

La vie politique dans l'État de Goa 1987-1999*

« Une semaine est longue en politique », dit le dicton anglais. Qu'en est-il alors d'une période de douze ans, faite de très nombreuses semaines ? L'analyse de cette période doit permettre de passer de ces tumultes hebdomadaires à l'étude plus approfondie des tendances, des événements, des enjeux et des personnalités. Au cours de la dernière décennie, Goa a certes connu de nombreuses « semaines en politique » ; mais on privilégiera la *longue durée*^a, condition *sine qua non* pour saisir ce qui, dans une société, fait sens dans l'émergence politique de la démocratie.

Le profil changeant de l'État

L'année 1987 est celle de l'accession de Goa au statut d'État fédéré, le 30 mai. L'ancien « Territoire de l'Union » avec son Assemblée de trente députés fut alors doté d'une Assemblée de quarante membres, traduisant le renforcement du pouvoir de l'État¹. Cette évolution eut des conséquences dans les différents domaines de la vie sociale. Dans celui de l'économie par exemple, l'État se vit obligé d'avoir une fiscalité plus indépendante, dans la mesure où il lui devint plus difficile d'obtenir des financements de l'échelon central. Les dépenses de l'État consacrées au développement déclinèrent². Sur le plan symbolique, les citoyens de Goa se trouvèrent dès lors les égaux des citoyens des autres États de par leur capacité à choisir leur Président et à décider de leur propre avenir. Sur le plan politique, le statut d'État accorda une plus grande autonomie aux leaders politiques, de par la réduction du

* Note de la rédaction (25 juillet 2000) : une version de cet article a été publiée, en anglais, in *Economic and Political Weekly* (Mumbai), 21 août 1999. Il a été repris dans le chapitre « Pragmatic Politics in Goa : 1987-1999 », aux pages 354-371 de l'ouvrage de Peter Ronald DESOUZA, *Contemporary India : Transitions*, New Delhi, Sage Publications India PVT LTD, 371 p. *Lusotopie* est heureuse de pouvoir le mettre à la disposition des lecteurs francophones et remercie l'auteur et les éditeurs pour l'autorisation de traduction et de republication. Afin de rendre la compréhension du texte plus aisée, l'auteur et la rédaction ont ajouté quelques notes : les appels de note de la rédaction sont des lettres, ainsi clairement distinguées de celles de l'auteur (numération habituelle en chiffres arabes).

^a En français dans le texte.

1. En revanche, Damão et Diu, non contigus au territoire de l'État de Goa, ne furent pas rattachées au nouvel État et demeurèrent, en raison de leur petite taille, de simples territoires de l'Union.

2. E. d'SOUZA, 1997, *Economy and Institutions*, Mumbai, Himalaya Publishing House : 17.

pouvoir *de jure* de l'administration centrale et du Gouverneur. Les décisions qui ressortissaient du domaine de compétence de l'État fédéré pouvaient désormais être prises à Goa et n'impliquaient plus l'approbation de l'administration de New Delhi, comme c'était le cas auparavant sous le statut de Territoire de l'Union³. Ces conséquences économiques, symboliques et politiques coïncidèrent avec une période de profonds changements dans la vie politique nationale – des changements qui, étudiés simultanément aux évolutions au niveau de l'État fédéré, présentent une image plutôt complexe de la vie politique à Goa.

Outre les enjeux habituels de l'agriculture, des mines, des transports, de l'industrie et du chômage, etc., à l'impact politique évident, il faut également en noter, un certain nombre d'autres, significatifs dans la vie politique de l'État au cours des années 1987-1999 : premièrement, la transformation de la terre, considérée comme un outil dans le processus de production, en un bien aliénable dans un marché foncier émergent ; deuxièmement, le rôle croissant du tourisme dans l'essor global du secteur tertiaire de l'économie⁴, et ses effets sur la politique identitaire ; troisièmement, les évolutions démographiques résultant de l'émigration et de l'immigration et leurs conséquences sur la vie politique et sociale ; quatrièmement, les controverses entourant les grands projets de développement aux impacts irréversibles sur Goa, tels le chemin de fer de Konkan et la proposition d'un port franc ; et cinquièmement, l'extension de la bureaucratie de transformant Goa plus en État rentier qu'en État promoteur^b (un fonctionnaire pour 26 citoyens environ). On mettra l'accent sur ces cinq questions parce qu'elles ont influencé de manière considérable la dynamique de la politique partisane et électorale à Goa.

