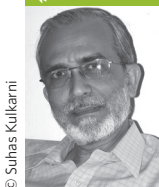


LES ÉLECTIONS EN INDE : UN PRESTIGE PUISANT AU CŒUR DE LA PRATIQUE ET DU SOUTIEN POPULAIRE

|| SUHAS PALSHIKAR



© Suhas Kulkarni

Suhas Palshikar enseigne les sciences politiques à l'université de Pune, en Inde. Il est aussi directeur de Lokniti, un programme de démocratie comparative au Centre for the Study of Developing Societies (CSDS), à Delhi (Inde).

Célèbre pour ses fêtes, l'Inde le devient aussi pour ses élections. Et il en va des fêtes comme des élections : ce n'est pas ça qui manque ! L'Assemblée législative et les Assemblées provinciales (pour chaque État) sont élues tous les cinq ans, sans pour autant coïncider entre elles ou avec les législatives. Selon la même périodicité ont également lieu les élections locales, mais selon leur propre calendrier. On peut donc dire, sans grand risque d'erreur, que des élections ont lieu dans un coin ou autre de l'Inde tous les ans, si ce n'est tous les mois ! Et les Indiens mettent presque autant d'allégresse dans leurs élections que dans leurs fêtes.

Mais les élections revêtent aussi une importante signification : elles sont l'expression démocratique des attentes qu'a le peuple envers les élites politiques et du verdict populaire sur les gouvernements et les gouvernants. Les élections – la politique démocratique en général dont elles sont un ingrédient – se sont enracinées dans la logique politique de l'Inde au cours des six dernières décennies.

L'EXEMPLE INDIEN

L'expérience de la politique démocratique, et de la politique électorale en particulier, dans de nombreuses sociétés « en voie de développement » ou « moins développées » (un euphémisme usité par les sociétés du nord de la planète), a mis à mal les idées reçues concernant les

conditions socio-économiques du succès de la démocratie. Il était largement considéré (sur la base de preuves matérielles limitées) que la misère, de faibles niveaux d’alphabétisation et une énorme diversité mettaient l’effort démocratique en péril. Or il se trouve que l’idéal démocratique a été assidûment recherché depuis trois quarts de siècle dans ces sociétés du Sud. Certes, les résultats sont inégaux, mais il ne fait pas de doute que de modestes succès ont bien été enregistrés sur de nombreux terrains sociaux « peu favorables » et que beaucoup d’innovations en ont résulté, qui perpétuent son existence dans de larges régions du globe. Ainsi les « nouvelles démocraties » semblent-elles en mesure d’apporter des leçons aux « plus vieilles démocraties ». Dans ce contexte, les leçons venues d’Inde deviennent pertinentes, et pour plusieurs raisons.

Premièrement, quand l’Inde s’est engagée dans la voie de la démocratie électorale en 1952, elle offrait toutes les conditions susceptibles d’en compromettre le succès. Et pourtant, six décennies plus tard, l’Inde est aujourd’hui un exemple de pratique réussie de la politique électorale. Deuxièmement, la plupart des conditions existant en Inde au début des années 1950 valent pour certaines des sociétés qui aspirent aujourd’hui à la démocratie. Troisièmement, les élections se sont institutionnalisées de telle sorte qu’elles jouissent aujourd’hui de la plus grande acceptabilité et légitimité auprès de tous les segments de la population et sont perçues comme la seule façon de se disputer le pouvoir. C’est pourquoi cet article résume les caractéristiques clés du processus électoral en Inde en rendant compte de ses réussites, de l’ampleur de sa légitimité et en retenant les défis et les obstacles.

L’INSTAURATION D’UN SYSTÈME ÉLECTORAL INCLUSIF ET CRÉDIBLE

Lors de la rédaction de la Constitution indienne, ses auteurs ne tergiversèrent pas pour décider que tous les citoyens adultes (ayant atteint l’âge de 21 ans) sans distinction d’éducation, de caste, de race, de religion ou de sexe auraient le droit de vote. À l’époque, c’était une expérience audacieuse – et peut-être même avant-gardiste – que d’introduire le suffrage de tous les adultes en une seule fois plutôt que par étapes, comme dans beaucoup de démocraties plus anciennes. L’âge minimal fut ensuite abaissé à 18 ans, à la fin des années 1980. L’autre décision forte fut la création d’un corps constitutionnel responsable de la conduite des élections, l’ECI¹. Celle-ci peut se réduire à un seul membre ou en compter plusieurs. Depuis les années 1990, il est d’usage de former une ECI de trois membres dont l’un est désigné commissaire électoral principal. Les commissaires électoraux

¹ Election Commission of India, la Commission électorale indienne (NDLT).

sont choisis parmi les hauts fonctionnaires et ont un mandat de six ans ou jusqu'à l'âge limite de 65 ans. Seule une résolution parlementaire votée à la majorité des deux tiers peut les démettre de ce mandat (chose qui ne s'est encore jamais vue). Décidés dès l'origine, l'octroi du suffrage à toute la population adulte et l'établissement d'une Commission électorale indépendante forment les deux piliers essentiels soutenant un système électoral crédible.

