 janvier. Anne-Marie Comparini (UDF) est élue président du conseil régional Rhône-Alpes.
- 10 janvier. « Daniel Cohn-Bendit est le représentants des élites mondialisées », estime Jean-Pierre Chevènement.
- 20 janvier. Philippe Séguin dirigera la liste du RPR avec Alain Madelin.
- 23-24 janvier. Congrès extraordinaire du Front national à Marignane sans Jean-Marie Le Pen : Bruno Mégret est élu président.
- 31 janvier. Manifestation contre le PACS.
- 4 février. François Hollande conduira la liste du PS.
- 5 février. Congrès de la CGT : Bernard Thibault succède à Louis Viannet au secrétariat général.
- 7 février. Le conseil national de l'UDF décide de présenter une liste autonome.
- 8 février. Des agriculteurs saccagent le bureau de Dominique Voynet.
- 19 février. Robert Hue présente sa liste comme celle du « mouvement social ».
- 25 février. Échange de lettres polémiques entre Philippe Séguin et François Bayrou.
- 8 mars. Accord entre le Mouvement des citoyens et le PS sur la liste européenne.
- 20 mars. Manifestation à Paris des syndicats d'enseignants contre la politique de Claude Allègre.
- 22 mars. Alain Juppé et Bernard Pons appellent à un second septennat de Jacques Chirac.
- 26 mars. Jean-Marie Le Chevallier, maire de Toulon, quitte le Front national de Jean-Marie Le Pen.
- 3 avril. Polémiques autour du rapport Charpin sur les retraites.

- 7 avril. Le barreau de Paris demande des poursuites disciplinaires contre la juge Eva Joly.
- 9 avril. Charles Pasqua et Philippe de Villiers feront liste commune aux européennes.
- 16 avril. Philippe Séguin quitte la présidence du RPR et la tête de la liste aux européennes.
- 18 avril. François Bayrou somme le RPR et DL d'accepter le projet européen de l'UDF pour constituer une liste commune.
- 21 avril. Nicolas Sarkozy, président par intérim du RPR, et Alain Madelin conduiront la liste RPR-DL.
- 25 avril. Robert Hue répète que les communistes « avaient décidé de participer au gouvernement pour faire entendre leur voix ».
- 27 avril. Le préfet de Corse est convoqué à Paris, après la mise en examen de trois gendarmes.
- 28 avril. Le PS et le PCF rejettent les propositions de meeting unitaire des Verts.

#### AMENDEMENT

– *Bibliographie.* Jean-Pierre Camby, « L'article 45 de la Constitution et le droit d'amendement après réunion de la CMP : une "audace salutaire" de la part du Conseil constitutionnel », *RDP*, 1999, p. 19.

#### ASSEMBLÉE NATIONALE

– *Bibliographie.* « Groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire », AN, *Documents d'information de l'Assemblée nationale*, 3/99.

– *Bureau.* M. Fabius, ayant décidé, le 13-1, de prendre du « recul » par rapport à l'Assemblée, le temps du procès du sang contaminé devant la Cour de justice de la République (*Le Figaro*, 14-1), n'a pas présidé ses délibérations. En l'absence de toute délégation de compétence, voire de signature, il a appartenu au premier vice-président, M. Forni (S) de présider la conférence hebdomadaire des présidents de groupes et la séance des questions au gouvernement à compter du 9-2 (p. 1072). De manière exceptionnelle, sinon inédite, celui-ci a donné lecture du message présidentiel, le 2-3 (p. 1855), relatif à la ratification du traité d'Amsterdam. Les autres vice-présidents ont présidé les séances. M. Fabius a retrouvé le perchoir, le 10-3 (p. 2216).

M<sup>me</sup> Catala (Paris, 11<sup>e</sup>) (RPR) est devenue vice-présidente, le 10-2 (p. 2207), après le décès de M. Péricard, le 2-2 (p. 1827).

– *Composition.* L'élection de M. Belvisio (Bouches-du-Rhône, 9<sup>e</sup>) (C) a été annulée par le Conseil constitutionnel, le 3-2 (p. 1827) (cette *Chronique*, n° 88, p. 160). M. Deflesselles (DL) a été élu, le 28-3 (p. 4746), au scrutin de ballottage, en remplacement. M. Nallet (Yonne, 2<sup>e</sup>) (S) a abandonné son mandat au profit de son suppléant, M. Caultet, à la suite de la prolongation de sa mission auprès du garde des Sceaux (cette *Chronique*, n° 88, p. 160 et 174).

V. *Commission. Droit parlementaire. Parlement. Parlementaires en mission.*

#### AUTORITÉ JUDICIAIRE

– *Bibliographie.* R. Bouchery et J.-P. Machelon, « La magistrature entre

l'Empire et la République (1870-1879) », *Histoire de la justice*, n° 11, 1998, p. 275 ; J. Danet, « Le pouvoir judiciaire en question », *Universalia*, 1999, p. 120 ; J.-P. Jean, « Les réformes de la justice », *Regards sur l'actualité*, n° 248, La Documentation française, 1999, p. 17.

– *Mise en cause*. « Les pratiques antiterroristes qui prévalent en France ouvrent la voie à une justice arbitraire », a estimé la Fédération internationale des droits de l'homme, dans son rapport rendu public, le 21-1 (*Le Monde*, 22-1).

– *Montée en puissance*. A l'occasion de la rentrée solennelle de la Cour de cassation, le Premier président, Pierre Truche, a déclaré, le 13-1 : « Oui, nous montons en puissance et c'est une garantie pour la démocratie, mais nous devons être encore plus conscients de nos devoirs » (*PA*, 15-1).

V. *Conseil supérieur de la magistrature. Libertés publiques*.

## AUTORITÉ JURIDICTIONNELLE

– *Bibliographie*. J. Massot et Th. Girardot, *Le Conseil d'État*, La Documentation française, 1999 ; *EDCE*, n° 50, *ibid*.

– *Site Internet*. Un arrêté du 9-4 en porte création (p. 5705).

## BICAMÉRISME

– *Bibliographie*. V. *Amendement*.

## CODE ÉLECTORAL

– *Élections régionales*. La loi 99-36 du 19-1 relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse et au fonctionnement des conseils régionaux (p. 1024), complétée par le décret 99-232 du 24-3 (p. 4522), ramène à 5 ans la durée de leur mandat (art. L 336), abandonne le système des listes départementales au profit de la liste régionale (art. L 338), et remplace la représentation proportionnelle par un scrutin à deux tours inspiré du scrutin municipal (la prime dont bénéficie la liste arrivée en tête est seulement du quart des sièges à pourvoir au lieu de la moitié), tout en modifiant les pourcentages d'admission à la répartition des sièges (3 %), d'accès au second tour (5 %) et de fusion des listes (3 %).

D'autre part, les dispositions relatives à la composition du collège électoral des sénateurs sont adaptées en vue de répartir les conseillers régionaux entre les collèges départementaux (titre III *bis*).

V. *Collectivités territoriales. Sénat*.

## COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon et Y. Gautier (dir.), *Identité, Nationalité, Citoyenneté outre-mer*, Centre des hautes études sur l'Afrique et l'Asie modernes, 1999 ; A. Gruber, « La réforme des conseils régionaux », *PA*, 12-2 ; D. Lallement, « Intercommunalité : les enjeux d'une nouvelle réforme », *Regards sur l'actualité*, n° 247, La Documentation française, 1999, p. 3 ; R. Porteilla, « Le nouveau statut de la Polynésie française », *RFDA*, 1999, p. 14.

– « Art. 44.3 » *régional*. En vue de favoriser l'adoption du budget dans une région dépourvue de majorité, la loi 99-36 du 19-1, après déclaration de conformité du Conseil constitutionnel (98-407 DC), autorise le président de la collectivité, à l'issue de l'examen du budget, selon la procédure normale, à faire procéder à un vote d'ensemble sur le projet initial, modifié, le cas échéant, par un ou plusieurs amendements soutenus ou adoptés au cours de la discussion (nouvelle rédaction de l'article L 4311-1 du CGCT). Le vote bloqué fait école (p. 1024).

– « Art. 49.3 » *régional*. La loi 99-36 du 19-1 précitée modifie celle du 7-3-1998 (cette *Chronique*, n° 86, p. 189) en étendant la procédure d'adoption sans vote aux taux des impôts régionaux et aux décisions budgétaires modificatives (nouvelle rédaction de l'article L 4311-1-1 du CGCT).

– *Conseillers généraux*. Dans l'attente du changement de dénomination souhaitée en faveur de « conseillers départementaux », lors de leur assise à Deauville, le 7-4 (*Le Monde*, 10-4), le ministre de l'Intérieur dresse pour chaque département métropolitain leur répartition suivant les tranches d'âge. Celle allant de 51 à 60 ans est la plus importante : 37,7 % des effectifs (AN, Q, p. 1758).

– *Droit local alsacien-mosellan*. Le ministre de l'Intérieur rappelle que l'enseignement religieux fait partie intégrante de l'enseignement dispensé dans les écoles primaires. Un décret du 29-1-1890 détermine les modalités selon lesquelles les communes assurent la fourniture gratuite des livres (AN, Q,

p. 2387). Pour sa part, le garde des Sceaux précise le droit des associations (art. 61 du Code civil local) à la lumière de la jurisprudence administrative (*ibid.*, p. 2541).

– *Écharpe tricolore*. Les magistrats municipaux sont appelés à la ceindre dans les cérémonies publiques (art. R 112-2 du Code des communes), ainsi que leurs adjoints, quand ils les remplacent, selon la pratique. En revanche, les conseillers municipaux ne peuvent recourir à ce signe distinctif, indique le ministre de l'Intérieur (AN, Q, p. 2389). Conformément au déployé sous l'emblème national (art. 2C), l'écharpe se porte de l'épaule droite au côté gauche, les glands se plaçant sur la gauche à hauteur de la ceinture (AN, Q, p. 1604).

– *Élus locaux*. Le ministre de l'Intérieur dresse par catégories leur origine (secteurs public et privé) ainsi que les pensionnés et retraités civils (AN, Q, p. 2242).

– *Libre administration*. Les nouvelles dispositions législatives destinées à faciliter le vote du budget (*supra*) ne sont pas contraires à ce principe constitutionnel, a jugé le Conseil constitutionnel (98-407 DC), dès lors que « le conseil régional est libre de rejeter le texte qui lui est soumis [...] le législateur n'a [pas] privé l'organe délibérant de la région d'attributions effectives », sauf à prévoir la publicité des séances de la commission permanente. La différence est bien tenue, il faut en convenir (art. 24 de la loi déferée) (cette *Chronique*, n° 86, p. 189). Par ailleurs, la dénomination des espaces publics obéit à ce principe (AN, Q, p. 950)

– *Polices municipales*. La loi 99-291 du 15-4 est venu les réglementer (p. 5607).

– *Statut de la Nouvelle-Calédonie*. En application de l'article 77 C (cette *Chronique*, n° 88, p. 177), la LO 99-209 du 19-3 et la loi 99-210 du même jour (p. 4197 et 4226) mettent en vigueur l'accord de Nouméa signé le 5-5-1998 par les représentants du FLNKS et du RPCR. Outre la création d'une citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie (art. 4 de la LO précitée), la nouvelle répartition des compétences entre l'État et la Nouvelle-Calédonie (art. 21 et suiv.) doit acheminer celle-ci vers la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté à partir de 2014 (art. 217). Quant au Congrès, assemblée délibérante (art. 83), il vote le budget, les lois du pays (art. 89), désigne et censure, le cas échéant, le gouvernement (art. 95 et 108). Un sénat coutumier est créé, au surplus (art. 137). La Nouvelle-Calédonie cesse d'être un « territoire » (art. 29 de la loi 99-210) pour se présenter à la manière d'un État fédéré *sui generis*.

V. *Conseil constitutionnel. Libertés publiques. LO relative à la Nouvelle-Calédonie*.

#### COMMISSION D'ENQUÊTE

– *Régime étudiant de la sécurité sociale*. L'Assemblée a décidé à l'unanimité, le 4-3, de créer une commission d'enquête de 30 membres sur le régime étudiant de la sécurité sociale. Les propositions de résolution de MM. Goasguen (DL-I) et Angot (RPR) visaient la MNEF, mais deux informations judiciaires ayant été ouvertes à la suite de l'information transmise au parquet par la Cour des comptes sur la MNEF, le garde des Sceaux a laissé

à l'Assemblée « le soin d'apprécier si ces procédures ne sont pas de nature à faire obstacle à la création de la commission d'enquête ». Le rapporteur a rappelé que, depuis 1971, il était admis, notwithstanding l'interdiction d'enquêter « sur des faits ayant donné lieu à des poursuites judiciaires », que cette circonstance n'était pas en soi un motif d'irrecevabilité, mais incitait à ne pas centrer l'enquête sur la seule MNEF comme il était proposé (p. 2040).

#### COMMISSIONS

181

– *Commission spéciale*. Le Sénat a décidé la constitution d'une commission spéciale chargée d'examiner le projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, dont il a nommé les membres le 10-2 (*BIRS*, 716, p. 19).

– *Mission d'information*. Suivant les conclusions du rapporteur de la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les conditions de la présence des loups en France, la commission des lois a décidé, le 10-3, de créer une mission d'information sur ce sujet (*BAN*, 58, p. 21).

– *Situation au Kosovo*. La commission des affaires étrangères a entendu M. Hubert Védrine, le 24-3, sur le Kosovo et le conseil européen de Berlin, puis le 13-4 (avec M. Josselin) ; la commission de la défense a entendu M. Alain Richard, le 26-3, sur la participation de la France aux opérations de l'OTAN en Yougoslavie, ainsi que le 13-4. Les deux commissions ont tenu une réunion commune, les 30-3, 6-4 et 20-4, pour l'audition des deux ministres sur le

même sujet (cette *Chronique*, n° 58, p. 135).

V. *Déclaration du gouvernement. Dyarchie. Parlement. Questions.*

#### CONGRÈS DU PARLEMENT

182 – *Convocation.* Pour la 10<sup>e</sup> fois depuis 1958 et la 4<sup>e</sup> depuis l'élection de J. Chirac (cette *Chronique*, n° 88, p. 162), le Congrès du Parlement a été convoqué, le 18-1 (décret du 30-12-1998, p. 20049), en vue de procéder à la 12<sup>e</sup> révision de la Constitution, rendue nécessaire par la décision du Conseil constitutionnel du 31-12-1997 relative au traité d'Amsterdam (cette *Chronique*, n° 85, p. 169).

– *Règlement.* Le président du Congrès, qui est celui de l'Assemblée nationale, a décidé avec celui du Sénat de former un groupe de travail afin de savoir si le règlement adopté en 1963 « était parfaitement adapté » ; le bureau du Congrès (qui est celui de l'AN) a ensuite décidé qu'il demeurerait applicable. Toutefois, la durée maximale des explications de vote suivant l'intervention du Premier ministre a été fixée à dix minutes pour l'orateur de chaque groupe (au lieu de cinq), comme lors de la précédente réunion du Congrès.

– *Vote d'approbation.* Contrairement à la tradition (cette *Chronique*, n° 88, p. 162), le président Fabius a pris part au scrutin. Sur 884 votants et 870 suffrages exprimés (la majorité requise des 3/5<sup>e</sup> étant de 522), le projet a été approuvé au scrutin public à la tribune par 759 voix contre 111.