L'analyse de la vie politique pendant cette période, implique donc celle du marché foncier en particulier même s'il n'existe malheureusement en ce domaine que peu d'études systématiques. Une première constatation est que le facteur le plus significatif de cette décennie politique a été le changement draconien dans le statut des terres. Alors que, traditionnellement, la valeur des terres était calculée en fonction de leur valeur agricole, on l'évalue aujourd'hui en tant que bien foncier. Un nouveau groupe d'acteurs a émergé sur ce marché dont le plus important est constitué par la classe politique des bureaucrates et des représentants élus, aux côtés des constructeurs, propriétaires, locataires, etc., qui ont tous des intérêts dans le réseau des transactions. Cette dynamique n'a pas encore été « cartographiée » en termes d'intérêts et de stratégies de chaque acteur, du volume monétaire des transactions dans le secteur et de sa contribution à l'économie, mais il suffit d'observer les changements dans le paysage physique des villes et des plages de Goa pour constater qu'il doit être très important.

Ces transactions sont encore renforcées par l'expansion de l'industrie du tourisme. Un certain nombre des instruments qu'elle a mis au point pour mobiliser des capitaux ont dynamisé le marché foncier. Tel est l'exemple du *rent-back facility* où les constructeurs, l'hôtelier, le propriétaire et l'agence de tutelle collaborent pour créer de grandes propriétés dans des sites

3. A. RUBINOFF, 1998, *The Construction of a Political Community : Integration and Identity in Goa*, New Delhi, Sage Publications, chap. 5.

4. K. SAWKAR, L. NORONHA *et al.* 1998, « Tourism and the Environment : Case Studies of Goa, India, and the Maldives », *Economic Development Institute of the World Bank* (« EDI Case Studies Series »).

^b Anglais : *Making the state a rent seeking rather just an enabling state.*

touristiques⁵. Puisque toutes ces activités impliquent au préalable de nombreuses autorisations du gouvernement, du permis de construire aux prêts accordés par la Goa Economic Development Corporation (un organisme d'État), en passant par les certificats d'occupation, l'homme politique et le bureaucrate deviennent des personnages clés dans les différentes transactions. De plus, dans la mesure où ces transactions impliquent des sommes importantes et constituent l'une des principales activités économiques dans l'État, l'économie politique du gouvernement a tendance à commencer à s'organiser autour de ce marché foncier.

Par ailleurs, Goa a vu l'émergence d'une classe moyenne importante porteuse de nouvelles approches de la politique. Par exemple, elle aime y voir d'abord un spectacle. Je fais allusion ici à cette classe car sa dynamique interne pèse significativement sur la politique en général, et la question démocratique en particulier.

Tabl. I. — GOA : QUELQUES INDICATEURS SOCIO-ECONOMIQUES, 1987-1998

Indicateurs	1987	1998
PIB <i>per capita</i> , prix courants (Rs)		19 719
Dépôts bancaires <i>per capita</i> (Rs)		41 380
Taux de natalité (‰)		17,97
Taux de mortalité (‰)		7,54
Taux d'alphabétisation : % hommes		83,64
Taux d'alphabétisation : % femmes		67,09
Routes (km/1 000 km ²)		2 038
Population urbaine (% de la population totale)	32,03	41,01
% ouvriers agricoles/total ouvriers		23,94
Électricité domestique <i>per capita</i> (Kw/h)	77,39	208
Nombre de véhicules à moteur pour 100 000 habitants	7 876	22 483
Habitants par hôpital		10 662