Le troisième facteur ayant rendu les élections crédibles est la régularité des scrutins et du cycle électoral. Comme nous l'avons déjà évoqué, le système électoral indien exige que les élections parlementaires nationales (ainsi que les élections législatives des États) aient lieu tous les cinq ans. Toutefois, étant donné sa nature parlementaire, la perte de la majorité peut provoquer des élections anticipées. À dater de 1951-1952 – quand eurent lieu les premières élections législatives de l'Inde indépendante –, les élections se tinrent à la date prévue pour trois élections consécutives. En 1971, néanmoins, le gouvernement décida d'avancer les élections d'un an : on considéra qu'il n'y avait à cela rien d'anormal dans un système parlementaire et tout se passa bien. En revanche, l'ajournement des élections de 1976 causa des inquiétudes. En 1975, en effet, le gouvernement indien avait décrété l'état d'urgence, en réponse à une menace de troubles « internes », et reporté les élections. Cette période fut l'une des plus périlleuses pour la politique démocratique de l'Inde, voyant son système flirter un moment avec un modèle autoritaire. La proclamation d'une situation d'urgence nationale, la suspension des droits fondamentaux et les arrestations d'adversaires politiques qui s'ensuivirent sont encore aujourd'hui majoritairement perçues comme une tache sur le parcours démocratique de l'Inde, même si les événements ultérieurs ont su prouver la robustesse de la démocratie électorale en Inde : le même gouvernement qui s'était laissé aller à ces stratégies autoritaires annonça des élections et relâcha les prisonniers politiques. Les élections eurent lieu en 1977 et le gouvernement en place fut battu : pour la première fois, le parti du Congrès, au pouvoir depuis 1952, s'en voyait écarté. Ce retournement spectaculaire sur fond de tentative de suspension des usages démocratiques pendant l'état d'urgence a ravivé la confiance des Indiens dans la politique électorale. Depuis 1977, aucun parti politique n'a tenté de suspendre le système démocratique sous quelque prétexte que ce soit.

LA CONFIANCE POPULAIRE DANS LE SYSTÈME ÉLECTORAL

Le succès du mécanisme électoral réside en ce que l'authenticité des résultats de scrutin a été très rarement mise en doute. L'issue de l'élection de 1977 a démontré qu'un gouvernement perçu comme autoritaire n'a jamais su peser sur le résultat des élections et y a perdu le pouvoir. Les résultats des élections provinciales ont aussi permis de temps à autre de renverser les détenteurs du pouvoir en place, mais cela a été accepté par la population dans son ensemble et par les partis vaincus aussi. L'exemple le plus récent est celui de la déroute endurée par le Parti communiste au Bengale-Occidental : le parti a accepté sa défaite sans faire d'histoires. Même dans les États touchés par l'insurrection, les résultats de scrutin ne sont pas perçus comme falsifiés. Toutefois, dans certains cas, les résultats d'élection basés sur une participation très basse ont causé un malaise : ainsi, lors des élections provinciales du Pendjab en 1992, seulement 24 % des électeurs ont voté. Certains pensent que la Commission électorale devrait prêter plus d'importance à cette question – même s'il n'y a pas de règle imposant un taux de participation minimal comme condition à la validité d'une élection –, ne serait-ce que parce qu'une participation minimale permettrait d'augmenter la légitimité du processus électoral et son résultat. Mais en dehors de ces situations complexes, l'acceptation globale des résultats se fonde toujours sur une participation importante et l'acceptation des résultats par tous les candidats.

Les résultats d'élections n'ont en effet jamais été sérieusement disputés par des adversaires ou des perdants. Bien qu'il y ait des candidats qui formulent des plaintes spécifiques, globalement, la conduite des scrutins n'est jamais ternie par de sombres irrégularités ou des manipulations partisans. Les NES², qui sondent l'opinion des citoyens, notamment sur la conduite des élections, la crédibilité du dispositif électoral et l'efficacité du scrutin, démontrent que plus de 75 % des répondants à une enquête à l'échelle nationale estiment la conduite des élections équitable. Il ne faut pas s'étonner, dès lors, que l'institution chargée de la conduite des élections, l'ECI, jouisse d'un haut degré de confiance parmi les votants, comparée à nombre d'autres institutions politiques. De fait, seul un électeur sur cinq doute de la crédibilité de la Commission électorale.