Ont voté pour : 244 députés socialistes sur 250 (M<sup>mes</sup> Benayoun-Nakache

et Picard votant contre, ainsi que MM. Dray et Galut ; MM. Cazeneuve et Fleury non-votants) et 77 sénateurs socialistes sur 78 (M. Mélenchon votant contre) ; sur les 36 députés communistes, 29 ont voté contre (2 s'abstenant et 2 non-votants) et sur les 16 sénateurs communistes, républicains et citoyens, 14 contre, 1 abstention et 1 non-votant ; le groupe radical, Citoyen et Vert se partageant également en 21 pour, 10 contre et 3 abstention ; tandis que les 22 sénateurs du Rassemblement démocratique et social européen votaient pour ; 115 députés RPR ont voté pour, 20 contre et 5 s'abstenant ; 73 sénateurs RPR ont voté pour, 23 contre, 1 abstention et 2 non-votants ; 65 députés UDF ont voté pour, 2 contre (M<sup>me</sup> Boutin et M. Micaut) et 2 non-votants (MM. Giscard d'Estaing et Leroy) ; 42 députés DLI ont voté pour, 1 s'abstenant (M. Sarlot) ; les 52 sénateurs de l'Union centriste ont voté pour, ainsi que 41 sénateurs républicains et indépendants (4 contre, 1 abstention et 1 non-votant) ; sur les 7 députés NI, 5 pour, 1 contre (M. de Villiers) et 1 non-votant, sur les 7 sénateurs NI, 4 pour, 2 contre et 1 abstention.

V. *Engagement international. Révision de la Constitution.*

#### CONSEIL CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie.* F. Luchaire, *Le CC*, t. III, *Jurisprudence*, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> parties, *L'État*, Économica, 2<sup>e</sup> éd., 1999 : une trilogie édifiante ; F. Hamon et C. Wiener, *La Loi sous surveillance*, Odile Jacob, 1999 ; P. Jan, *La Saisine du CC*, LGDJ, 1999 ; A. Viala, *Les Réserves d'interprétation dans la jurisprudence*

du CC, LGDJ, 1999 ; Th. Bréhier, « Le CC au péril de l'intérim », *Le Monde*, 28/29-3 ; J.-P. Camby, art. cit., *RDJ*, 1999, p. 178 ; A. Duhamel, « Le mari de Thémis », *Libération*, 29-1 ; L. Favoreu, « Les garde-fous de l'État de droit », *Le Figaro*, 22-3 ; H. Roussillon, « Le déclin annoncé du CC », *La Gazette des tribunaux du Midi*, 22-1 ; J.-É. Schoettl, « Intérêt général et Constitution », *EDCE*, n° 50, 1999, p. 375 ; M. Troper, « Comment décident les juges constitutionnels », *Le Monde*, 13-2.

– *Chr. RFDC*, 1999, p. 763 ; *RDJ*, 1999, p. 17 ; *CCC*, n° 6, 1999, p. 6.

– *Notes*. V. Goesel-Le Bihan sous 98-399 DC, 5-5-1998, *RFDA*, 1998, p. 1254 ; B. Mathieu, 98-404 DC, 19-12-1998, *ibid.*, p. 89 ; M. Entiope, 97-390 DC, 19-11-1997, *PA*, 17-2 ; Ph. Augé, AN, Moselle 1<sup>re</sup>, 28-7-1998, *ibid.*, 5-1.

– *Compétence*. Conformément à l'article 77 C, la LO 99-209 du 19-3 donne compétence au Conseil pour apprécier la conformité d'une « loi du pays » adoptée par le congrès de la Nouvelle-Calédonie dans les matières transférées par la République (art. 99, 104 et 105) (cette *Chronique*, n° 88, p. 177).

– *Condition des membres*. L'affaire Elf (cette *Chronique*, n° 89, p. 179) a connu, le 23-3, un dénouement provisoire avec la mise en disponibilité du président Dumas pour convenances personnelles, par analogie avec le statut de la fonction publique (*Le Monde*, 25-3). Au préalable, celui-ci avait sollicité, le 12-1, un non-lieu et demandé la saisine de la Cour de justice de la République (*ibid.*, 15-1). Son dossier, qui avait été officiel-

lement communiqué au parquet, le 12-2 (*ibid.*, 16-2), devait être rouvert, à la demande de ce dernier, le 19-3 (*ibid.*, 20-3), suite à de nouvelles révélations de M<sup>me</sup> Deviers-Joncour, le 3-3 (*ibid.*, 5-3). La pression conjuguée des demandes de démission, émanant entre autres de responsables RPR (dont le président Poncelet), de M. M. Faure, ancien haut conseiller, et plus encore de la prise de conscience de la majorité des membres du Conseil, le 22-3, allaient précipiter les événements, à la manière d'un catalyseur. A l'issue d'une rencontre avec ses collègues, ce jour, le président Dumas a annoncé par un communiqué : « J'ai décidé pour un temps de ne pas exercer ma fonction de président [...] » Après avoir invoqué trois raisons, il concluait : « Quand les procédures judiciaires seront terminées, je reprendrai ma place à la tête du Conseil constitutionnel. Pendant cette période, que j'espère courte, M. Yves Guéna, doyen d'âge, [...] me remplacera dans la plénitude des fonctions en qualité de président par intérim ; et conformément à l'article 13 de l'ordonnance du 7-11-1958, il présidera les séances » (*Le Figaro*, 24-3). Cette situation, qui ne saurait être comparée à la mise en congé en cas de candidature à une élection (art. 4 du décret du 23-11-1959), est inédite. Elle ne connaît ni précédent ni référence.

Au lendemain de sa mise en congé, M. Dumas a introduit, auprès du Premier président de la cour d'appel de Paris, une requête demandant la récusation des juges d'instruction, M<sup>mes</sup> Joly et Vichnievsky (*Le Monde*, 26-4). Cette dernière devait être rejetée, le 16-4 (*ibid.*, 18/19-4).

– *Condition des membres (suite)*. Par un décret du 2-4 (p. 5065), M. Pierre

Mazeaud a été promu dans l'ordre national de la Légion d'honneur. Mais à l'opposé de la pratique observée (cette *Chronique*, n° 85, p. 161), cette distinction intervient en début de mandat et sur le contingent, non de la chancellerie, mais du ministère chargé des relations avec le Parlement. Au surplus, M. Mazeaud a été entendu par la Cour de justice de la République, le 19-2 (*Le Monde*, 21-2), sur la notion de responsabilité pénale et politique des ministres (*infra*).

184 – « *Conscience juridique* » de l'État de droit. Lors de la cérémonie des vœux, le 4-1, le président Chirac a déclaré : « Les Français sont attachés [...] au bon fonctionnement du Conseil [...]. Je forme des vœux confiants et attentifs pour [qu'il] continue à jouer pleinement son rôle de conscience juridique de notre État de droit. » En matière de libertés, il lui revient d'exercer « une véritable magistrature ». De son « rôle préventif » découle « un réflexe de constitutionnalité chez tous les acteurs institutionnels », devait-il conclure (*Le Monde*, 6-1). Ce qui n'exclut ni polémique ni, surtout, menace de recours à un « lit de justice » (*infra*).

– *Contrôle de constitutionnalité*. Dans la perspective tracée par sa décision de principe « IVG » du 15-1-1975 (*GD*, p. 305), le Conseil a rappelé (93-331, 13-1-1994, *Rec.*, p.17), le 14-1 (98-407 DC), l'étendue du contrôle opéré : « il ne lui appartient pas de rechercher si l'objectif que s'est assigné le législateur aurait pu être atteint par d'autres voies, dès lors que les modalités retenues par la loi ne sont pas [...] manifestement inappropriées à l'objectif visé » (cette *Chronique*, n° 89, p.194).

– *Décisions*. V. tableau ci-contre.

– *Innovation*. Selon la loi du genre observée (cette *Chronique*, n° 75, p. 168), une nouvelle présidence, fût-elle intérimaire (*infra*), innove. Désormais, les conseillers tiennent tous les quinze jours une réunion d'échanges et d'informations sur l'actualité constitutionnelle et les relations internationales du Conseil. Sur un ordre du jour concerté et arrêté par le président Guéna, la première rencontre a eu lieu le 12-4, en présence des membres du secrétariat général.

– *Intérim de la présidence*. Dans l'intérêt de l'institution, cinq conseillers (M<sup>mes</sup> Lenoir et Veil ; MM. Ameller, Guéna et Mazeud) ont pris l'initiative de remettre une lettre à M. Dumas, le 22-3, lui demandant de se placer en retrait de la présidence (*Le Monde*, 24-3). Après que celui-ci en eut tiré la conséquence, le lendemain, le doyen d'âge, M. Guéna, a réuni, le 24-3, le Conseil. A l'issue de cette séance, le simple communiqué suivant a été publié : « Le président Roland Dumas a décidé de suspendre l'exercice de ses fonctions au Conseil constitutionnel à compter du 24 mars 1999 et jusqu'à ce que les procédures judiciaires dont il est l'objet soient terminées. Pendant cette période, Yves Guéna, doyen d'âge des membres du Conseil constitutionnel, remplace M. Roland Dumas dans la plénitude de ses fonctions, en qualité de président par intérim. En particulier, il préside les séances du Conseil et a naturellement voix prépondérante en cas de partage.

« Le Conseil constitutionnel, réuni le 24 mars 1999 sous la présidence d'Yves Guéna, prenant acte de la situation, a constaté que le régime juridique de

|      |  |
|------|--|
| 14-1 | 98-407 DC, (p. 1028, 1030, 1032 et 1038). Loi relative au mode d'élection des conseillers régionaux et des conseillers à l'assemblée de Corse. V. <i>Collectivités territoriales. Élections. Libertés publiques et ci-dessous.</i> |
| 22-1 | 98-408 DC, (p. 1317). Traité portant statut de la Cour pénale internationale. V. <i>Engagement international. Gouvernement. Immunités parlementaires. Président de la République et ci-dessous.</i>                                |
| 15-3 | 99-410 DC, (p. 4234). LO relative à la Nouvelle-Calédonie. V. <i>Collectivités territoriales. LO relative à la Nouvelle-Calédonie et ci-dessus.</i>  |
| 15-3 | 99-409 DC, (p. 4238). Loi relative à la Nouvelle-Calédonie. V. <i>Collectivités territoriales. LO relative à la Nouvelle-Calédonie et ci-dessus.</i>   |
| 18-3 | 99-184 L, (p. 4170). Délégation. V. <i>Pouvoir réglementaire.</i>  |
| 18-3 | 99-185 L, (p. 4171). Délégation. V. <i>Pouvoir réglementaire.</i>  |
| 28-1 | 98-17 I, (p. 1652). Paul Natali. V. <i>Incompatibilités parlementaires.</i>  |
| 3-2  | AN, Bouches du Rhône, 9 <sup>e</sup> (p. 1886). V. <i>Contentieux électoral.</i>   |
| 9-3  | AN, Alpes Maritimes, 2 <sup>e</sup> (p. 3651). V. <i>Contentieux électoral.</i>  |
| 24-3 | Délégation de signature au secrétaire général du CC (p. 4540). V. <i>ci-dessus.</i>  |

l'intérim permet à l'institution de continuer à assurer normalement sa mission. »

Conformément à ce régime, qui s'applique sans texte (CE, 31-10-1980, *FEN, Rec.*, p. 394), en vue d'assurer la continuité de fonctions publiques ou de service public, le Conseil a fait application à lui-même de sa décision 89-268 DC, « Loi de finances pour 1990 » (cette *Chronique*, n° 53, p. 187), relative à la condition du Premier ministre par intérim, lequel « possédait l'intégralité des pouvoirs attachés à la fonction qui lui était confiée ». En l'occurrence, il s'agissait de l'acte politique le plus important, à savoir l'engagement de responsabilité (art. 49, al. 3C). Dans ces conditions, pendant la durée de la suspension des fonctions de M. Dumas, M. Guéna, qui a donné une délégation de signature à M. Schoettl, secrétaire général (décision du 24-3, p. 4540), possède une voix prépondérante en cas de

partage, à l'opposé de la solution qui avait été retenue lors de la suppléance de M. Dumas pour déport (28-01-1998, AN, Paris 1<sup>re</sup>) (cette *Chronique*, n° 86, p. 194).

Force est cependant de s'interroger sur ce point : le Conseil ne s'est-il pas attribué *proprio motu* un pouvoir qui n'appartient qu'à la seule autorité désignée par le président de la République (art. 56, al. C) ? Règle juridique ou convention de la Constitution ? L'hésitation est concevable.

Pour le surplus, le président du Conseil par intérim dispose « naturellement », l'adverbe s'impose ici sans réserve, de la qualité d'ordonnateur des dépenses et assure le direction des services. Il occupe, enfin, les bureaux de la présidence ainsi que l'appartement de fonction afférent. Un nouveau « plan de table » en a tiré les conséquences (*Le Figaro*, 25-3).

– *Nomination des membres.* Par un arrêt « Dame Ba », le Conseil d'État a jugé, le 9-4, en toute logique, « qu'il n'appartient pas à la juridiction administrative de connaître de la décision par laquelle le président de la République nomme en application de l'article 56 C un membre du CC ». En l'occurrence, il s'agissait de M. P. Mazeaud.

186 – *Normes de constitutionnalité.* C'est au vu de l'article 77 C (rédaction de la LC du 20-7-1998) et des « orientations définies par l'accord de Nouméa, lequel déroge à un certain nombre de règles ou principes de valeur constitutionnelle », que le CC a été appelé à apprécier la conformité de la LO relative à la Nouvelle-Calédonie (99-410 DC). La démarche se révèle à l'examen singulière (cette *Chronique*, n° 88, p. 178) en ce qu'elle associe des normes juridiques à des choix politiques. Au demeurant, ledit accord est mentionné dans les visas, à toutes fins utiles.

Il reste qu'un *PFRLR* doit être constant autant qu'important. A ce dernier titre, ne figure pas la règle de droit électoral selon laquelle, en cas de partage des voix, l'élection est acquise au plus âgé, a jugé le CC (98-407 DC). Au surplus, la décision 98-408 DC (« Cour pénale internationale ») constitutionnalise « les principes généraux du droit public international » (v. P.M. Dupuy, *Droit international public*, Dalloz, 1992, n° 322) à l'exemple de la règle « *Pacta sunt servanda* » (92-308 DC) (cette *Chronique*, n° 62, p. 180). De la même façon qu'elle écarte la réserve de réciprocité (art. 55 C) en matière de droit humanitaire, le droit communautaire l'excluant par nature, elle réaffirme (cette *Chronique*, n° 72, p. 178) la valeur constitu-

tionnelle du principe de sauvegarde de la dignité de la personne humaine contre toute forme d'asservissement et de dégradation.

– *Polémique.* Une fois encore (cette *Chronique*, n° 89, p. 185), la Haute Instance a été contestée au lendemain de la décision « Cour pénale internationale ». La presse, cédant à une vision réductrice, a procédé à l'amalgame, voire la complicité objective, entre la condition du chef de l'État et celle du président Dumas. « Et encore merci ! » : l'expression dévastatrice d'un caricaturiste du journal *Le Monde*, le 26-1, a donné le ton, tandis que *Le Canard enchaîné* titrait, le lendemain : « Le Conseil constitutionnel en fait troc ! »

Pour d'évidentes raisons, la défense de l'institution n'a pas été assurée (cette *Chronique*, p. 68, p. 159), hormis des réactions, à titre personnel, peut-on imaginer.

– *Procédure.* Outre le recours à des réserves d'interprétation, le CC a fait application (« Nouvelle-Calédonie », 99-410 DC), pour la première fois, de son pouvoir de contrôler une loi par voie d'exception, conformément à sa décision de principe du 25-1-1985, « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie » (cette *Chronique*, n° 34, p. 181).

Au surplus, en matière de contrôle de contrariété, la décision « Cour pénale internationale » a consacré la pratique observée à ce jour, en fixant à un mois, par analogie à la loi, le délai d'examen d'un engagement international (art. 54 C). Un visa porte à cet effet : « Vu l'ordonnance 58-1067 du 7-11-1958, [...] notamment ses articles 18, alinéa 2, 19 et 20 ». Dans cette même décision, le juge aurait-il usé d'un *obiter dictum* ou cédé

à l'élégance de plume, s'agissant de la condition pénales du chef de l'État ?