Tel est le profil d'une société en transition à bien des égards, résultant de tendances multiples, pour certaines induites par le gouvernement, pour d'autres par des agents divers. Les paramètres de cette évolution font l'objet de contestations énergiques à tous les niveaux : culturel⁶, environnemental⁷, économique⁸, social et, évidemment, politique. C'est ce dernier point qui

5. *Larent-back facility* (« possibilité de location en retour ») est un procédé utilisé par les promoteurs, par lequel des flats dans des complexes hôteliers des localités touristiques sont vendus à des investisseurs individuels qui les louent en retour au constructeur/promoteur qui gère le complexe comme un hôtel. Le propriétaire du flat (habituellement non goanais) bénéficie du système dans la mesure où il touche des revenus de son investissement, le constructeur en bénéficie parce qu'il a acquis un hôtel à faible coût en capital, et le touriste en bénéficie parce qu'il profite de tout le confort du flat à des prix inférieurs à ceux des hôtels.
6. P. ANGLE, « A Culture Conceived and Misconceived », in N. DANTAS (ed.), *The Transforming of Goa*, Goa, Other India Press, 1999.
7. La discussion autour du chemin de fer de Konkan en est un exemple. Voir la note préparée par le Citizen's Committee intitulée *Summary of Main Issues/Arguments Related to the Konkan Railway Route Alternatives*, 19 mai 1993, qui présente un argumentaire relatif au choix des trois tracés en termes de coûts, d'impacts sur l'environnement, de sécurité, et des conséquences pour le développement.
8. La proposition de convertir Goa en port franc a provoqué une polémique. Voir notamment Ligia NORONHA, *Understanding the Environmental Implications of a Free Port for Goa*, Goa, International Centre, 10 janvier 1998, qui montre l'actualité d'un tel débat.

constitue l'objet de cet article, et qui sera étudié un peu plus loin. Mais auparavant, il faut d'abord situer cette lecture de la politique à Goa dans le cadre plus large de la politique indienne. La relation à l'ensemble politique indien influence en effet l'échelon local, à des niveaux simultanément directs et différés, superficiels et plus durables.

Le premier aspect concerne la culture politique partisane à Goa. La politique partisane locale fonctionne selon la même logique interne – peut-être par imitation – qu'au niveau central en termes d'intrigues de palais, de factions, d'autorité du haut commandement, d'étiquette, de servilité et de flagornerie et, ce qui est plus significatif, d'effacement de la distinction entre domaines personnel et public. Le second est le rôle central de la politique dans la vie quotidienne, non seulement en termes du « tout est politique », mais dans le sens plus immédiat de la théâtralisation du politique, de l'attente des derniers épisodes du feuilleton populaire de la vie politique. Un indice de cet intérêt est la publication à Goa de huit quotidiens en trois langues. Le troisième aspect est l'impact culturel de la mobilisation autour de la démolition du Babri Masjid⁹. Cette mobilisation a affecté le mode de constitution des communautés, ce qui s'est manifesté dans la montée du BJP et le déclin du MGP.