Il ne faut pas en déduire pour autant qu'il n'y a pas de fraude pendant les élections. Avant l'introduction des urnes électroniques en 2004 et l'exigence accrue de cartes d'électeurs avec photo d'identité, on recevait beaucoup de plaintes de bourrage d'urnes et de « vote des absents » (usurpation d'identité et vote au nom d'un autre électeur).

2 | National Election Studies : enquêtes postélectorales sur échantillon représentatif régulièrement menées depuis 1996 pour chaque élection législative par Lokniti, le programme de recherche comparative sur les démocraties que dirige l'auteur au sein du CSDS (Centre for the Study of Developing Societies).

Cela est beaucoup moins fréquent depuis que la Commission électorale a mis en place des listes électorales numérisées (accessibles sur le site de la Commission électorale) et portant la photo des électeurs. Ces mesures ont rendu l'ensemble du processus beaucoup plus transparent qu'auparavant. Cependant, il peut exister d'autres formes d'irrégularités électorales, comme la violence pendant la campagne, l'intimidation des électeurs, l'offre d'avantages pécuniaires pour circonvenir les électeurs, l'abus caractérisé des ressources, etc. La Commission électorale doit souvent entreprendre d'énormes opérations pour contrôler de tels abus. Alors qu'il est difficile de quantifier l'ampleur exacte de ces pratiques, les enquêtes de 2004 et 2009 indiquent qu'environ un répondant sur dix signale une augmentation de la fraude électorale : la perception globale des citoyens reste donc positive.

FORTE PARTICIPATION ET « POUSSÉE DÉMOCRATIQUE »

L'histoire des élections en Inde est jalonnée de chiffres époustouflants. L'Assemblée nationale compte actuellement 543 sièges, ce qui implique que l'ensemble de l'électorat du pays est divisé en 543 districts électoraux. Chacun d'entre eux recouvre une population moyenne de votants de 800 000 à 1,8 million de personnes, alors que l'électorat total de l'Inde s'élevait en 2009 à 716 millions (670 millions en 2004) de personnes ! Même si des problèmes de non-enregistrement sur les listes électorales demeurent incontournables, rares sont les plaintes d'exclusion systématique de communautés ou de districts.

L'ECI conduit régulièrement des opérations d'enregistrement des votants sur les listes électorales. Au cours des vingt dernières années, elle a aussi tenté de fournir à chaque votant une carte d'électeur avec photo d'identité, sans grand succès puisque beaucoup d'électeurs n'en disposent toujours pas. Mais l'ECI permet aux électeurs de voter même s'ils présentent une pièce d'identité avec une photo autre que la carte fournie par ses services. Les NES de 2004 et 2009 donnent à penser que, parmi ceux qui ne votent pas, environ 10 % ne le peuvent pas faute de pièce d'identité valide. Si cette proportion ne semble pas très importante, cela reste un souci.

Le taux de participation aux élections législatives tourne autour des 60 % des électeurs inscrits. Il était à son apogée en 1984 quand la participation a atteint 64 %. Le souci majeur concerne l'écart entre les participations masculine et féminine, cette dernière étant de 11 % inférieure à la première. D'autres groupes marginalisés socialement enregistrent aussi une participation plus basse, comme les minorités religieuses (musulmans), les basses castes et les pauvres. Ces réserves

prises en compte, les inégalités sociales n'affectent l'accès au vote que de manière limitée : le processus électoral indien a réussi à neutraliser en partie les effets de la stratification sociale et à introduire un nivellement politique dénotant un système électoral socialement accepté.

Parallèlement à ce développement de la participation, le nombre de candidats se présentant aux élections a aussi enregistré une montée spectaculaire. Cette évolution a été décrite comme une « poussée démocratique » par Yogendra Yadav, le politologue indien le plus en vue. Ainsi, alors que, pour la première élection (1952), on comptait 1 800 candidats (3,1 par siège), le chiffre s'élevait à plus de 8 070 (14,18 par siège) lors de la dernière élection de 2009. Cette augmentation du nombre de candidats se répercute sur le nombre de partis représentés au Parlement : s'il y a bien deux partis principaux autour desquels se sont toujours cristallisées des coalitions de partis, près d'une quarantaine de partis étaient représentés ces dernières années.