– *Procédure (suite)*. La LO du 19-3 relative à la Nouvelle-Calédonie détermine la procédure selon laquelle le CC sera appelé à se prononcer sur « les lois du pays » adoptées par le congrès de la Nouvelle-Calédonie. Seule une loi ayant fait l'objet, au préalable, d'une nouvelle délibération, en application de l'article 103, peut être déferée, dans le délai de dix jours, par les autorités suivantes : le haut commissaire, le gouvernement local, le président du congrès, le président d'une assemblée de province ou 18 membres du congrès (art. 104, al. 1<sup>er</sup>). La saisine doit être motivée : elle « contient un exposé des moyens de droit et de fait qui la fondent » (al. 2). Le Conseil se prononce dans le délai de trois mois. Sa décision, publiée au *JO* de la République et à celui de l'île, doit indiquer, selon la démarche de droit commun, si la disposition censurée est séparable ou non du texte contesté (art. 105). En revanche, le législateur organique n'a pas retenu l'examen selon le délai d'urgence. Il a fait confiance au Conseil pour l'apprécier, en tant que besoin.

Au surplus, le CC statue « en l'état » du droit positif (98-407 DC). Dans l'attente du vote, le principe de l'égalité entre les candidatures féminines et masculines est dénué de toute valeur normative (18-11-1982, « Quota féminin »).

Par ailleurs, le CC a procédé au déclassement de dispositions placées à tort dans le champ de compétence de la LO relative à la Nouvelle-Calédonie (art. 77 C) (99-410 DC). En sens opposé, il a jugé qu'une disposition figurant dans la loi ordinaire avait été adoptée selon une procédure non conforme dès lors qu'elle avait trait au fonctionnement des

institutions de la Nouvelle-Calédonie (99-409 DC).

En dernière analyse, le Premier ministre a déféré cette dernière loi, selon une démarche éprouvée (cette *Chronique*, n° 74, p. 203), afin de permettre au juge d'examiner, dans sa totalité, les dispositions applicables à la Nouvelle-Calédonie.

– *Vers un nouveau « lit de justice » ?* La décision 99-410 DC relative à la composition du collège électoral pour les assemblées provinciales et le congrès de la Nouvelle-Calédonie a suscité la critique du FLNKS. Celui-ci a estimé qu'elle rendait « bancal » l'accord de Nouméa, désormais « déséquilibré » (*Le Monde*, 19 et 23-3). Dans ces conditions, les indépendantistes ayant menacé de boycotter les prochaines élections provinciales, le secrétaire d'État à l'Outre-mer, M. Queyranne, a annoncé, le 6-4, qu'un amendement constitutionnel serait déposé à l'occasion de l'examen du projet de révision relatif à la Polynésie française, de façon « à ce que l'esprit et la lettre des accords de Nouméa soient respectés. [...] Le Conseil constitutionnel a fait une interprétation qui ne nous paraît pas conforme à ce que nous avons signé il y a un an ». Dans une lettre adressée aux négociateurs, le 2-4, le Premier ministre avait approuvé au préalable cette démarche (*ibid.*, 6 et 8-4). On en vient naturellement à s'interroger sur le dilemme devant lequel le Conseil est désormais placé : incarnation de l'État de droit ou caution politique du processus de décolonisation ? (cette *Chronique*, n° 69, p. 217).

V. *Loi organique. Président de la République.*

## CONSEIL DES MINISTRES

– *Délibérations*. M. Chevènement n'a pas hésité à critiquer, le 20-1, son collègue, M. Allègre, qui présentait son plan pour l'école du XXI<sup>e</sup> siècle (*Le Monde*, 23-1) (cette *Chronique*, n° 83, p. 186). Tant et si bien que le Premier ministre, le lendemain, en réunion des ministres, a invité ceux-ci à ne pas « trop » intervenir sur des sujets dont il n'ont pas « directement la responsabilité » (*Le Monde*, 23-1).

188 – *Dissentiments*. L'engagement français dans la guerre au Kosovo a conduit trois ministres, M<sup>me</sup> Voynet et MM. Chevènement et Gayssot, à exprimer des opinions dissidentes, le 31-3 (*Le Monde*, 2-4). « Lorsqu'une grande démocratie comme la nôtre est face à la question de la paix ou de la guerre [...], de la civilisation ou de la barbarie », devait déclarer le Premier ministre aux députés, l'après-midi, « le pays et le Parlement débattent, ou discutent dans les médias et au sein de l'instance politique collégiale que constitue le gouvernement, au Conseil des ministres devant le président de la République » (p. 3096). L'opposition a réclamé la démission des ministres communistes. Par la suite, le conflit avec la Serbie devait être réservé au Conseil restreint.

– *Lettre rectificative*. M<sup>me</sup> Trautmann a présenté, sous cette forme, au Conseil des ministres, le 21-4, la modification à son projet de loi sur l'audiovisuel (*BQ*, 21-4), après que ce dernier eut été retiré de l'ordre du jour de l'Assemblée (cette *Chronique*, n° 89, p. 195).

– *Ordre du jour*. Le Premier ministre dresse, pour la période 1992-1997, les

conseils sans partie A et ceux ne comportant aucune inscription de projets de loi, afin de prendre la mesure de la production législative (AN, Q, p. 1447).

V. *Dyarchie*. *Gouvernement*. Premier ministre. *Président de la République*.

CONSEIL SUPÉRIEUR  
DE LA MAGISTRATURE

– *Lettre ouverte*. Le Syndicat de la magistrature a adressé aux membres du CSM une « lettre ouverte » contestant les avis négatifs rendus sur les propositions de nomination de certains membres de ce syndicat (*Le Monde*, 16-2). Sans faire mention des réclamations formulées à l'encontre de ces nominations par d'autres magistrats, le SM souhaite la motivation des avis, laquelle n'est pas prévue par les textes et semble au demeurant peu compatible avec la fonction consultative d'un organe qui assiste le président de la République en vertu de l'article 64 C.

– *Mesure disciplinaire*. Sur la décision du garde des Sceaux, prise après l'avis de la formation du CSM compétente pour la discipline des magistrats du parquet, prononçant la sanction de la mise à la retraite d'office de M. Alain Terrail, avocat général à la Cour de cassation, le décret du 29-3 (p. 4711) met fin au maintien en activité en surnombre de ce magistrat (*Le Monde*, 2-12-1998).

## CONSTITUTION

– *Bibliographie*. P. Avril, « Violations et conventions de la Constitution », *France-Forum*, n° 322, 1998, p. 2 ;

D. Dokhan, « Le jury constitutionnaire : première garantie juridictionnelle d'une constitution française », *La Tribune du droit public (TDP)*, 1998/2-II, n° 4, Presses universitaires de Tours, p. 215 ; « Constitution : 40 ans après, la nécessaire révision ? », *RDP*, n° 997, nov. 1998 ; *La Constitution de l'an III ou l'Ordre républicain*, Actes du colloque de Dijon des 3 et 4-10-1993, Éditions universitaires de Dijon, 1998 ; B. Chantebout, « 1958-1998 : est-ce encore la même Constitution ? », *D.* 1999, Ch. 115 ; J.-É. Schoettl, « Intérêt général et Constitution », Conseil d'État, *Rapport public 1999*, La Documentation française.

#### CONTENTIEUX ÉLECTORAL

– *Bibliographie.* F. Meyer, « Les élections régionales de 1998 devant le juge électoral. Bilan jurisprudentiel », *PA*, 6 et 7-4 ; B. Bhasin et Y.-M. Doublet, « Le contentieux du financement des élections législatives de 1997 », *RFDC*, 1999, p. 775.

– *Annulation de l'élection d'un député.* Dénonçant en termes particulièrement vigoureux « l'atteinte au principe même de la démocratie que constitue la fraude [...] constatée », la décision 98-2562/2568 du 3-2 a annulé l'élection de M. A. Belviso (PC) dans la 9<sup>e</sup> circonscription des Bouches-du-Rhône, le 27-9-1998 (cette *Chronique*, n° 88, p. 168). « L'existence d'une fraude organisée » est en effet révélée par le fait que les feuilles de pointage et de résultats des bureaux de vote de la commune d'Aubagne ont été falsifiées, que les signatures de 35 électeurs qui n'avaient pas pris part au scrutin étaient portées sur

la liste d'émargement, et que des assesseurs et scrutateurs ont déclaré ne pas reconnaître leur signature sur les documents recensant les résultats (9 fonctionnaires municipaux d'Aubagne devaient être mis en examen pour fraude électorale) (*Le Monde*, 2-3). Toutefois, « en dépit de la gravité des manœuvres frauduleuses ayant entaché le scrutin », le Conseil estime ne pouvoir faire droit aux conclusions du requérant, M. B. Deflesselles (DL), « tendant à ce que le juge de l'élection le proclame élu après correction des résultats », en raison de « l'impossibilité de déterminer exactement le nombre de suffrages qui doivent être attribués à chacun des deux candidats présents au second tour ». Il résulte de ce considérant que le Conseil se réserve explicitement le pouvoir de réformer une élection dans le cas contraire.

– *Élections régionales.* Le Conseil d'État n'a pas suivi les conclusions du commissaire du Gouvernement J. Arrighi de Casanova qui proposait l'annulation des élections régionales dans les Bouches-du-Rhône, conformément au principe jurisprudentiel de l'indivisibilité du scrutin de liste en vertu duquel l'annulation d'un siège entraîne celle de l'ensemble. Cette décision aurait eu pour conséquence d'empêcher, compte tenu des délais, le président du conseil régional Provence-Alpes-Côte d'Azur, M. Vauzelle (S), élu des Bouches-du-Rhône, d'être candidat à sa reconduction. Considérant que les irrégularités n'affectaient pas l'attribution des 48 autres sièges, l'arrêt du 25-1 s'est borné à annuler l'attribution du 49<sup>e</sup> siège, qui restera vacant (*Le Monde*, 24/25 et 27-1).

COUR DE JUSTICE  
DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie.* J.-Cl. Casanova, « De la justice à l'injustice », *Le Figaro*, 3-2 ; J.-M. Colombani, « Pour une justice équitable », *Le Monde*, 9-2 ; O. Duhamel et G. Vedel, « Le pénal et le politique », *Le Monde*, 3-3 ; J.-M. Dumay, « Naissance de la Cour de justice *surréaliste* de la République », *ibid.*, 11-2 ; L. Gondre, « Sérénité et dignité », *ibid.*, 23-1 ; E.-L. Henry, « Pourquoi ce procès est nécessaire », *Libération*, 25-1 ; S. July, « La fin de l'exception française », *ibid.*, 9-2 ; B. Kriegel, « Qui savait quoi ? », *ibid.*, 25-1 ; D. Salas, « Sang contaminé : le symptôme tragique d'un mal politique », *Le Monde*, 2-2 ; D. Soulez-Larivière, « La Cour de justice de la République, notre erreur », *Libération*, 5-3 ; M. Winock, « Sang contaminé : un procès en sorcellerie », *ibid.*, 15-1 ; « Le procès du sang contaminé », *Le Monde*, numéro hors série, mars.

– *Commission des requêtes.* Les parents d'une victime du sang contaminé et l'Association française des transfusés ont déposé, le 4-2, une plainte contre M. C. Évin, ancien ministre des Affaires sociales (1989-1991), notamment pour « non-assistance à personne en danger » (*Le Monde*, 4-2).

La liste des membres de la commission a été, par ailleurs, renouvelée pour la première fois (art. 12 de la LO du 23-11-1993), le 20-2 (p. 4171). M. Renard-Payen, conseiller à la Cour de cassation, a été désigné comme président par cette dernière.

– *Commission d'instruction.* Trois magistrats de la Cour de justice ont demandé, le 27-1, au garde des Sceaux d'introduire une action en diffamation contre les auteurs d'articles les critiquant dans l'affaire du sang contaminé, tel M. Minc (« Caillaux, Blum, Fabius », *Le Monde*, 22-1) à propos de l'arrêt de renvoi (cette *Chronique*, n° 88, p. 165) (*Le Monde*, 31-1/1<sup>er</sup>-2).

– *Formation de jugement.* Pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, d'anciens ministres, M. L. Fabius, M<sup>me</sup> G. Dufoix et M. E. Hervé, ont été déferés devant une juridiction (cette *Chronique*, n° 88, p. 165). Siégeant au Centre des conférences internationales, avenue Kléber à Paris, la Cour de justice de la République s'est réunie dans l'affaire du sang contaminé sous la présidence de M. C. Le Gunehec ; le siège du ministère public étant occupé par M. J.-F. Burgelin ; un juge parlementaire, M. X. Deniau, député (RPR), dûment empêché, a été remplacé par son suppléant, M. C. Cabal. Les autres juges suppléants ont assisté à l'ensemble des audiences (*Le Monde*, 9-2). Par un arrêt, en date du 9-3 (*ibid.*, 11-3), suivant les réquisitions du ministère public, la Cour a relaxé M. Fabius et M<sup>me</sup> Dufoix, tandis que M. Hervé était déclaré coupable du délit d'atteinte involontaire à la vie de deux transfusées, mais dispensé de peine. Il devait renoncer, le 13-3, à se pourvoir en cassation (*ibid.*, 14/15-3).

Ce procès suscite deux séries de remarques. Nonobstant le serment prêté (art. 2 de la LO du 23-11-1993), le secret du délibéré a été violé, d'une part : le décompte des voix a été publié par le journal *Le Monde*, le 10-3 ; un juge, le sénateur Autain (S), a révélé, dans un entretien à *Presse-Océan*, le 13-3, la nature de son vote ; un autre juge, M. Colcombet, député (S), magistrat de carrière par surcroît, n'a pas hésité à

commenter le verdict, juste après sa lecture (*BQ*, 10-3). Au Sénat, M. Haenel a fustigé dans un rappel au règlement, le 10-3 (p. 1484), ces manquements, tandis qu'à la suite de la demande de M. Ollié, député-juge, une information judiciaire contre X était ouverte, le lendemain, par le procureur de la République près le TGI de Paris, pour « violation du secret professionnel », en application de l'article 226-13 du Code pénal (*BQ*, 15-3). De son côté, M. Dejoie, sénateur-juge, avait écrit, le 16-3, au président de la Cour pour lui demander de « prendre toute initiative visant à protéger le secret du délibéré ». Sur ce, M. Autain devait démissionner de ses fonctions de juge, le 18-3 (*ibid.*, 17 et 19-3). Les critiques adressées à ladite Cour, d'autre part, à savoir : l'impossibilité pour les victimes de se constituer partie civile et l'absence du lien de connexité à l'égard des coauteurs ou complices des ministres, pour fondées qu'elles soient, doivent être cependant relativisées. Outre le progrès réel enregistré par rapport au déni de justice d'antan, il est utile de rappeler que la LO du 23-11-1993, prise en application de l'article 68-1 C, lorsqu'elle fut déférée au Conseil constitutionnel, ne suscita de sa part ni censure ni réserve, fût-ce à la faveur d'une interprétation (cette *Chronique*, n° 69, p. 198).

#### V. Assemblée nationale. Ministres.

#### DÉCLARATION DU GOUVERNEMENT

– *Situation au Kosovo*. L'engagement des forces françaises dans les opérations de l'OTAN contre la Yougoslavie n'a pas donné lieu à un vote des assemblées, contrairement au précédent de la guerre

du Golfe, lorsque le message au Parlement du président de la République avait été suivi, le 16-1-1991, d'une déclaration du gouvernement sur laquelle le Premier ministre, M. Rocard, avait engagé la responsabilité de celui-ci en application de l'article 49, al. 1<sup>er</sup> C, et demandé son approbation au Sénat en vertu de l'article 49, al. 4 C (cette *Chronique*, n° 58, p. 153). Ce n'est que le 26-3 que le Premier ministre a présenté une déclaration sur les opérations engagées le 24, qu'il a conclue en affirmant que « le gouvernement compte sur le soutien de la nation tout entière, dont vous êtes les représentants » (p. 2971). Cette déclaration a été suivie d'un débat au cours duquel M. Goasguen (DL-I) a déploré un « recul par rapport à 1991 » (p. 2972). Juridiquement, un tel vote n'était sans doute pas requis (v. G. Carcassonne, « Le droit et la guerre », *Le Point*, 3-4), mais au regard de l'éthique politique ? M. L. Jospin a présenté une nouvelle déclaration avec débat sur la situation au Kosovo, le 27-4 (p. 3621), au cours duquel le président de la commission de la défense, M. P. Quilès (S), est revenu sur la question en s'interrogeant sur le « décalage entre notre situation constitutionnelle et les besoins de la démocratie », estimant qu'il s'agissait de « décisions trop graves pour être prises sans l'approbation du Parlement » (p. 3639). « Les institutions de la V<sup>e</sup> République sont ce qu'elles sont », a répondu M. Jospin (p. 3644).