SIGLES ET DEFINITIONS DES PRINCIPAUX PARTIS POLITIQUES À GOA

<p>BJP, Bharatiya Janata Party, branche droitière du nationalisme hindou. Il tire son idéologie du RSS (<i>cf. infra</i>) et souhaite remplacer le sécularisme du Congrès par un nationalisme culturel militant</p> <p>Congress Party, parti ayant originellement des liens avec le mouvement national indien, bien que considérablement affaibli au cours des cinquante dernières années. Parti centriste d'idéologie « pragmatique » et « opportuniste » (<i>winnability</i>)</p> <p>GLP, Gomant Lok Paxe, petit parti politique d'influence locale, implanté notamment parmi les pêcheurs traditionnels opposés à la pêche industrielle.</p> <p>GPP, Goan People's Party (aujourd'hui disparu), scission du Congrès du même type que le GRCP</p> <p>GRCP, Goa Rajiv Congress Party, scission du parti du Congrès à Goa, due non pas à des divergences idéologiques mais à des rivalités personnelles de pouvoir</p> <p>MGP, Maharashtrawadi Gomantak Party, parti satellite du Congrès</p> <p>RSS, Rashtriga Swayamsevak Sangh, organisation culturelle et nationaliste secrète hindoue, qui fournit la base idéologique du BJP et du VHP. Le RSS maintient une autorité extra-constitutionnelle sur les membres du BJP élus au parlement¹⁰</p> <p>UGDP, United Goans Democratic Party, scission du parti du Congrès, avait initialement une base sociale dans le Sud de l'État de Goa parmi les classes et castes intermédiaires</p> <p>VHP, Vishwa Hindu Parishad, organisation militante hindoue hostile à toute politique pluraliste. Responsable de la démolition de la ; grande mosquée Babri Masjid le 6 décembre 1992.</p>

9. La démolition du Babri Masjid est l'un des événements les plus sombres de l'Inde indépendante, quand, selon un plan préétabli, une foule d'adeptes du RSS, du VHP et du BJP ont démoli la mosquée d'Ayodhya pendant que l'État indien fut à la limite de la collusion, restant les bras croisés face à ce défi à la loi. Cela fut un clair avertissement aux minorités religieuses, explicitant que, dorénavant, l'Hindutva était à l'ordre du jour. Sur l'idéologie Hindutva, voir note 26.

10. Cf. C. JAFFRELOT, *The Hindu National Movement and Indian Politics, 1925-1990s*, Paris, CERI.

Le marché foncier forme l'arrière-plan des actions et des choix des acteurs politiques au cours de cette période et le champ du politique ne peut être lu sans mettre en évidence ses fondements dans l'économie politique foncière. La discussion de ce champ sera menée selon trois angles : les évolutions des institutions qui composent la *polis*, les tendances à l'intérieur des partis et du système, et le paysage électoral émergent. Puisque les élections permettent une sorte de diagnostic relatif à la *Cité*, leur analyse permettra de mieux comprendre les conséquences de l'interaction entre les domaines de la société et de la politique.

L'évolution des institutions politiques

Une analyse de la pratique des institutions politiques au cours de ces douze années démontre clairement l'émergence d'une classe politique agressive et ambitieuse, composée de différents segments, qui a pris possession des institutions politiques et a commencé à les modeler en fonction de ses propres intérêts. L'étendue de ce remodelage dépend de la tension entre la flexibilité et la résistance de l'institution, flexibilité pour concilier intérêts et directives et résistance due à la logique des règles au sein desquelles elle sait jusqu'où ne pas aller trop loin. L'action de cette classe politique, menée par l'entremise des individus, chefs de partis ou de factions tels que Churchill Alemao, Ravi Naik, Ramakant Khalap, Manohar Parrikar, Wilfred D'Souza, Luizinho Faleiro, etc., ou de groupes tels que Bahujan Samaj¹¹, Kshatriya Bhandari Samaj¹², l'Église catholique, etc., et la perspective culturelle dans laquelle elle se situe, commencent à exercer une pression sur des institutions qui doivent dorénavant négocier un équilibre entre « l'intérêt public », exprimé ostensiblement de manière impersonnelle, et les « intérêts particuliers » que représentent les interventions de la classe politique. Cette lutte entre les deux pôles d'intérêts rythme les épisodes et les événements de l'histoire des institutions de Goa dans les années 1987-1999. Quelques exemples illustreront ce point.