À l'image de ce que l'on observe pour la participation, un biais à cette expansion démocratique résulte de l'insuffisante représentation des femmes dans les Assemblées législatives de l'Inde : certes, la représentation des femmes au Parlement national est passée de 4,4 % en 1952 à plus de 10 % en 2009, mais il est généralement convenu que ce résultat est très inférieur à ce qu'on aurait pu attendre. Il y a moins de femmes actives dans les partis, moins de femmes sélectionnées comme candidates par leur parti politique et donc moins de femmes élues. Au milieu des années 1990, des discussions ont eu lieu, au sein du Parlement et ailleurs, sur l'introduction de « quotas » pour les femmes. Cette idée n'est pas nouvelle dans le système électoral indien car la Constitution prévoit des « sièges réservés » pour les deux communautés les plus défavorisées (les castes et les tribus répertoriées) en fonction de leur proportion dans la population. Toutefois, les discussions entre les partis politiques n'ont pas donné de mécanisme acceptable assurant la représentation des femmes par ce biais, même si une disposition constitutionnelle en vigueur depuis 1995 impose 33 % de sièges réservés aux femmes dans les institutions locales. En outre, un tiers de ces institutions locales doivent également être présidées par des femmes.

LES DÉFIS DU SYSTÈME ÉLECTORAL

L'existence de procédures appropriées rend donc le dispositif électoral efficace, son caractère impartial le rend crédible, et le fait de réussir à maintenir la régularité d'élections à une échelle si grande inspire le respect et la confiance dans l'efficacité du dispositif. Cependant,

une saine tradition critique n'en subsiste pas moins. Cette critique cible deux principaux défis auxquels le système électoral indien est confronté : le fonctionnement du dispositif électoral et les questions de représentation et d'accès.

Les critiques relatives aux procédures visent tout d'abord la possibilité de favoritisme induite par la nomination des commissionnaires électoraux par le gouvernement. Deuxièmement, il est fait remarquer qu'à la base le dispositif électoral peut être soumis aux pressions des notables de la politique locale. Troisièmement, les critiques aiment à faire valoir que la Commission électorale a tendance à appliquer les règles et les procédures de manière parfois sélective. Cependant, avec le temps, et particulièrement depuis les années 1990, l'ascendant de la Commission électorale n'a cessé d'augmenter, et son indépendance s'est trouvée fortement appuyée par sa pratique et les décisions judiciaires. Une utilisation efficace des nouvelles technologies pour détecter et enregistrer les infractions aux règles électorales, l'exigence de rapports réguliers et précis sur les dépenses électorales, ainsi que d'autres mécanismes de ce type ont conduit à ce que les contraventions à une pratique électorale équitable ne restent pas impunies. En outre, la Commission électorale s'est acquis le respect principalement pour avoir réussi à réduire les cas de violence et de bourrage d'urnes dans des États qui avaient auparavant connu de graves violences électorales. Enfin, au cours des vingt dernières années, la Commission électorale a aussi fait porter son effort sur la révision régulière des listes électorales et le nettoyage des registres en vue d'éliminer des listes les doublons et les faux électeurs. Ces initiatives ne sauraient, bien sûr, assurer des élections propres à cent pour cent, et la conduite des élections continuera donc à affronter des défis – comme par exemple lors des élections de 2009 avec la pratique des « reportages rémunérés » publiés en tant qu'information et non publicité, et violant ainsi le Code des dépenses électorales et la liberté d'information des électeurs.

D'autres critiques de fond mettent en avant que le pouvoir de l'argent organisé est en mesure de truquer effectivement les élections et que l'intimidation organisée peut fausser le libre exercice du droit de vote. Ces critiques ne reposent pas tant sur des carences ou des difficultés procédurales que sur des questions substantielles ayant trait à la manière dont se déroulent les élections. Ce type de critique porte sur l'énorme effectif de l'électorat qui rend la protection des intérêts de ses électeurs difficile pour leur élu, qui doit aussi l'associer à un intérêt public plus vaste. Dans la même veine, avec le scrutin majoritaire uninominal à un tour (SMUT), où la majorité relative est suffisante, le représentant élu peut fort bien ne pas emporter l'adhésion de la majorité