#### V. Commissions. Dyarchie. Gouvernement. Questions.

#### DROIT COMMUNAUTAIRE

– *Bibliographie*. C. Grewe et H. Oberdorff, *Les Constitutions des États de*

*l'Union européenne*, La Documentation française, 1999.

## DROIT CONSTITUTIONNEL

– *Bibliographie*. J. Chevallier, *L'État*, Dalloz, « Connaissance du droit », 1999 ; D. Turpin, avec la participation de J.-P. Massias, *Droit constitutionnel*, PUF, 4<sup>e</sup> éd., 1999 ; É. Zoller, *Droit constitutionnel*, PUF, « Droit fondamental », 2<sup>e</sup> éd., 1999.

## 192 DROIT PARLEMENTAIRE

– *Bibliographie*. H. Desclodures, *Le Droit administratif des assemblées parlementaires*, thèse, Lille-II, 1999.

– *Reviement jurisprudentiel*. Dans un arrêt du 5-3, « Président de l'Assemblée nationale », le Conseil d'État s'est reconnu compétent pour apprécier la légalité de la passation des contrats administratifs conclus par les assemblées parlementaires. Le principe de la séparation des pouvoirs s'y opposait, à ce jour (v. notre *Droit parlementaire*, Montchrestien, 2<sup>e</sup> éd., 1996, p. 142). La menace d'un recours en manquement devant les instances communautaires n'a pas été, par ailleurs, étrangère à ce revirement (*Le Monde*, 7/8-3). La brèche ouverte dans le mur de la souveraineté parlementaire par l'ordonnance du 17-11-1958 (art. 8) est accusée.

V. *Assemblée nationale. Sénat*.

## DYARCHIE

– *Bibliographie*. « La cohabitation est-elle bonne pour la France ? » Réponses

de O. Duhamel, J. Jaffré et J. Massot, *Le Monde*, 9-1.

I. *Ordre interne*. L'opinion ne semble pas partager l'insatisfaction des milieux politiques et médiatiques, si l'on en juge d'après les sondages qui bénéficient autant au chef de l'État qu'au Premier ministre et qui étendent l'appréciation personnelle à ses aspects institutionnels : 63 % des personnes interrogées par la Sofres pour *Le Figaro Magazine* du 30-4 souhaitent en effet que la cohabitation ne soit pas une « parenthèse, mais qu'elle ait des effets durables et qu'à l'avenir le fonctionnement des institutions ne soit plus comme avant ». Le climat d'« Union nationale » entretenu par le Kosovo n'y est sans doute pas étranger, et il ne saurait faire oublier la rivalité feutrée des deux têtes de l'exécutif. En témoignent la réplique au Premier ministre, qui avait dénié au chef de l'État le rôle d'« inspirateur de la politique » (*Le Monde*, 7-1) : « Il m'appartient de montrer la voie » (*ibid.*, 10/11-1), comme l'allusion à la « situation très préoccupante » de la montée de la délinquance évoquée devant le gouvernement venu lui présenter ses vœux et la reprise du thème de la modernisation de la vie politique (*ibid.*). Le 13, interrogé rituellement sur la cohabitation, L. Jospin a non moins rituellement répondu sur TF1 : « C'est une pratique. Je la vis de façon courtoise et on peut même dire cordiale. La vocation du gouvernement est de respecter les textes constitutionnels, les pouvoirs, les prérogatives. C'est ce que nous faisons » (*ibid.*, 15-1). Toutefois, le président de la République a exprimé ses craintes au Conseil des ministres du 10-3 devant le projet de réforme du scrutin sénatorial et a invité le gouvernement à prévoir « une large

concertation prenant en compte les propositions de la Haute Assemblée » (*ibid.*, 12-3). Enfin, M. Chirac a confirmé son refus d'inscrire la réforme du Conseil supérieur de la magistrature à l'ordre du jour du Congrès prévu le 28-6 pour l'adoption de la parité et de la Cour pénale internationale (v. *Engagement international*), en raison du retard pris dans l'examen des autres projets sur la justice (*ibid.*, 19-3). La fausse information diffusée à propos de la décision du procureur de Nanterre (v. *Président de la République*) a amené le chef de l'État à demander au gouvernement « qu'une enquête soit menée auprès du parquet de Nanterre et de l'Agence France-Presse », laquelle a entraîné la démission du chef des informations générales de l'AFP (*ibid.*, 24-3).

II. *Ordre externe*. Une situation *inédite* en période de cohabitation s'est présentée avec la guerre déclenchée au Kosovo par les forces de l'OTAN, auxquelles la France a participé, le 24-3 (*Le Monde*, 26-3) (cette *Revue*, n° 58, 1991). Une cohérence sans failles s'est affirmée entre les autorités françaises (cette *Chronique*, n° 89, p. 187). « Cohabitation rêvée », selon A. Duhamel (*Libération*, 9-4), digne de l'Union nationale.

Après l'échec de la conférence de Rambouillet, ouverte le 6-2 par M. Chirac, en présence de M. Védrine, en vue d'une « autonomie substantielle » du Kosovo (*Le Monde*, 9-2), la gestion du conflit a été à l'origine d'une répartition harmonieuse des responsabilités, au rebours de la guerre du Golfe (cette *Chronique*, n° 58, p. 150) entre les deux têtes de l'exécutif (v. J.-M. Apathie et P. Robert-Diard, « Nous avons décidé de..., nous pensons que... », *Le Monde*, 9-4).

A l'issue de divers *conseils de guerre* (v. *Président de la République*), une cogestion, basée sur des informations réciproques et permanentes, a été mise en place. Il a appartenu, dans ces conditions, au chef de l'État d'informer la nation, et au Premier ministre, la représentation nationale, et de s'entretenir avec leurs homologues étrangers.

Le chef des armées (art. 15 C) qui s'était rendu, au préalable, en Macédoine, auprès des militaires français, le 28-2 (*Le Monde*, 2-3), s'est adressé au pays, le 24-3, depuis Berlin où se tenait un conseil européen consacré à la politique agricole commune, M. Jospin étant présent, puis, selon un rythme hebdomadaire, les 29-3, 12 et 21-4 (*ibid.*, 31-3, 14 et 23-4). M. Chirac devait participer à Washington, à la faveur de la commémoration du 50<sup>e</sup> anniversaire de l'Organisation atlantique, le 23-4, à la détermination de la politique de guerre. Il en tirera, de manière informelle, les conclusions, le surlendemain (*Le Monde*, 27-4). Sur ces entrefaites, les présidents des assemblées parlementaires avaient été reçus en audience au palais de l'Élysée, le 30-3 (*ibid.*, 1<sup>er</sup>-4).

Quant au Premier ministre, « responsable de la défense nationale » (art. 21 C), il est intervenu devant les députés, les 26-3 et 27-4, au titre d'une déclaration du gouvernement, non suivie d'un vote (art. 132 RAN) ; M. Védrine en donnant lecture au même instant aux sénateurs (p. 1865 et 3621). Les présidents de groupe et des commissions des affaires étrangères et de la défense du Parlement seront, par la suite, conviés à l'hôtel de Matignon, les 31-3 et 7-4 (*Le Monde*, 2 et 9-4), parallèlement à la venue de MM. Poncelet et Fabius, le 1<sup>er</sup>-4.

Chaque soir, à Matignon, une réunion s'est tenue, à laquelle étaient conviés les

ministres intéressés et un représentant de l'Élysée (*Libération*, 16-4). En outre, le Premier ministre a répondu à des questions, le 31-3 (AN, p. 3096), puis aux questions d'actualité regroupées à l'Assemblée, le 13-4 (p. 3579), et au Sénat, les 15 et 29-4 (p. 2373 et 2552). Il expliquera la politique de la France, sur France 2, le 8-4 (*Le Monde*, 10-4), avant de se rendre en Albanie et en Macédoine auprès de nos militaires et des populations déportées, le 30-4 (*ibid.*, 2/3-5). Simultanément, les ministres étaient auditionnés par les commissions parlementaires (*supra*).

194

On aura garde d'oublier un autre théâtre d'opérations : l'Irak. Les propositions françaises, arrêtées d'un commun accord, ont été transmises, le 12-1, au secrétaire général de l'ONU et aux membres du Conseil de sécurité en vue d'une solution négociée (*Le Monde*, 14-1) (cette *Chronique*, n° 89, p. 187).

En dernière analyse, la dyarchie a présenté un front uni, en ce qui concerne la réforme de la politique agricole commune. A l'issue de conseils restreints, réunis les 17 et 24-2 (*Le Monde*, 19 et 26-2), MM. Chirac et Jospin ont œuvré de conserve aux conseils européens de Petersberg et de Berlin, les 26-2 et 24/25-3 (*ibid.*, 27-2 et 26-3). Dans le même ordre de fait, ils se sont ralliés à la candidature de M. Prodi à la présidence de la Commission européenne, après la démission collective de ses membres, intervenue le 16-3 (*ibid.*, 18-3).

Un même sentiment a prévalu dans le domaine de la coopération. Le gouvernement a sélectionné les pays formant la « zone de solidarité prioritaire », sur lesquels l'aide au développement sera désormais concentrée. Après avoir été soumise au président de la République, la liste a été modifiée. Elle comprendra,

pour cette années, 54 États, dont ceux anciennement « du champ », ainsi que la Palestine (BQ, 29-1 et 12-2).

V. *Assemblée nationale. Commissions. Conseil des ministres. Gouvernement. Parlement. Premier ministre. Président de la République. Résolutions. Sénat.*

## ÉLECTIONS

– *Bibliographie.* P. Perrineau et D. Reynie (dir.), *Le Vote incertain. Les élections régionales de 1998*, Presses de la FNSP, 1999.

– *Élection législative partielle.* L'opposition a ravi le siège de député de la 9<sup>e</sup> circonscription des Bouches-du-Rhône à la majorité, le 28-3. M. Deflesselles (DL) a été élu, à la suite de l'annulation pour fraude du scrutin par le Conseil constitutionnel (*supra*).

– *Élections au Congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.* En application de la LO 99-209 du 19-3 (p. 4197) et de la loi 210 de ce jour (p. 4226), les décrets 99-250 à 252 du 31-3 (p. 4862) en déterminent les modalités. Le CSA a adressé, par ailleurs, ses recommandations (99-3 du 29-3, p. 4889) et fixé les modalités de la campagne radiotélévisée (99-153 du 24-4, p. 6198).

– *Élections régionales.* Au lendemain de l'annulation prononcée par le Conseil d'État, le 18-12-1998 (cette *Chronique*, n° 89, p. 184), les élections à l'assemblée de Corse ont été acquises, au second tour, le 14-3 (*Le Monde*, 16-3). Par ailleurs, en vue de favoriser le fonctionnement des conseils régionaux, y com-

pris cette dernière, la loi 99-36 du 19-1 (p. 1024) a modifié l'élection de ses membres, en s'inspirant du scrutin mixte retenu pour les élections municipales.

V. *Code électoral. Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. LO relative à la Nouvelle-Calédonie.*

## ENGAGEMENT INTERNATIONAL

– *Bibliographie.* Sur CE, Ass., 30-10-1998, Sarran : C. Maugué, Conclusions, *RFDA*, 1998, p. 1081 ; D. Alland, « Consécration d'un paradoxe : primauté du droit interne sur le droit international », *ibid.*, p. 1094 ; L. Dubouis, « Les trois logiques de l'arrêt Sarran », *ibid.*, 1999, p. 57 ; B. Mathieu et M. Verpeaux, « Le point de vue du constitutionnaliste », *ibid.*, p. 67 ; F. Luchaire, « La réserve constitutionnelle de réciprocité », *RDP*, 1999, p. 37.

– *Article 53 C.* Par un important revirement de jurisprudence, le Conseil d'État a décidé que les traités relevant de l'article 53, mais dont la ratification ou l'approbation est intervenue sans avoir été autorisée par une loi, ne peuvent être regardés comme régulièrement ratifiés ou approuvés au sens de l'article 55 C : la publication d'un traité relevant de l'article 53 C ne peut intervenir légalement que si la ratification ou l'approbation a été autorisée en vertu d'une loi ; il appartient donc au juge administratif de se prononcer sur un moyen invoquant la méconnaissance de l'article 53 C (CE, 18-12-1999, « SARL du parc d'activités de Blotzheim »). Le *Rapport public 1999* souligne que « le Conseil d'État marque ainsi sa volonté d'assurer le respect des prérogatives du Parle-

ment », rendu d'autant plus nécessaire par la jurisprudence Nicolo qui fait prévaloir le traité sur la loi, même postérieure (p. 32).

– *Autorisation de ratifier.* La loi 99-229 du 23-3 autorise la ratification du traité d'Amsterdam en son article 1<sup>er</sup>, l'article 2 énonçant « la détermination de la République française de voir réaliser [...] des progrès substantiels dans la voie des réformes des institutions de l'Union européenne afin de rendre le fonctionnement de l'Union plus efficace et plus démocratique, avant la conclusion des premières négociations d'adhésion ».

– *Contrôle de contrariété.* Saisi conjointement, le 24-12-1998, par le président de la République et le Premier ministre au titre de l'article 54 C du traité portant statut de la Cour pénale internationale signé à Rome le 18-7-1998, le Conseil constitutionnel a décidé, le 22-1 (98-408 DC), que l'autorisation de le ratifier exige une révision de la Constitution pour trois motifs. En premier lieu, l'article 27 du statut est contraire aux régimes particuliers de responsabilité institués par les articles 26 C pour les parlementaires, 68 C pour le président de la République, et 68-1 pour les membres du gouvernement. En second lieu, la France pouvant être conduite à arrêter et à remettre à la Cour une personne à raison de faits couverts, selon la loi française, par l'amnistie ou la prescription, « il serait, dans ces conditions, porté atteinte aux conditions essentielles d'exercice de la souveraineté nationale ». Serait de même de nature à porter atteinte à ces conditions le pouvoir reconnu au procureur de procéder à des actes d'enquête hors la présence des autorités de l'État requis et sur son territoire.

– *Motion d'ajournement*. L'examen du projet autorisant la ratification du traité d'Amsterdam a donné lieu au dépôt d'une motion d'ajournement par M. Sarre (RCV), le 2-3, laquelle a été repoussée (p. 1933).

– *Réciprocité*. Le 12<sup>e</sup> considérant de la décision 408 DC précitée précise qu'eu égard à l'objet de la Cour pénale internationale, qui est « compétente pour juger les responsables de crimes d'une gravité telle qu'ils touchent l'ensemble de la communauté internationale [...], les obligations nées de tels engagements s'imposent à chacun des États parties indépendamment des conditions de leur exécution par les autres États parties ; qu'ainsi, la réserve de réciprocité mentionnée à l'article 55 de la Constitution n'a pas lieu de s'appliquer ».

V. *Loi. Président de la République*.

## GOVERNEMENT

– *Bibliographie*. J.-P. Didier, *La Déontologie de l'administration*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3447, 1999 ; B. Dolez, « La composition du gouvernement sous la V<sup>e</sup> République », *RDP*, 1999, p. 131 ; M. Guillaume, « La réforme du droit du secret de la défense nationale », *RFDA*, 1998, p. 1223 ; Ch. Guettier, « Une nouvelle autorité administrative indépendante : la commission consultative du secret de la défense nationale », *PA*, 22-1.

– *Comité interministériel de la coopération internationale et du développement*. Ce comité s'est réuni, pour la première fois, le 28-1 (*Le Monde*, 29-1) (cette *Chronique*, n° 86, p. 212). Il a dressé la liste des pays entrant dans la

« zone de solidarité prioritaire » (*BQ*, 12-2).