On commencera par l'institution du corps législatif en mettant l'accent sur un certain nombre d'événements significatifs au cours d'une période où l'Assemblée a traversé deux mandats entiers (1989-1994 et 1994-1999) et en a entamé un troisième en juin 1999. Une constante de la période a été la défection de députés de l'Assemblée de Goa de leur parti et leur adhésion à un autre parti sans démission ni retour devant les électeurs. Quelles que soient les contraintes imposées par le 52^e Amendement¹³, une fois les élections passées, les élus considéraient la politique uniquement en termes d'intérêts personnels à court terme et changèrent pragmatiquement de camp

11. La *Bahujan Samaj* est une association formée pour promouvoir les intérêts des castes Bahujan de la société goanaise. Elle est le reflet de la politique de compétition. La *Bahujan Ideology* est l'idéologie de « la majorité du peuple », référence aux castes opprimées et à ceux qui souffrent de discrimination sociale. Les mouvements politiques des basses castes ont accordé une grande attention à la « politique de désignation » (*politics of naming*) dans la mesure où la « désignation » a été l'un des biais par lesquels les hautes castes les ont humiliés.

12. La *Kshatriya Bhandari Samaj* est une association de défense et promotion de la caste Kshatriya Bhandari de la société goanaise, une dynamique caste moyenne en ascension sociale

13. Le 52^e amendement à la constitution fédérale indienne a eu pour but d'empêcher les défections de députés élus, quittant un parti pour un autre pour des raisons d'intérêt. Il est connu également comme le *Anti-Defection Act*.

sans prêter attention aux questions d'idéologie des partis¹⁴. Or, ce pragmatisme ne semble guère connaître de limites.

Les données présentées dans le tableau II fournissent une synthèse des mouvements entre les partis, du rôle du *speaker* (Président de l'Assemblée), du temps requis pour prononcer un jugement (période au cours de laquelle le transfuge continuait à jouir des privilèges des parlementaires et, dans certains cas, à exercer cette fonction). Elles constituent une représentation de la nouvelle culture politique pragmatique qui est en train d'émerger.

L'autre aspect intéressant concernant cette période est le fait qu'il y ait eu dix changements de gouvernement au cours de ces deux mandats, ce qui indiquerait que l'Assemblée a développé son autonomie et que ses quarante membres ont été prêts à travailler ensemble et capables de trouver des coalitions à court terme en construisant des majorités législatives. L'adversaire des élections devenait un allié et l'allié devenait traître¹⁵. Les changements fréquents de partenaires de coalition et les discours acrobatiques les justifiant ont eu pour conséquence une érosion sévère du ciment moral de la société. Le domaine de la moralité publique a perdu sa capacité à empêcher les hommes et les femmes intervenant dans l'arène publique de transgresser des limites qui fondent l'éthique de la représentation et qui constituent les codes avancés du comportement politique dans une démocratie représentative. Au cours de ces douze années, pas un seul député n'a jugé souhaitable de demander l'approbation des électeurs lors de son changement de parti. Personne n'a démissionné et cherché à se faire réélire. Si les premières défections ont provoqué une certaine colère et la punition des transfuges par les électeurs (1994), la répétition des scissions a émoussé le sens de la moralité publique et la plupart des habitués de la scission ont été réélus lors des élections de 1999. Le seul code démocratique qui semble avoir conservé une certaine force est le respect du système majoritaire dans l'Assemblée. Tout le reste était négociable. Au cours de cette période, sept gouvernements ont duré moins d'un an, un gouvernement moins de deux ans et deux gouvernements plus de deux ans. Un gouvernement n'a duré que deux jours (Tabl. III).

Tabl. III. — DURÉE DES GOUVERNEMENTS DEPUIS 1990

Churchill	mars 1990	avril 1990	17 jours
Barbosa	avril 1990	décembre 1990	9 mois
Ravi	janvier 1991	mai 1993	28 mois
Willie	mai 1993	avril 1994	16 mois
Ravi	avril 1994	avril 1994	2 jours
Willie	avril 1994	décembre 1994	8 mois
Rane	décembre 1994	juillet 1998	48 mois
Willie	juillet 1998	novembre 1998	4 mois
Luizinho	novembre 1998	février 1999	3 mois
Luizinho	9 juin 1999	?	?