de son électorat – ce qui s'avère être le cas en pratique : une personne est élue simplement pour avoir obtenu le plus grand nombre de votes exprimés. Aussi les critiques mettent-elles en avant des réformes électorales proposant soit un système de représentation proportionnelle, soit la condition qu'un élu ait recueilli une certaine proportion des voix de sa circonscription. Cette question n'a pas manqué d'intéresser les plus petits partis qui subissent les inconvénients du SMUT. On fait valoir qu'il y a disparité entre les votes obtenus par un parti et les sièges obtenus aux élections. Le parti du Congrès a profité de cette disparité pendant la période 1952-1971, quand il détenait un nombre de sièges sans proportion avec sa part de votes : ainsi, lors de la première élection de 1952, le parti du Congrès (qui avait mené la lutte pour l'indépendance) a obtenu 45 % des voix, mais remporté 74 % des sièges du Parlement national. Cependant, depuis 1984, la montée d'un système partisan compétitif a considérablement réduit l'écart entre les votes et les sièges : en 1989, le principal parti gouvernemental (Janata Dal) obtenait 37 % des sièges avec 40 % des voix, et en 2004 le parti gouvernemental (le Congrès) remportait 26,7 % des sièges avec 26,5 % des voix. Cette tendance s'est renversée un tant soit peu en 2009 quand le parti gouvernemental s'est assuré 38 % des sièges avec 29 % des voix.

Parmi les autres suggestions ayant trait à la réforme électorale, on trouve l'idée de permettre à l'électeur d'enregistrer un vote négatif s'il ne veut aucun des candidats en liste. Des réformes plus radicales telles que le droit de révoquer un élu font leur apparition de temps à autre. Ce fut le cas dans les années 1970, et, plus récemment, l'agitation anticorruption a fait resurgir cette question. Une catégorie encore plus importante de critiques poussant à la réforme soulève la question de la taille des circonscriptions (en proposant des districts plus petits). Le rôle du pouvoir de l'argent déjà évoqué est une autre question préoccupante, et les critiques avancent qu'il faut arriver au financement des campagnes électorales par l'État, y compris en prévoyant un espace de diffusion gratuite sur les médias Internet pour s'assurer que les candidats dont les ressources sont limitées ne se trouveront pas exclus de la compétition seulement pour cause d'inégalité des ressources. Ceux qui s'intéressent à de plus amples réformes politiques comme précondition à de meilleures pratiques électorales soulignent aussi le besoin de réguler les partis politiques plus strictement et plus efficacement. Ce courant estime que les partis politiques indiens manquent de démocratie interne et que leur fonctionnement bénéficierait de régulation légale rendant obligatoires l'inscription de leurs membres et des méthodes systématiques pour l'attribution des candidatures aux élections. Les tenants des réformes politiques

estiment en outre que les électeurs ont droit à des informations plus complètes sur les candidats. À la suite d'un décret de la Cour suprême, chaque candidat doit maintenant envoyer une déclaration écrite sous serment mentionnant ses biens familiaux, ses sources de revenu et surtout toute inculpation criminelle retenue contre sa personne. Ce dernier point présente un intérêt particulier car on prétend que nombreux sont les cas de candidats ayant eu des démêlés avec la justice (bien que ceux-ci n'aient pas été prouvés devant un tribunal).

La responsabilité de changer les règles et les pratiques s'appliquant aux élections revient au Parlement. La Commission électorale peut seulement recommander les changements qui permettraient une réforme électorale. Les sceptiques auront toujours du mal à croire que les partis consentiront à des réformes restreignant leur mode d'opération. Le débat sur la réforme électorale a été vigoureux et bien informé. Des réformes électorales demanderaient évidemment du temps, mais les interventions judiciaires et la pression populaire font clairement avancer les choses dans ce sens. La politique tend à répondre à la pratique plutôt qu'aux seules règles et régulations. Cela sera vrai aussi de la réforme des pratiques électorales.

Les critiques et les propositions de réformes existent. Mais le sérieux des électeurs, l'intensité du débat sur la réforme, l'énergie avec laquelle les partis recherchent la victoire électorale et l'énorme intérêt public engendré par les élections (et leurs résultats), tout cela indique bien le prestige indiscutable et l'acceptation populaire des élections comme principe et aussi comme réalité de la politique démocratique de l'Inde. Les élections en Inde ont ceci d'intéressant que leur légitimité leur vient non pas des qualités intrinsèques du système, mais de l'investissement placé dans les élections par l'élite comme par les masses. Ce n'est pas seulement le système électoral en soi, mais une histoire de pratique électorale produisant des résultats crédibles qui a gagné sa légitimité. Aussi le mérite en revient-il à ceux qui formulèrent le système, ceux qui le contrôlent et aussi ceux qui l'ont pratiqué pendant six décennies. ■