– *Composition*. Par un décret du 23-3, M. Masseret, secrétaire d'État aux Anciens Combattants, a été nommé secrétaire d'État à la Défense, chargé des anciens combattants (p. 4399). Ses attributions ont été fixées par le décret 99-226 du 23-3 (p. 4421). C'est le 5<sup>e</sup> remaniement du gouvernement Jospin (cette *Chronique*, n° 89, p. 192).

– *Conditions des membres. V. Engagement international. Ministres*.

– *Conseil de sécurité intérieure*. La réunion du 27-1 a été consacrée au problème de la délinquance des mineurs (*Le Monde*, 29-1). Celle du 19-4 se préoccupera de la police de proximité et d'un plan d'aide aux victimes (*ibid.*, 21-4).

– *Évaluation des politiques publiques*. Une circulaire du Premier ministre, en date du 28-12-1998, en détermine les modalités (p. 2239).

– *Séminaire*. Les membres du gouvernement se sont retrouvés, le 30-1, à Champs-sur-Marne (Seine-et-Marne). « Nous avons assumé nos divergences pour arriver à notre unité, a résumé le Premier ministre, alors que la droite, c'est l'inverse [...]. Pour chacun, l'appartenance à la majorité plurielle est une approche stratégique de long terme » ; bref « un gouvernement qui fonctionne à l'énergie renouvelable » (*Le Monde*, 2-2).

– *Solidarité*. Les prises de position de M. Chevènement sur la sécurité et la délinquance des mineurs (les « sauvages »), le 10-1 (*Le Monde*, 12-1), ont suscité les critiques, entre autres, de

M<sup>me</sup> Guigou, à TF1 le 24-1 et dans un entretien au journal *Le Monde*, daté de ce jour. Le Premier ministre s'est évertué, en conseil de sécurité intérieure, le 27-1, à dégager une synthèse (*ibid.*, 29-1).

– *Solidarité et Kosovo*. La guerre contre la Serbie a été la cause de divergences d'appréciations, en Conseil des ministres, le 31-3, de la part de MM. Chevènement, Gayssot et de M<sup>me</sup> Voynet (v. *Conseil des ministres*).

Cependant, le silence sera observé par les membres du gouvernement, à l'issue de la réunion des ministres, le 1<sup>er</sup>-4, consacrée au Kosovo. Mais M. Chevènement avait, au préalable, distribué à ses collègues un manifeste philosophique hostile à la guerre extrait d'un ouvrage de H.M. Enzensberger (*Le Monde*, 3 et 8-4). De la même façon, à la sortie du conseil de sécurité intérieure, le 19-4, il persistera : « Le ministre de l'Intérieur a le droit d'avoir une vie intérieure. Un ministre peut et doit même s'exprimer en Conseil des ministres, dans les réunions du gouvernement à Matignon » ; en revanche, rien de tel « à l'extérieur du gouvernement » parce qu'« il est nécessaire qu'il y ait une certaine unité » (*Le Figaro*, 20-4).

Le Premier ministre devait ramener à une proportion modeste les dissensions entre ses ministres, le 8-4, à France 2 : « Il y aurait un problème sur la nature du régime de M. Milosevic, sur la caractérisation de la politique qu'il conduit, notamment la déportation, sur la philosophie qui l'anime [...]. Nous avons la même condamnation, le même jugement, la même analyse [...]. Il y a divergence sur les moyens mais [...] il n'y a pas d'alternative autre qui ait été proposée » (*Le Monde*, 10-4).

– *Solidarité et sexisme*. Après que les locaux ministériels de M<sup>me</sup> Voynet eurent été saccagés par des agriculteurs, le 8-2 (*Le Monde*, 10-2), celle-ci a été insultée, le 4-3, au Salon de l'agriculture (*ibid.*, 6-3). A l'occasion de la Journée des femmes, une lettre de soutien signée de personnalités féminines lui a été adressée (*ibid.*, 10-3).

V. *Cour de justice de la République. Déclaration du gouvernement. Dyarchie. Ministres. Premier ministre. Questions au gouvernement.*

197

## GROUPES

– *Présidence*. C'est un autre député radical, M. R.-G. Schwartzenberg, qui succède à M. M. Crépeau, décédé, à la présidence du groupe Radical, Citoyen et Vert, le 7-4 (*JO*, p. 4825).

## IMMUNITÉS PARLEMENTAIRES

– *Dérogation*. V. *Engagement international*.

– *Inviolabilité*. Tandis que la cour d'appel de Colmar confirmait la peine infligée à M. Weber, député (Bas-Rhin, 6<sup>e</sup>) (UDF), le 11-2 (*BQ*, 12-1) (cette *Chronique*, n<sup>o</sup> 86, p. 306), M. Hoarau, député (Réunion, 5<sup>e</sup>) (RCV), était condamné par le tribunal correctionnel de Saint-Pierre, le 25-3, à un an de prison avec sursis et à deux ans d'inéligibilité pour avoir participé, en 1996 et 1997, à des manifestations qui avaient dégénéré (*Le Monde*, 28/29-3). A son tour, M. de Rocca-Serra, sénateur de Corse-du-Sud (RI), a été frappé des mêmes peines, le 9-4, par le tribunal d'Ajaccio

pour une affaire d'emploi fictif (*ibid.*, 11/12-4).

#### INCOMPATIBILITÉS

198 – *Établissements publics nationaux*. Saisi par le président du Sénat du cas de M. Natali (RPR), président de la chambre de commerce et d'industrie de Bastia, le conseil a, dans sa décision 98-17 I du 28-1, précisé le critère définissant le caractère « national » d'un établissement public, au sens de l'art. LO 145 : « en établissant une incompatibilité entre le mandat parlementaire et les fonctions de président ou d'administrateur d'« établissements publics nationaux », le législateur a entendu interdire aux membres du Parlement [...] d'exercer des fonctions dirigeantes au sein d'établissements publics relevant de la tutelle de l'État ». Le critère n'est donc plus celui du ressort géographique retenu par la décision 95-12 I Trémège du 14-9-1995 à propos de l'assemblée permanente des chambres de commerce et d'industrie, qui « effectue sur le plan national la synthèse des positions adoptées par les chambres de commerce » et peut se voir confier la gestion de services lorsque celle-ci « ne peut être convenablement assurée au plan régional et local » (cette *Chronique*, n° 76, p. 173). En conséquence, M. Natali a abandonné la présidence de la CCI de Bastia (*Le Monde*, 9-2).

#### LIBERTÉS PUBLIQUES

– *Bibliographie*. R. Bachelot et G. Fraisse, *Deux Femmes au royaume des hommes*, Hachette, 1999 ; Ch. Bard (dir.), *Un siècle d'antiféminisme*, Fayard, 1999 ;

J. Chevallier, *L'État de droit*, Montchrestien, 3<sup>e</sup> éd., 1999, et « Les transformations de la citoyenneté », *Regards sur l'actualité*, n° 250, La Documentation française, 1999, p. 3 ; *La Déclaration universelle des droits de l'homme* (commentaires), Gallimard, « Folio actuel », n° 64, 1998 ; *Le Piège de la parité ; arguments pour un débat*, Hachette, 1999 ; R. d'Haëm, *L'Entrée et le Séjour des étrangers en France*, PUF, « Que sais-je ? », n° 3455, 1999 ; S. Salon et J.-Ch. Savignac, *Code de la fonction publique*, Dalloz, 1999 ; P. Wachsmann, *Libertés publiques*, Dalloz, 2<sup>e</sup> éd., 1999 ; F. Garde, « Les autochtones et la République », *RFDA*, 1999, p. 1 ; S. Guinchard, « L'influence de la CEDH et de la jurisprudence de la Cour européenne sur la procédure civile », *Les Annonces de la Seine*, 22-4 ; J.-E. Malabre, « L'immigration en France : chronique d'une législation dans l'impasse », *Universalia*, 1999, p. 203 ; B. Mathieu, « Le principe de dignité et les interventions sur le génome humain », *RDP*, 1999, p. 93 ; H. Moutouh, « Droit des homosexuels : limites et progrès », *Regards sur l'actualité*, n° 247, La Documentation française, 1999, p. 15, et « Les langues régionales en droit français », *ibid.*, n° 250, 1999, p. 33 ; « Les femmes et le pouvoir dans l'Union européenne », *BQ*, 7-4 ; E. Pisier, « Contre l'enfermement des sexes », *Le Monde*, 11-2 ; B. Tardivel, *Mouvement spirituel et Association culturelle* (avis du Conseil d'État, 24-10-1997), *RA*, nov. 1998, p. 731 ; « Les droits de l'homme à l'aube du XXI<sup>e</sup> siècle », *La Documentation française*, 1998 ; « Droits fondamentaux », *AJDA*, numéro spécial, 1998.

– *Droit à un procès équitable*. La chambre sociale de la Cour de cassation

a fait application de l'article 6 CEDH, dans un arrêt du 17-12-1998 « Madaci », au motif que le tribunal du contentieux de l'incapacité (art. R 143-4 du Code de la sécurité sociale) était présidé par un représentant du directeur régional des affaires sanitaires et sociales, placé sous son autorité. D'où il suit que « la cause n'a pas été entendue par un tribunal indépendant et impartial » (*PA*, 15-1).

– *Droit de propriété*. Le décret 99-94 du 13-2 décide de procéder au transfert du secteur public au secteur privé de la majorité du capital de la société Aérospatiale (p. 2368). Un décret ultérieur (99-192) procède de même s'agissant du Crédit Lyonnais (p. 3823).

– *Droit de propriété, liberté d'association et principe de non-discrimination*. La France a été condamnée, à une nouvelle reprise, par la CEDH (cette *Chronique*, n° 89, p. 192), le 29-4, pour violation de ces droits. La loi Verdeille du 10-7-1964, en matière de chasse, qui impose à une certaine catégorie de propriétaires d'adhérer à une association et d'autoriser le droit de passage des chasseurs, a été regardée comme « une limitation apportée à la libre disposition du droit d'usage » et, partant, « une ingérence dans la jouissance des droits que les requérants tirent de leur qualité de propriétaire » (*Le Monde*, 30-4). Cet arrêt « Chassagnou » reconnaît le droit de non-chasse, en résumé.

– *Droits de la défense*. A l'unisson de la jurisprudence constitutionnelle, réticente à l'égard des sanctions administratives (cette *Chronique*, n° 50, p. 193), la Cour de cassation, siégeant en assemblée plénière, a jugé, le 5-2, que la procédure mise en œuvre par la COB, telle

qu'elle résulte du décret du 31-7-1997, ne respectait pas ce *PFRLR* (*CCF*, 1, p. 232). En ce sens, le rapporteur ne peut participer, simultanément, aux poursuites, à l'instruction et au jugement. La culture du « procès équitable » est ainsi rappelée judicieusement à toutes les instances de régulation (*Le Monde*, 7/8-2).

– *Égalité des sexes*. Tandis que la sémantique se précise (cette *Chronique*, n° 89, p. 196) : *une* sénatrice (décret du 18-1, p. 971), *une* rapporteuse (décret du 25-1, p. 1456), *une* procureure générale (décret du 31-3, p. 5099), *une* conseillère (décret du 22-4, p. 6333), la commission générale de terminologie et de néologisme a exprimé des réserves. Dans son rapport au Premier ministre, celle-ci a estimé qu'il n'y a pas d'obstacle de principe à une féminisation des noms de métier et de profession. Elle a marqué, en revanche, son désaccord concernant les désignations des statuts de la fonction publique et des professions réglementées (*BQ*, 30-3). Néologisme ou barbarisme ?

Dans l'attente d'une prochaine convocation du Congrès du Parlement en vue de consacrer le principe d'égalité (cette *Chronique*, n° 89, p. 192), le décret du 25-1 porte nomination à l'Observatoire de la parité entre les femmes et les hommes (p. 1456). M<sup>me</sup> Gillot en a été nommée rapporteuse générale par un décret de ce jour.

– *Égalité des sexes (suite)*. Le garde des Sceaux indique qu'au 30-11-1998 2 femmes occupent les emplois de première présidente et 26 de présidents d'un TGI. Au parquet, 21 exercent la fonction de procureur de la République ; ultérieurement, une deviendra procureure générale (décret du 31-3, p. 5099). Quant à l'ordre administratif, une femme pré-

side la CAA de Bordeaux, et trois un TA (AN, Q, p. 1764).

– *Informatique et libertés*. Concernant l'interconnexion des fichiers de la Sécurité sociale et de l'administration fiscale, en vue de débusquer la fraude (cette *Chronique*, n° 89, p. 197), le Premier ministre rappelle les garanties dont elle est entourée, au nom du principe de finalité, dans l'attente de la prochaine transposition de la directive européenne du 24-10-1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard des données personnelles et de leur circulation (AN, Q, p. 2324).

En application de l'article 8 de la loi du 6-1-1978, les membres de la CNIL ont été nommés et élus (décrets des 7 et 21-1, p. 411 et 1207). M. Gentot a été élu président (délibération 99-002 du 3-2, p. 3324)

Dans un avis du 12-4, la CNIL rappelle aux maires qu'« ils ne peuvent faire usage des informations portées sur les registres d'état civil à des fins de communication personnalisée ». Par dérogation, « la liste électorale peut être utilisée afin de s'adresser aux électeurs, sous réserve qu'il n'en soit pas fait un usage purement commercial » (cette *Chronique*, n° 82, p. 206) (*Le Monde*, 14-4).

Dans le même ordre de fait, la CNIL avait dénoncé, le 29-3, la divulgation d'un annuaire des scouts d'Europe et son utilisation par des publications liées à des mouvements d'extrême droite. Cette délibération a été transmise au parquet près le TGI de Nanterre (*Le Monde*, 31-3).

– *Liberté d'aller et venir*. Le ministre de l'Intérieur dresse le nombre de reconduites à la frontière prononcées et exécutées entre 1990 et 1998 (AN, Q,

p. 2244). Les décrets 99-28 et 99-29 du 11-1 portent extension de l'espace Schengen à la Grèce et à l'Autriche (p. 900 et 901) (cette *Chronique*, n° 85, p. 173). Le décret 99-179 du 10-3 pris pour l'application de l'article 9 de l'ordonnance du 2-11-1945 modifiée institue un document de circulation pour étranger mineur (p. 3680).

En dernier lieu, les agents de la police municipale sont habilités à relever l'identité des contrevenants pour dresser les procès-verbaux concernant des contraventions aux arrêtés de police du maire, de celles au Code de la route prévues par la loi, notamment (nouvel art. 78-6 du Code de procédure pénale, rédaction de la loi 99-291 du 15-4) (p. 5607).

– *Liberté de la communication audiovisuelle*. Au moment où l'instance de régulation fêtait son dixième anniversaire (v. *La Lettre du CSA*, n° 112, janvier, p. 3), le renouvellement partiel de ses membres est intervenu (cette *Chronique*, n° 82, p. 206). Par un décret du 20-1, le président de la République a nommé M<sup>me</sup> Cayla en remplacement de M. Bonnemain ; le président du Sénat a choisi M<sup>me</sup> de Guillenchmidt à la place de M. Larue, lequel avait été désigné cinq mois plus tôt (cette *Chronique*, n° 88, p. 171). Enfin, le président de l'Assemblée nationale a opté pour M. J. Daniel, qui succède à M<sup>me</sup> Dagnaud (p. 1094). Le CSA compte désormais quatre femmes dans ses rangs.

– *Liberté d'expression*. A propos des annonces publicitaires relatives aux messageries roses, la ministre de la Culture rappelle que cette liberté « à valeur constitutionnelle suppose la liberté d'information et de communication y

compris dans la diffusion de messages publicitaires ». Cependant, ce principe est limité par « le nécessaire respect des droits fondamentaux de la personne et plus particulièrement des mineurs ». En ce sens, l'article 227-24 du Code pénal réprime la diffusion de messages à caractère violent ou pornographique (AN, Q, p. 1869).

Le litige opposant M. Calvet au *Canard enchaîné* (cette *Chronique*, n° 74, p. 218) a trouvé son aboutissement devant la CEDH. Par un arrêt rendu le 21-1, celle-ci a jugé que la condamnation des journalistes constituait une « ingérence » dans le droit à cette liberté (art. 10 de la Convention). La France a été condamnée à rembourser les amendes infligées et à un dédommagement (cette *Chronique*, n° 89, p. 192).