14. P.R. DESOUZA, « Speaker on the Wrong Side of Right », *Navhind Times*, 30 juillet 1998.

15. A. FERNANDES, *Cabinet Government in Goa*, Panaji, Maureen and Camvet Publications, 1997.

Tabl. II. — LES DÉFECTIONS DE DÉPUTES FACE À LA FONCTION DE PRÉSIDENT DE L'ASSEMBLÉE

Législature			Date de la défection ou scission	Plaignant	Accusés	Date de la plainte	Date du jugement	Durée de la procédure	Verdict
Président de l'Assemblée	Période	Parti majorit.							
Luis. P. Barbosa	22/1/90 au 14/4/90	Congrès	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
K.J. Jhalmi <i>au titre du 10^e chapitre**</i>	29/3/90 au 14/12/90	MGP	24/3/90	Luizinho Faleiro (Congrès)	L.P. Barbosa	17/3/90	14/12/90	9,5 mois	Barbosa disqualifié*
Surendra Sirsat <i>Président titulaire</i>	26/4/90 au 4/4/91	MGP	24/3/90	D. Fernandes (Congrès)	6 dép. (GPP)	28/3/90	13/12/90	9,5 mois	Plainte rejetée
			.....	V. Naik (MGP)	C. Pegado (Ind)	30/11/90	7/2/91	2,5 mois	Plainte rejetée
			24/3/90	M. Amshekar (MGP)	7 dép. (GPP)	22/11/90	6/2/91	2,5 mois	Plainte rejetée
			3/1/91	K.J.Jhalmi (MGP)	Ravi Naik (Congrès)	25/1/91	15/2/91	22 jours	Naik disqualifié*
Simon D'Souza <i>Président intérimaire</i>	5/4/91 au 25/7/91	Congrès	Demande de révision	Ravi Naik (Congrès)	Décision du Président Sirsat	4/3/91	8/3/91	4 jours	décision du Président cassée
				Bandekar Chopdekar (Congrès)		4/3/91	8/3/91	4 jours	décision du Président cassée
Haroon Shaik Hassan <i>Président titulaire</i>	26/7/91 à 1994	Congrès	24/3/91	Victor Gonsalves	6 dép. GPP	4/1/92	15/9/94	2,5 ans	Plainte rejetée
			?	Raut	D.Chodankar	.....	.....
Tomazinho Cardoso <i>Président titulaire</i>	16/1/95 au 10/2/99	Congrès	27/7/98	Pratapsingh Rane	Wilfred de Souza et 4 autres dép.	27/7/98	Provisoire 28/7/98	24 heures	Disqualification provisoire*
							Définitif 29/7/98	48 heures	(exparte)

* La « disqualification » est l'inéligibilité au terme du Chapitre 10 de la Constitution indienne.

** Président appointé afin de suppléer à la défection du président (*speaker*) de l'Assemblée

Dans certains cas, ces changements de gouvernement ont impliqué le changement du président de l'Assemblée qui, en utilisant les pouvoirs conférés par le 52^e Amendement à la Constitution (la « Loi anti-défection »), agissait de façon ouvertement partisane et décidait de la légalité ou de l'illégalité des défections selon sa propre affiliation. Dans certains cas, ces décisions ont été prises en quelques jours et, dans d'autres, en quelques mois, ridiculisant ainsi l'esprit de la Loi¹⁶ (voir la colonne « nombre de mois » dans le Tabl. II). Dans un de ces cas, un député – Kashinath Jhalmi – nommé en application du 52^e Amendement pour décider de la légalité de la défection d'un Président de l'Assemblée accédant à la fonction de *Chief Minister* (Premier ministre de l'État fédéré), a servi, pendant la période de prise de décision, en tant que ministre de la Justice de ce même *Chief Minister*. La fonction de Président de l'Assemblée a ainsi perdu de son autorité et son rôle de régulateur des dynamiques discursives dans la Cité. On a commencé à la considérer comme un poste à acheter plutôt qu'à gagner. Ces défections ont mené à un nombre élevé de ministres (quatorze), pour une Assemblée de quarante membres¹⁷. Des membres de l'opposition, alliés à des factions du groupe au pouvoir, formaient de nouveaux gouvernements, pendant le même mandat de l'Assemblée, et en particulier celui de 1989-1994, et de nombreux membres du corps législatif, grâce aux gouvernements pléthoriques et aux scissions à répétition, devinrent des membres de l'exécutif, sapant ainsi la doctrine de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif et le législatif¹⁸. Le principe de responsabilité collective a également subi une certaine érosion puisque les membres d'un Conseil sortant intégraient le gouvernement suivant, formé par des transfuges, et, pour justifier leurs actions, remettaient en question l'intégrité du gouvernement qu'ils venaient de quitter. Ces agissements à l'intérieur de l'Assemblée démontrent la faiblesse à Goa de la force morale du *laxman rekha*¹⁹, les codes qui imposent des contraintes sur les comportements en démocratie (et aucun parti politique n'échappe à cette accusation).