– *Principe de nécessité des peines.* Sur le fondement de l'article 8 de la *Déclaration* de 1789, le CC a censuré l'article 195 de la LO relative à la Nouvelle-Calédonie (99-410 DC) (v. *Loi*), qui frappait d'une incapacité automatique la personne dont l'entreprise avait été déclarée en faillite. Ladite incapacité « ne peut être appliquée que si le juge l'a expressément prononcée en tenant compte des circonstances propres à l'espèce ».

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. République.*

LOI

– *Bibliographie.* F. Hamon et C. Wiener, *La Loi sous surveillance*, Odile Jacob, 1999 ; J.-P. Markus, « Le contrôle de conventionnalité des lois par le Conseil d'État », *AJDA*, 1999, p. 99.

– *Concl.* J.-F. Millet sous TA Nantes, 9-1-1998, « Ligues de protection des oiseaux d'Anjou », *RFDA*, 1999, p. 211.

– *Contrôle de contrariété.* La décision « Cour pénale internationale », rendue par le Conseil constitutionnel le 22-1, mérite à nouveau réflexion. Outre le délai d'examen (*supra*), le juge a été appelé à opérer un contrôle *a priori* original, mais plus encore maximal. A cet égard, il apparaît le cadre privilégié des moyens soulevés d'office. En outre, l'interprétation à laquelle il se livre éclaire le pouvoir constituant.

– *Contrôle de conventionnalité.* Le Conseil d'État, le 30-10-1998 (« Lorenzi »), a écarté l'article 23 de la loi du 25-9-1948, qui posait le principe que les audiences de la Cour de discipline budgétaire et financière ne sont pas publiques, au profit de l'article 6 CEDH (*PA*, 15-1).

– *Contrôle par voie d'exception.* Conformément à sa décision de principe du 25-1-1985, « État d'urgence en Nouvelle-Calédonie » (cette *Chronique*, n° 34, p. 181), le Conseil constitutionnel a apprécié, pour la première fois, sur ce fondement, l'article 195 de la LO relative à la Nouvelle-Calédonie qui étendait aux élections au congrès et aux assemblées de province le domaine d'intervention des dispositions des articles 192, 194 et 198 de la loi du 25-1-1985 relative au redressement et à la liquidation judiciaires des entreprises. L'incapacité de plein droit a été regardée comme contraire au principe de nécessité des peines (art. 8 de la *Déclaration* de 1789) (*supra*). Ce cas unique en droit français (5-9-1996, « Bernard Tapie » ; 16-12-1997, AN, Meurthe-et-Moselle, 1<sup>re</sup>) (cette *Chronique*, n° 80 et 85, p. 165)

avait fait l'objet d'une observation du Conseil à l'issue de l'examen du contenu des élections législatives de 1997 (*Rec*, 1998, p. 353).

Par une ironie du sort, ce dernier avait validé la loi Badinter lorsqu'elle fut soumise à son examen (84-183 DC) (cette *Chronique*, n° 34, p. 180).

– « *Neutrons législatifs* ». Conformément à la jurisprudence constitutionnelle (27-7-1982, « Réforme de la planification ») (*CCF*, 23, p. 278), le Conseil d'État a jugé, le 5-3 (« Confédération nationale des groupements autonomes de l'enseignement public »), que les rapports annexés qui se bornent à énoncer des objectifs étaient dépourvus de la valeur normative qui s'attache aux dispositions de la loi elle-même (*BQ*, 8-3).

#### V. Conseil des ministres.

### LOI DE FINANCES

– *Bibliographie*. É. Douat, *Finances publiques – Finances communautaires, nationales, sociales et locales*, PUF, « Thémis », 1999.

### LOI DU PAYS

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel. LO relative à la Nouvelle-Calédonie*.

### LOI ORGANIQUE RELATIVE À LA NOUVELLE-CALÉDONIE

– *Conformité à la Constitution*. Sous le bénéfice de réserves d'interprétation, le Conseil constitutionnel a déclaré

conforme ladite LO à la Constitution et aux orientations de l'accord de Nouméa, le 15-3 (99-410 DC).

Dans un considérant de principe auquel, du reste, le Conseil aurait pu se limiter, celui-ci a rappelé (2-9-1992, « Traité sur l'Union européenne ») (cette *Chronique*, n° 64, p. 191) qu'« en dehors des prescriptions des articles 7, 16 et 89 C, il est loisible au pouvoir constituant de déroger à des règles ou principes de valeur constitutionnels, ces dérogations pouvant être implicites ». Sans qu'il soit expédient à ce stade de s'interroger sur l'effectivité des barrières dressées sur le chemin du pouvoir constituant, lequel est « souverain » (ce qualificatif a été traité par préterition au cas présent), le Conseil a estimé, à bon droit, que « les dérogations ne sauraient intervenir que dans la mesure strictement nécessaire à la mise en œuvre de l'accord ».

Sous ce rapport, le Conseil devait valider les dispositions relatives à l'emploi local (art. 24), mais en liant par avance le contenu des futures lois du pays, selon la démarche utilisée à propos des ordonnances en matière de privatisation (25/26-6-1986) (cette *Chronique*, n° 40, p. 178) : il appartiendra à chacune d'entre elles « de fixer une durée suffisante de résidence en se fondant sur des critères objectifs et rationnels en relation directe avec la promotion de l'emploi local sans imposer de restrictions autres que celles strictement nécessaires à la mise en œuvre de l'accord de Nouméa », sachant qu'« en tout état de cause », selon une formule significative, « la durée suffisante de résidence ne saurait excéder celle fixée pour acquérir la citoyenneté de la Nouvelle-Calédonie ».

S'agissant de la composition du collège électoral du congrès et des assemblées de province (art. 188 et 189), le Conseil a pu

recouvrer une marge de manœuvre, faute d'une expression de volonté du pouvoir constituant, en écartant le collège restreint, c'est-à-dire figé au 8-11-1988, en matière référendaire, au profit d'un collège glissant « à la date de l'élection ». Autrement dit, les personnes qui satisfont à une condition de domicile de dix ans, « quelle que soit la date de leur établissement en Nouvelle-Calédonie, même postérieure au 8-11-1988 », possèdent la qualité d'électeur.

Cette correction naturelle à laquelle le juge a procédé, sous une formulation parfaitement neutre, ce qui tranche par rapport à sa démarche didactique, devait provoquer une réaction politique (*supra*).

Pour le surplus, le Conseil a frappé de non-conformité l'article 195 (v. *Loi*), ainsi que l'article 217, qui avait omis la possibilité d'organiser une troisième consultation en cas de réponse négative aux deux précédentes, dans la perspective de l'accession à la pleine souveraineté.

La LO 99-209 du 19-3, ainsi que la loi 99-210 de ce jour, ont été promulguées (p. 4197 et 4226).

V. *Collectivités territoriales. Conseil constitutionnel*.

## MAJORITÉ

– *Condition*. Dans un entretien au *Monde*, le 7-1, M. Jospin a déclaré : la majorité plurielle « est partie d'une diversité assumée pour aboutir à une construction commune, dont le gouvernement est l'expression [...]. Au-delà de tel ou tel épisode, ce qui frappe d'abord les Français [...], c'est la cohérence de l'action de la majorité. [...] La majorité plurielle est pour nous un choix stratégique [...]. Nul ne se réfère à une

stratégie de rechange et chacun gagne à être membre de cette majorité ».

– *Dissentiments sur le Kosovo*. V. *Conseil des ministres*.

## MÉDIATEUR DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. B. Delaunay, *Le Médiateur de la République*, PUF, « Que sais-je ? », 1999.

– *Rapport*. M. B. Stasi a rendu public, le 9-3, le rapport annuel (*Le Monde*, 10-3).

## MINISTRES

– *Condamnation civile*. Le conseil des prud'hommes de Niort (Deux-Sèvres) a condamné, le 15-2, M<sup>me</sup> S. Royal à régler des compléments de salaire à une ancienne assistante parlementaire et à deux secrétaires (*Le Monde*, 17-2). Contrairement à la pratique, la ministre déléguée n'avait pas présenté sa démission au préalable, à l'exemple de M. Tapie (cette *Chronique*, n° 63, p. 175), ni à son issue.

– *Condamnation pénale*. Pour la première fois sous la V<sup>e</sup> République, M. Hervé, ancien secrétaire d'État à la Santé dans le gouvernement Fabius, a été condamné à une peine de principe, le 9-3, par la Cour de justice de la République, dans l'affaire du sang contaminé. Celle-ci « n'a pas eu le courage de me relaxer totalement, ni le courage de me condamner réellement », affirmera-t-il (*Le Monde*, 11-3).

V. *Cour de justice de la République. Gouvernement*.

## OPPOSITION

– *Bibliographie*. S. July, « L'union par le vide », *Libération*, 27-4.

V. *Président de la République*.

## ORDRE DU JOUR

– *Article 48, alinéa 3 C*. De manière classique, la majorité a refusé le passage à l'examen des articles de la proposition de loi créant les plans de prévoyance retraite, inscrite, le 28-1, à la « niche » de l'UDF (p. 539), et de la proposition de loi visant à assurer la continuité dans les services publics, inscrite à la « niche » de DL-I (p. 2603), mais aussi de la proposition de M. Sarre (RCV) portant création du Haut Conseil de l'agglomération parisienne, le 29-4 (p. 3781).

– *Refus d'inscription*. La proposition de loi reconnaissant « le génocide arménien de 1915 », adoptée par l'Assemblée en première lecture le 29-5-1998, ne sera pas inscrite à l'ordre du jour prioritaire du Sénat, lequel, comme l'a rappelé le ministre chargé des relations avec le Parlement, a la faculté de l'inscrire à l'ordre du jour complémentaire (*Le Monde*, 12-3). A l'Assemblée, cette proposition avait figuré à la « niche » de l'article 48, al. 3 C (cette *Chronique*, n° 87, p. 197). Devant la commission sénatoriale des affaires étrangères, le ministre des Affaires étrangères s'est interrogé : « Est-ce à la loi de proclamer "la vérité" sur cette tragédie historique ? Le gouvernement ne le pense pas, et le président de la République partage cette appréciation » (BQ, 18-3). Le « neutron législatif » restera sans doute dans les limbes.

## PARLEMENT

– *Fonction de contrôle et opérations militaires*. Le ministre de la Défense, M. Richard, a annoncé, le 5-2, des mesures destinées à favoriser l'information parlementaire sur les opérations extérieures des armées françaises (OPEX), en écho au rapport de la mission sur le Rwanda (cette *Chronique*, n° 86, p. 190). Il s'agit successivement : d'un rapport annuel sur lesdites opérations, qui donnera lieu à un débat lors du collectif budgétaire ; de la présentation devant les commissions parlementaires compétentes des objectifs d'une opération dans le mois qui suivra son déclenchement, et, en dernier lieu, de l'organisation au moins une fois par semestre d'un déplacement de parlementaires membres des commissions de la défense auprès des forces françaises en opérations extérieures (BQ, 5-2).

Cependant, la représentation nationale ne devait pas être associée au déclenchement des hostilités contre la Serbie, à partir du 24-3, à l'inverse de ce qui s'était passé pour la guerre du Golfe (cette *Chronique*, n° 58, p. 152). Outre les déclarations du gouvernement, les questions d'actualité, les ministres intéressés ont été auditionnés par les commissions, ainsi que les délégations pour l'Union européenne (*supra*).

V. *Déclaration du gouvernement*. *Dyarchie*. *Gouvernement*. *Président de la République*. *Questions*. *Résolutions*.

## PARLEMENTAIRES

– *Mandat représentatif*. En écho à l'adresse de Burke à ses électeurs de Bristol, le CC a rappelé l'interprétation

classique selon laquelle chacun des députés et sénateurs « représente au Parlement la nation tout entière et non la population de sa circonscription d'élection » (99-410 DC).

#### PARLEMENTAIRES EN MISSION

– *Nominations*. Une nouvelle série (cette *Chronique*, n° 89, p. 196) s'est présentée : M<sup>mes</sup> Guinchard-Kunstler, députée (Doubs, 2<sup>e</sup>) (S), et Cerisier-ben-Guiga (S), sénatrice (Français de l'étranger), ont été nommées, respectivement, auprès de la ministre de l'Emploi et du secrétaire d'État à la Santé et des ministres de l'Emploi et des Affaires étrangères (décrets du 18-1, p. 971). Puis, tour à tour, 7 députés : MM. Le Déaut (Meurthe-et-Moselle, 6<sup>e</sup>) (S) et Cohen (Haute-Garonne, 3<sup>e</sup>) (S) ont été chargés d'une mission à l'Éducation nationale (décrets du 17-2, p. 2569) ; M. Dauge (Indre-et-Loire, 4<sup>e</sup>) à l'Aménagement du territoire (décret du 25-2, p. 2959) ; M<sup>me</sup> Rodrigo, nouvelle députée (cette *Chronique*, n° 89, p. 180) (Hautes-Pyrénées, 3<sup>e</sup>) (RCV), et M. Bourguignon (Seine-Maritime, 3<sup>e</sup>) (S) à l'Emploi (décrets du 5-3, p. 3379) ; M. Lindeperg (Loire, 1<sup>re</sup>) (S) aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle (décret du 19-3, p. 4160), et M. Lengagne (Pas-de-Calais, 5<sup>e</sup>) (RCV) à l'Équipement (décret du 6-4, p. 5186).

– *Prolongation*. La mission confiée à M. Nallet, député (Yonne, 2<sup>e</sup>) (S) (cette *Chronique*, n° 88, p. 174), a été prolongée par un décret du 12-3 (p. 3779). En conséquence, il devait renoncer à son mandat au profit de son suppléant (p. 3899). C'est le 10<sup>e</sup> cas (cette *Chronique*, n° 88, p. 174).

#### V. Assemblée nationale.

#### PARTIS POLITIQUES

– *Contentieux du financement*. Le Conseil d'État a rejeté, le 22-3, le recours du groupement des élus de l'UDF tendant à l'annulation du décret 98-253 du 3-4-1998 répartissant l'aide publique entre les partis (cette *Chronique*, n° 86, p. 211) au motif qu'il n'avait pas pris en compte 24 candidats et les suffrages recueillis par ceux-ci. En effet, l'un d'entre eux a été déclaré inéligible par le Conseil constitutionnel et ses voix ne sauraient donc être prises en compte ; quant aux autres, l'arrêt précise que, pour procéder à la répartition de la première fraction de l'aide publique, l'administration est liée par la mention portée dans les déclarations de candidature et qu'elle ne peut prendre en compte aucun rattachement en l'absence de mention ou lorsque deux partis sont mentionnés entre lesquels elle ne saurait choisir. Dans ses conclusions, le commissaire du gouvernement Combrexelle a justifié le critère exclusif de la déclaration de candidature pour l'attribution de l'aide publique, « critère objectif » qui interdit toute autre appréciation, laquelle serait nécessairement de caractère politique, et qui n'est pas susceptible de modification ou de précision ultérieures propices aux manœuvres. Le même jour, le Conseil d'État a rejeté le recours de M. Avrillier ayant le même objet, mais visant l'aide publique au Front national ; le requérant invoquait, d'une part, le fait que le Front national méconnaîtrait les principes les plus élémentaires de la démocratie, argument inopérant en droit en raison du caractère objectif de l'aide décidée par le législateur, et, d'autre part,

la décision d'inéligibilité frappant M. Le Chevallier (cette *Chronique*, n°86, p. 195) qui mettrait en cause la régularité du financement de la campagne du FN ; là encore, le critère du juge de l'excès de pouvoir étant purement formel, il ne saurait se substituer au juge de l'élection (*Le Monde*, 24-3).

206 – *Contentieux judiciaire*. La cour d'appel de Paris, saisie en référé du contentieux opposant M. Le Pen à M. Mégret sur le droit d'utiliser le nom, le logo et les fichiers du Front national, a renvoyé la décision au juge du fond, qui se prononcera le 11-5 (*Le Monde*, 5-2 et 1-4). D'autre part, les TGI de Paris et de Nanterre ont nommé des administrateurs provisoires pour gérer les comptes bancaires du FN et assurer les dépenses courantes du siège du FN-Union nationale à Saint-Cloud et de celui du FN-Mouvement national à Paris (*ibid.*, 27-3).

– *Financement public*. Le décret 99-301 du 19-4 (p. 5815) maintient à 526 500 000 F le montant de l'aide publique pour 1999 (cette *Chronique*, n° 86, p. 211). La 1<sup>re</sup> fraction est répartie entre 25 partis ayant présenté des candidats dans 50 circonscriptions métropolitaines le 25-5-1997 (sans changement) et 29 partis OM (contre 31 l'an passé). La 2<sup>e</sup> fraction est répartie entre 20 partis représentés au Parlement (contre 22 en 1998).

– *Message présidentiel*. « J'ai avec le mouvement gaulliste un lien particulier », a rappelé le chef de l'État dans un message aux cadres du RPR lu par N. Sarkozy le 24-4 (*Le Monde*, 27-4), mais l'Élysée a fait savoir deux jours plus tard que « le président de la

République, n'ayant pas vocation à intervenir dans les campagnes électorales, [...] reportera tous ses rendez-vous avec des personnalités engagées [dans la campagne européenne] » (*ibid.*, 28-4).

## POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

– *Délégation*. Au terme d'une démarche classique (cette *Chronique*, n° 85, p. 179), le Conseil constitutionnel a procédé au déclassement de dispositions législatives (art. 37, al. 2 C) relative à la présidence d'une commission en matière de protection de l'environnement (99-184 L) et à la désignation de l'autorité administrative compétente (99-185 L).

### V. Conseil constitutionnel. Loi.

## PREMIER MINISTRE

– *Appréciation sur les discours et interrogations présidentiels*. Le Premier ministre les a jugés, dans un entretien au *Monde*, le 7-1, « naturellement importants. Mais ils n'ont pas le même caractère quand le président est l'inspirateur de la politique – comme il l'a été entre 1995 et 1997 – et quand il ne l'est plus. Ils n'ont pas non plus la même signification selon qu'il s'exprime au nom de tous les Français ou pour l'opposition » (cette *Chronique*, n° 88, p. 176).

– *Cohabitation « courtoise » et « cordiale »*. A TF1, le 13-1, M. Jospin a estimé : « C'est une pratique. Je la vis de façon courtoise et on peut même dire cordiale. La vocation du gouvernement est de respecter les textes constitution-

nels, les pouvoirs, les prérogatives. C'est ce que nous faisons. [...] On peut cohabiter dans une vision républicaine », devait-il conclure (*Le Monde*, 13-1).

– *Communication*. Le Premier ministre a tenu, le 19-1, une conférence de presse sur Internet. Par suite d'une défaillance technique, son résultat a été compromis (*Le Monde*, 21-1).

– *De la nation*. A l'occasion de ses vœux à la presse, le 12-1, M. Jospin a affirmé que « la nation est une réalité irréductible, le cœur où bat la démocratie, l'espace où se nouent le lien social et les solidarités les plus fortes » (*Le Monde*, 13-1).

– *Domaine partagé*. « D'une manière générale, je crois, a affirmé M. Jospin au *Monde*, le 7-1, que l'on a besoin que la France s'affirme davantage sur la scène internationale [...]. Parce qu'elle regarde un certain nombre de réalités internationales de façon différente. [...] Le gouvernement contribue fortement à cette affirmation d'une image positive de la France [...]. Cette coloration nouvelle que le gouvernement imprime au côté du président, s'affirmera davantage dans l'année 1999. Le monde a besoin d'une France qui ne soit pas celle de la pensée unique internationale. » Il a fixé parmi les objectifs de son gouvernement « le renforcement du rôle original de la France sur la scène internationale ».

– « *Élu par les Français* ». Sur le thème récurrent de l'élection présidentielle, M. Jospin a affirmé à TF1, le 13-1 : « Je n'y pense pas [...]. Je demande simplement qu'on considère qu'ayant été élu par les Français, nommé par le président de la République pour gouverner, ma

préoccupation essentielle est de gouverner. [...] Je vis ma fonction de Premier ministre. [...] Ça me suffit » (*Le Figaro*, 14-1).

– *Parabole du sablier*. Le Premier ministre a repoussé cette comparaison : « Le temps ne conduit pas nécessairement à l'usure ; il sert aussi à construire » (*Le Monde*, 7-1).

– *Responsable de la défense nationale*. La commission consultative du secret de la défense nationale, présidée par M. Lelong (décret du 26-1, p. 1400) a émis son premier avis, le 16-4 (p. 6508), favorable à une déclassification partielle (cette *Chronique*, n° 88, p. 175), à propos d'un dossier d'écoutes téléphoniques.

– *Services*. Un Haut Conseil de la coopération internationale auprès du Premier ministre a été créé par le décret 99-90 du 10-2 (p. 2252) (cette *Chronique*, n° 86, p. 205). Le décret 99-104 du 12-2 institue un Comité interministériel de lutte contre les exclusions (p. 2607). En dernier lieu, le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion, institué par l'article 43-1 de la loi du 1<sup>er</sup>-12-1988, est placé auprès du Premier ministre (décret 99-216 du 22-3, p. 4327).

– *Sur la cohabitation*. « Être maître des échéances électorales n'est pas être maître de leurs résultats », a relevé M. Jospin au *Monde*, le 7-1. « Ces jours-là, c'est le peuple qui tranche. La démarche du gouvernement est d'agir dans le cadre normal d'une législature. Le reste relève de la conjecture. Je n'ai pas à conjecturer. »

## PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. G. Carcassonne, « L'arrêt du CC », *Le Point*, 30-1 ; O. Duhamel, « Le point de vue du Conseil n'a pas d'effet de droit », *Le Monde*, 26-1 ; L. Favoreu, « L'irresponsabilité pénale du chef de l'État », *Le Figaro*, 26-1 ; D. Rousseau, « Le président bénéficie-t-il d'une immunité totale ? », *La Croix*, 27-1 (à propos de la condition pénale du chef de l'État).

208 – *Apposition de la photographie officielle*. Il s'agit en l'occurrence, précise le ministre de l'Intérieur, d'une « tradition républicaine » qui n'est pas assortie de sanction, et non d'une règle coutumière. Quand tradition rime avec convention de la Constitution ? (AN, Q, p. 1760).

– *Collaborateurs*. Par arrêté du 4-1, il a été mis fin aux fonctions de M<sup>me</sup> Andréani, conseiller technique. M. Lapouge a été nommé en cette qualité (p. 269). L'amiral Delaunay, chef de l'état-major particulier du président de la République, a été nommé en Conseil des ministres, le 7-4, chef d'état-major de la Marine (BQ, 8-4). Il a été remplacé par le général Bentegeat (arrêté du 27-4, p. 6304). M. Prouteau, ancien chef de la cellule antiterroriste de l'Élysée, a été relaxé, le 7-1, par le tribunal correctionnel de Versailles (*Le Monde*, 9-1).

– *Conjointe*. Tout en se tenant à « un strict devoir de réserve » (cette *Chronique*, n° 75, p. 180), M<sup>me</sup> Chirac s'est déclarée « hostile aux quotas féminins en faisant confiance aux formations politiques [pour opérer] une mutation [...] L'organisation de la vie politique, de ses rites, est faite par les hommes et pour les hommes », devait-elle observer (*Le*

*Figaro*, 4-3). Elle a « regretté », au cours d'une réunion publique à Brive (Corrèze), le 17-4, la décision de P. Séguin de quitter la présidence du RPR (*ibid.*, 19-4). De la même façon, elle avait exprimé, lors d'une conférence de presse à l'hôtel de ville de Paris, le 14-4, son soutien au maire de Paris (*Le Monde*, 16-4) (cette *Chronique*, n° 89, p. 198).

– « *Conseils de guerre* ». Parallèlement au Conseil des ministres du 31-3 (*supra*), le chef de l'État a réuni des conseils restreints consacrés à la crise du Kosovo, les 16-2, 21-3, 7 et 21-4 (cette *Chronique*, n° 58, p. 150). Fait exceptionnel, celui du 7-4 a été ouvert aux caméras (*Le Monde*, 18-2, 23-3 et 9 et 23-4). Il a participé au conseil européen de Berlin, le 24-3, et plus spécialement à celui de Bruxelles, le 14-4, consacré aux opérations militaires en Serbie (*ibid.*, 26-3 et 16-4), ainsi qu'au sommet de Washington commémorant le 50<sup>e</sup> anniversaire de l'OTAN, le 23-4 (*ibid.*, 25-4).

– *Conseils restreints*. La réforme de la PAC y a été préparée les 17 et 24-2 (*Le Monde*, 19 et 26-2).

– *Déplacements*. Le chef de l'État a poursuivi ses voyages en région (cette *Chronique*, n° 87, p. 200) en se rendant successivement en Alsace, les 20 et 21-1 (*Le Monde*, 23-1), dans le Loiret, le 23-2 (*ibid.*, 25-2), et en Haute-Loire, le 11-3 (*ibid.*, 13-3).

– *Grand maître de l'ordre national du Mérite*. Les conditions d'attribution des décorations, la répartition du contingent entre les membres du gouvernement, « après prélèvement de réserves destinées respectivement au président

de la République et au grand chancelier », sont indiquées par le Premier ministre (AN, Q, p. 421).

– *Irresponsabilité*. La décision 98-408 DC du 22-1 a tranché une question longtemps théorique mais rendue actuelle par les « affaires » de la Mairie de Paris.

I. Saisi de la compatibilité des stipulations du traité portant création de la Cour pénale internationale (v. *Engagement international*) avec la Constitution, le Conseil devait nécessairement se prononcer sur la question de la responsabilité du chef de l'État, tant en ce qui concerne les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions que les autres, y compris les actes antérieurs à son avènement (dans ce sens : G. Carcassonne, *Le Point*, 30-1, et M. Troper, *Le Monde*, 13-2).

Après avoir constaté l'immunité dont, en vertu de l'article 68 C, le président de la République bénéficie pour les actes accomplis dans l'exercice de ses fonctions, hors le cas de haute trahison, le 16<sup>e</sup> considérant de la décision 408 DC poursuit : « au surplus, pendant la durée de ses fonctions, sa responsabilité pénale ne peut être mise en cause que devant la Haute Cour de justice, selon les modalités fixées par le même article ».

Ce dernier membre de phrase, dont, à l'évidence (contrairement aux informations parues dans la presse), la rédaction a été mûrement délibérée, écarte le droit commun imprudemment évoqué naguère par le garde des Sceaux (cette *Chronique*, n° 87, p. 200), pour retenir le privilège de juridiction traditionnel. Ce privilège de juridiction était en effet reconnu par la doctrine dominante de la III<sup>e</sup> République sur la base de l'arti-

cle 12 de la LC du 16-7-1875, dont l'article 68 C a repris la formulation exclusive de toute autre solution (il « ne peut être mis en accusation que... »).

Reste la question de la portée de ce 16<sup>e</sup> considérant, qui était susceptible de trois interprétations :

– les mots « au surplus » peuvent être entendus comme énonçant un motif surabondant, auquel cas il s'agirait d'un *obiter dictum* dépourvu de l'autorité de l'article 62, al. 2 ;

– ils peuvent s'entendre comme s'appliquant aux actes accomplis par le chef de l'État pendant la durée de ses fonctions ;

– ils peuvent enfin s'entendre de manière générale comme visant tous les actes imputables au chef de l'État quelle qu'en ait été la date de commission.

II. La troisième interprétation a été retenue le 19-3 par le procureur de la République de Nanterre, saisi par le juge P. Desmure d'une lettre signée en 1993 par le chef de l'État alors qu'il était maire de Paris (*Le Monde*, 18-3). Le procureur Bot a, en effet, requis l'incompétence des juridictions de droit commun à l'égard d'un président en exercice en se fondant sur la décision du Conseil constitutionnel ainsi que sur les principes de la continuité de l'État et de la séparation des pouvoirs, l'autorité judiciaire risquant de paralyser l'exercice par le président de la République de ses fonctions constitutionnelles et l'application de la procédure pénale de droit commun revenant à instituer un mode de contrôle du pouvoir exécutif par l'autorité judiciaire (*ibid.*, 21/22-3, et *Le Canard enchaîné*, 24-3). En conséquence, le juge Desmure s'est déclaré incompétent le 15-4 (*Le Monde*, 17 et 18/19-4). Par ailleurs, le juge X. Siméoni,

chargée d'une autre enquête sur les emplois fictifs de la mairie de Paris, a estimé que l'audition de l'ancien maire demandée par la partie civile n'était pas utile en l'état actuel de l'information (*ibid.*, 24-4).

– *Message au Parlement*. Le président Chirac s'est adressé, pour la seconde fois (cette *Chronique*, n° 75, p. 181), à la représentation nationale, le 2-3 (AN, p. 1855 ; S, p. 1211), au moment où elle était appelée à voter le projet de loi autorisant la ratification du traité d'Amsterdam. Cependant, à l'opposé de son prédécesseur, au moment de la guerre du Golfe (cette *Chronique*, nos 56 et 58, p. 214 et 152), il devait s'abstenir le 24-3, lors du déclenchement du conflit contre la Yougoslavie.

– *Refus réitéré de convocation du Congrès du Parlement*. En dépit de l'adoption du projet de loi renforçant la présomption d'innocence par l'Assemblée nationale, le 30-3 (p. 3027), le chef de l'État avait informé le Premier ministre, dès le 17 précédent, de sa décision de ne pas réunir les parlementaires à Versailles en vue de la ratification de la révision relative au Conseil supérieur de la magistrature. Ce second refus (cette *Chronique*, n° 89, p. 203) est sans précédent (*Le Monde*, 19-3).

– *Vœux*. En réponse aux vœux du corps diplomatique, le 7-1, le président de la République a exposé les principes sur lesquels la communauté des nations pourrait bâtir un nouvel ordre international, dans le cadre d'un « agenda pour la mondialisation » (*Le Monde*, 9-1).

– « *Volonté de servir* ». A Schiltigheim (Bas-Rhin), le 21-1, en réponse à la ques-

tion d'un enfant, M. Chirac a défini son rôle : « Un président, ça consiste à donner des impulsions, définir une vision pour l'avenir, dire quel type de société doit être organisé, quels progrès doivent être faits. Tout cela n'est que l'expression d'une volonté de servir » (*Le Monde*, 23-1).

V. *Assemblée nationale*. *Dyarchie*. *Partis politiques*. *Sénat*.

## QUESTIONS

– *Kosovo*. Interrogé par M. Lajoinie (C), le 30-3, le Premier ministre a indiqué qu'il avait proposé le matin, à la conférence des présidents, de recevoir le lendemain les présidents de groupe et des commissions de la défense nationale et des affaires étrangères, ainsi que leurs homologues du Sénat, « pour leur donner les informations dont ils ont besoin » (p. 3018). La première partie de la séance des questions du 6-4 a été consacrée à la situation au Kosovo, à raison d'un orateur par groupe, le Premier ministre répondant à l'ensemble (p. 3285), et la même procédure a été retenue pour l'intégralité de la séance des questions du 13-4 (p. 3579). Au Sénat, la séance mensuelle des questions d'actualité au gouvernement a également été consacrée à ce sujet, les 15 et 29-4.

V. *Commissions*. *Déclaration du gouvernement*.

## QUESTIONS ÉCRITES

– *Bilan*. Les statistiques ont été publiées au 12-4 (p. 2250).

## RÉFÉRENDUM

– *Consultations locales*. Les électeurs de Briançon (Hautes-Alpes) se sont prononcés, le 31-1, pour une baisse des impôts locaux (*Le Figaro*, 1<sup>er</sup>-2). En revanche, le TA de Lille s'est opposé, le 25-2, à l'initiative du maire d'Haumont (Nord) relative à la redistribution géographique des compétences de police et de gendarmerie (*BQ*, 26-2), comme naguère, celui de Grenoble avait annulé, le 18-12-1997, une délibération du conseil municipal de Charvieu-Chavagneux (Isère) organisant une consultation sur l'attribution de logements HLM aux immigrés (*PA*, 21-1).

V. *Engagement international*.

## RÉPUBLIQUE

– *Bibliographie*. J.-M. Colombani et G. Elgey, *La Cinquième ou la République des phratries*, Fayard, 1999 ; R. Haby, « La vie publique en France (avril 1997-juillet 1998) », *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, 1999 ; J.-P. Machelon, « L'avènement de la III<sup>e</sup> République (1870-1879) », *RA*, numéro spécial, 1998, p. 19 ; Chr. Poncelet, « La V<sup>e</sup> : une répartition claire des pouvoirs et des responsabilités », *RPP*, n° 997, 1998, p. 47.

– *Logo*. Une Marianne stylisée sur fond tricolore, reposant sur un socle typographique formé par la devise républicaine et la signature « République française », a été dessinée par Isabelle Bauret (*Le Monde*, 13-3). Quant à celui adopté par le département de la Vendée (un cœur rouge surmonté d'une croix et d'une couronne), il a donné lieu à un

contentieux. La CAA de Nantes a estimé, le 11-3, qu'il avait seulement pour « fonction d'identifier par des repères historiques et un graphisme stylisé l'action du département » (*Libération*, 12-3).

– *Pacte républicain*. « Il signifie que je dois m'en tenir au respect des règles et des procédures de l'État de droit », a affirmé M. Jospin dans son entretien au *Monde*, le 7-1. Dans le cadre des Assises nationales de la vie associative, le Premier ministre a déclaré, le 21-2 : « Les associations sont un des piliers de la République. » Après avoir indiqué que son gouvernement avait « renouvelé le pacte républicain », il a annoncé que la commémoration de la loi du 1<sup>er</sup>-7-1901 serait l'occasion d'une « grande fête de la citoyenneté » (*Le Monde*, 23-2). Le nombre des associations est estimé de l'ordre de 700 000.

V. *Libertés publiques*.

## RÉSOLUTIONS

– *Bibliographie*. « Mise en œuvre de l'article 88-4 C » (par le Conseil d'État), *EDCE*, n° 50, La Documentation française, 1999, p. 135.

– *Article 88-4 C*. La Constitution s'adapte avec lenteur et réticence au bouleversement apporté par la construction européenne à l'équilibre des pouvoirs instauré en 1958. La LC du 25-6-1992 avait ainsi permis aux assemblées, déposées d'une part croissante de leur compétence législative, de compenser très partiellement ce dessaisissement par un modeste renforcement de leur contrôle, mais l'interprétation stricte donnée par le

Conseil d'État du champ d'application de l'article 88-4 introduit à cette occasion avait révélé un certain nombre de difficultés. La nouvelle rédaction adoptée par la LC 99-49 du 25-1 sur un amendement du rapporteur de l'Assemblée, H. Nallet (S), tend à répondre à ces critiques.

1. Le gouvernement est désormais tenu de soumettre aux assemblées les projets d'actes de l'Union européenne relevant des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> piliers du traité, c'est-à-dire la coopération judiciaire et policière, et la PESC (politique étrangère et de sécurité commune). Lors de la discussion de la LC du 4-8-1995, un amendement en ce sens de M. Pandraud (RPR) avait été combattu par le gouvernement, mais le Premier ministre avait fait un geste en s'engageant à communiquer ces projets, sans qu'ils puissent cependant faire l'objet de résolutions (cette *Chronique*, n° 76, p. 181). Désormais, le champ d'application de l'article 88-4 leur est étendu.

2. Le gouvernement « peut également leur soumettre les autres projets ou propositions d'actes ainsi que tout document émanant d'une institution de l'Union européenne », c'est-à-dire les propositions qui ne sont pas « de nature législative », comme la question des prix agricoles, et les documents de consultation de la Commission, qui ne sont pas des « propositions d'actes ». Les assemblées peuvent désormais adopter des résolutions les concernant, comme le précise le second alinéa (des résolutions peuvent être votées, « le cas échéant en dehors des sessions, sur les projets, propositions ou documents mentionnés à l'alinéa précédent »). Le gouvernement s'est cependant opposé à ce que cette transmission soit de droit, comme il s'est opposé à l'amendement également défendu au Sénat par MM. Barnier et

Gélard (RPR) tendant à fixer un délai minimum pour l'examen des documents soumis aux assemblées et à énoncer l'obligation de prendre en considération les résolutions, qui ne lient pas le gouvernement, mais qui ne sont pas non plus « quelque chose de purement platonique » (p. 6574).

– *Sénat*. Faisant application des nouvelles dispositions de l'article 88-4 C, le Sénat a inscrit à l'ordre du jour du 28-4, à la demande du président de la délégation pour l'Union européenne, M. M. Barnier (RPR), une proposition de résolution sur le projet de décision du Conseil déterminant les bases juridiques pour l'acquis de Schengen (p. 2510).

V. *Dyarchie. Parlement. Révision de la Constitution*.

## RÉVISION DE LA CONSTITUTION

– *Bibliographie*. J.-Y. Faberon, « Nouvelle-Calédonie et Constitution : la révision constitutionnelle du 20 juillet 1998 », *RDP*, 1999, p. 113.

– *Loi constitutionnelle du 25-1-1999*. Destinée à permettre la ratification du traité d'Amsterdam, la 12<sup>e</sup> révision modifie l'article 88-2 en substituant à la disposition concernant les « règles relatives au franchissement des frontières extérieures des États membres » un nouvel alinéa faisant référence au traité instituant la Communauté européenne « dans sa rédaction résultant du traité signé le 2 octobre 1997 » et autorisant « les transferts de compétences nécessaires à la détermination des règles relatives à la libre circulation des personnes et aux domaines qui lui sont liés ». Cette

révision a été également l'occasion d'améliorer le contrôle parlementaire en étendant le champ d'application de l'article 88-4.

### V. Résolutions.

#### SÉANCE

– *Clôture de la discussion.* M. R. Forni (S) qui présidait, le 2-2, a décidé la clôture de la discussion sur l'article 16 du projet de loi d'orientation pour l'aménagement du territoire en application de l'article 57 RAN, mais il y a renoncé devant les protestations de l'opposition et a donné la parole à un représentant de chaque groupe (p. 726) (cette *Chronique*, n° 89, p. 201).

#### SÉNAT

– *Bibliographie.* J. Cluzel, *A propos du Sénat et de ceux qui voudraient en finir avec lui*, Éd. de l'Archipel, 1999 ; C. Enfert, *Le Règlement du Sénat*, Économica, 1999 ; P. Gélard, « Haro sur le baudet », *Libération*, 16-3 ; Sénat, *Rapport d'activité, 1998, 1999* ; et *Recueil des analyses des discussions législatives et des scrutins publics, 1998-1999, 1999*.

– *Collège électoral.* La loi 99-36 du 19-1 relative au mode d'élection des conseillers régionaux en porte modification (nouvelle rédaction de l'article L 280 du Code électoral), ainsi que pour la désignation des délégués des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse (nouveau titre III *bis*).

– *Groupes d'amitié.* Au cours de sa réunion du 23-3, le bureau a décidé de

créer une nouvelle catégorie appelée les « groupes sénatoriaux d'information à vocation internationale » relatifs à des zones géographiques ne constituant pas des États (*BIRS*, 721, p. 24).

– *Réception officielle.* Le président de la République tchèque, M. Vaclav Havel, a été reçu, à son tour, dans l'hémicycle, le 3-3 (cette *Chronique*, n° 89, p. 191) (*Débats*, supplément, n° 17).

– *Représentation des collectivités territoriales de la République.* Fidèle à son discours inaugural, le président Poncelet a organisé, le 19-3, à Strasbourg, les premiers états généraux, par région, des élus locaux, sur la base de l'envoi d'un questionnaire portant sur les grands thèmes de la décentralisation. Outre les sénateurs, le préfet de région et le maire socialiste de Strasbourg étaient présents (*BQ*, 22-3).

A l'annonce de l'adoption du projet de loi modifiant le mode de scrutin sénatorial, par le Conseil des ministres, le 10-3 (v. *Dyarchie*), le président Poncelet a annoncé qu'il avait décidé de procéder à une consultation de tous les électeurs sénatoriaux (*BQ*, 11-3). Il devait se déclarer pour une « représentation harmonieuse du territoire » à Briz (Ille-et-Vilaine), le 9-4, en dénonçant un projet qui s'inscrit dans un processus de désengagement, voire de désintérêt vis-à-vis du monde rural » (*ibid.*, 12-4).

– *Séance exceptionnelle.* La charte du jeune citoyen de l'an 2000 a été adoptée par les sénateurs juniors, le 27-3 (*BIRS*, 720, p. 28).

V. *Code électoral. Commissions. Droit parlementaire. Parlementaires en mission. Résolutions.*

## SONDAGES

– *Commission des sondages*. Le décret du 23-3 (p. 4429) porte nomination des membres de la commission des sondages instituée par l'article 5 de la loi 77-808 du 19-7-1977, dont le président est J.-M. Galabert, conseiller d'État, président de section. La commission a publié un communiqué indiquant que les dispositions de cette loi s'appliquent « dès à présent » à tout sondage ayant un rapport direct ou indirect avec les élections européennes du 13-6 ; elle rappelle notamment l'interdiction de publier, diffuser ou commenter aucun sondage ayant rapport avec cette élection du 6 au

13-6 jusqu'à la clôture du scrutin (*Le Figaro*, 25-4). On sait que le tribunal correctionnel de Paris a refusé de sanctionner cette interdiction (cette *Chronique*, n° 89, p. 203).

## TRANSPARENCE

– *Commission pour la transparence financière de la vie politique*. Le 8<sup>e</sup> rapport de la commission, publié au *JO* du 25-3 (p. 4484), relève les difficultés d'interprétation et d'application de la loi du 8-2-1995 et du décret du 1<sup>er</sup>-9-1996 (cette *Chronique*, n° 80, p. 172).

---

# SUMMARIES

DAVID TAYLOR

**From Ancient to Modern India,  
how has the present political system been built ?**

India's present democratic political system has been able to provide the means to hold its complex society together, but has facilitated only moderate economic growth. Its political framework was established in 1947 by those who had led the nationalist struggle against colonial rule but without discarding all of the inherited institutions of government. Under Nehru the emphasis was on political inclusion under elite leadership. More recently, the system has evolved under the pressure of popular politics. Incremental change has gradually opened the way for new, more populist voices to be heard.

215

ANNE VAUGIER-CHATTERJEE

**Federalism between Centralization and Decentralization**

The article surveys the various stages of the development of the Indian Union since 1950. It highlights the original features of a system characterized at once by unifying tendencies and an extreme flexibility. The author tries to show how the dominant position of the Congress Party has long favored centralization and prevented the implementation of decentralizing reforms, and how the recent regionalization of politics has helped to give these reforms a new vitality.

CATHERINE CLÉMENTIN-OJHA

**The Hindu Majority and Minorities: A Challenge for Hinduism**

The multireligious character of India resulting from a long history has created various identity groups at the legal level: the "Hindu majority" and seven "minorities". The latter benefit from a number of privileges guaranteed by the Constitution. Despite its secular character, this system gives way to religious interpretations by the Hindus which, in turn, fuels tensions between the various communities.

JACKIE ASSAYAG

**Castes, Democracy and Nationalism**

216 The metamorphosis of the caste system in contemporary India. A majority of social groups are only castes in name, although they are still referred to as such in India. Indeed, their identity has undergone a process of redefinition in relation to various criteria, such as hierarchy, purity, pollution, professional specialization, etc. In order to understand the new system of “castes” it is therefore necessary to explore the changing meanings of the term over time. But it is also necessary to study these new forms of organization and of classification/declassification/reclassification in relation to the development of a democratic system based on the development and recomposition of the middle class, on the political mobilization of groups (wrongly) referred to as “castes”, and on the rise of Hindu nationalism with its fascist features.

CHRISTOPHE JAFFRELOT

AND JASMINE ZERININI-BROTEL

**The Rise of “Low Castes” in Northern Indian Politics**

“The largest democracy in the world” has long suffered from a social deficit linked to the subordinated position of inferior castes. While they have managed to impose themselves on the political scene in Southern India, they have remained outrageously underrepresented in the northern part of the country. In the 1990s they have been able to catch up thanks to the “Mandal affair”. However, this development remains unequal in the various states. Bihar is in the lead, followed by Madhya, Pradesh, Uttar Pradesh and Rajasthan, if one uses as a measure the number of members of low caste representatives in the regional assemblies and government. All the parties do not show the same openness toward the inferior castes. The Congress Party and the Bharatiya Party were far behind in that respect until the more recent period. They seem now to be following the road opened up by the left wing groups such as Janata Dal. If this development continues it could lead to a total renewal of the political elite in Northern India.

JEAN ALPHONSE BERNARD  
**Parties and Party System**

Political parties, everywhere, fulfill two functions, distinct but related: to represent and to integrate the various demands of society, so as to let the executive govern the country according to its constitution. In India today, since the Congress Party lost its dominance (1989), parties have increased in clout and number, in response to the calling of castes and regions. The article presents a detailed survey of the present political landscape. In spite of an electoral law based on the first-past poll principle, the combination of a Westminster-type system with the patchwork of castes and regions characteristic of India has resulted in a lingering crisis of governance. India, like Europe, is carried along in an ongoing process of rapid change, from opposite premisses.

217

CHRISTIANE HURTIG  
**The Parliamentary System**

The Indian regime established from the beginning a balance between a parliamentarian and a moderately federalist systems. It has been gradually transformed by the shifting balance of forces between the various powers and by the emergence of a crisis of representation directly or indirectly due to the growing division of the social forces that have entered the competition in the political field. So far, thanks to public opinion support, the established powers have managed to produce mechanisms to correct worrisome drifts. However, given the lack of liberties allowing public opinion to play a role, problems of legitimacy may worsen.

ARNAUD D'ANDURAIN  
**Foreign Policy: Between Isolation and Powerlessness**

India has entered a transition period. The principles that have guided its foreign policy over the past fifty years are no longer adapted to the multipolar world that is replacing the Cold War. From the Cold War, India has inherited its isolation, since the non-aligned movement which it promoted with others has partly lost its reason for being. India, which does not belong to any alliance, has also delayed opening its economy, unlike the rest of Asia. Nevertheless India wishes to establish itself as one of the poles of tomorrow's world. Gaining power status

now requires a more demanding attitude. The 1998 nuclear tests represent at once a manifestation of this emerging power and an admission of the strategic isolation that India is trying to overcome.

PAUL-JEAN CYTRU

**The Role of the Economy in Social Change**

218 The reduction of poverty in India requires a revival of the structural reforms implemented at the beginning of the decade but which have been blocked by social constraints over the last three years. However, the emergence of a middle class and a new perception of different ways of life by the largest numbers represent a challenge for social structures based mainly on resignation. This being the case, the passage from a logic of subordination of the economy to social constraints to a dynamic of growth leading to an acceleration of social transformation will depend on the acceptance, by the middle class, of the short term cost of structural reforms, and on the ability of the public authorities to harmonize the pace of reforms and that of social change. The current political instability may partly result from the difficulty to carry out this task.

**CHRONICLES**

**Letter from Edimburg**

JACQUES LERUEZ

**The New Scottish Parliament and the Elections of May 6st, 1999**

**Letter on Italy**

OLIVIER DUHAMEL

**Looking Back at Transition: A Dialogue Across Frontiers**

PIERRE ASTIÉ AND DOMINIQUE BREILLAT

**Foreign Notes (January 1st-April 30, 1999)**

PIERRE AVRIL AND JEAN GICQUEL

**French Constitutional Chronicle (January 1st-April 30, 1999)**

© « POUVOIRS », SEPTEMBRE 1999

ISSN 0152-0768

ISBN 2-02-038097-8

CPPAP 59-303

RÉALISATION : CURSIVES À PARIS.

IMPRESSION : NORMANDIE ROTO IMPRESSION S.A. À LONRAI.

DÉPÔT LÉGAL : SEPTEMBRE 1999. N° 38097 (991699).