Au cours de cette période, la fonction de Gouverneur s'est également trouvée entachée de soupçons. Le Gouverneur Bhanu Pratap Singh a dû démissionner en raison de sa destitution du gouvernement de Wilfred D'Souza sans consultation du Président ou du groupe majoritaire à l'Assemblée législative, violant ainsi la lettre et l'esprit de l'article 16-4 de la Constitution. De plus, cette compétitivité entre groupes a impliqué les tribunaux qui sont dorénavant obligées de résoudre des questions de scission dans la législature. Ce nouveau développement est dommageable parce qu'à son tour il affaiblit la doctrine de la séparation des pouvoirs ainsi que la souveraineté de la justice. Aujourd'hui les questions de défection et les décisions du Président du Parlement, en raison d'une gestion passée

16. P.R. DESOUZA, « Speaker on the Wrong Side of Right », *Navhind Times*, 30 juillet 1998.

17. Les conseils de ministres pléthoriques sont devenus une question importante lors des élections de 1999 et le parti du Congrès s'est engagé à ce que le gouvernement n'exède pas huit membres.

18. P.R. DESOUZA, « A Problem with Governance », *Goa Messenger*, novembre 1998 : 8.

19. *Laxman Rekha* est relatif à une ligne que Sita, dans le Ramayana, ne devait pas traverser avant d'être protégée. C'est un concept similaire à l'expression « franchir le Rubicon », qui évoque efficacement l'érosion des contraintes morales du comportement politique. Mais c'est aussi devenu une expression politique, utilisée consciemment et délibérément pour substituer le « Rubicon » qui est l'expression métaphorique préférée dans l'Inde de langue anglaise.

maladroite, se trouvent liées à des questions de « sauvegarde du droit » et de « justice naturelle »²⁰ et sont ainsi soumises à l'examen des tribunaux.

Par opposition à ces tendances négatives, la topographie institutionnelle de Goa a également connu quelques développements positifs. Depuis le 73^e amendement qui a accordé un statut constitutionnel au troisième niveau du gouvernement²¹, le *Conformity Act* a également incorporé un certain nombre de ses dispositions²². En conséquence, un tiers des sièges dans les cent quatre-vingt-deux panchayats ont été réservés à des femmes. Nombreux sont les nouveaux visages entrés dans le système, assurant ainsi un regain de dynamisme et élargissant l'étendue de la représentation. Puisque ces Panchayati Raj Institutions²³ en sont à leurs débuts, elles en sont encore à l'apprentissage des pratiques de collusion et de compétition avec les gens influents et les groupes dominants.

Les évolutions des partis

Il existe cinq principaux protagonistes dans le système des partis. Le premier est le parti du Congrès, que j'appellerai le « parti dominant » – m'approchant ainsi de la classification de Rajni Kothari²⁴ –, du fait qu'il établit les conditions de la compétition partisane et que tous les autres partis développent leurs stratégies en fonction des siennes ou lui doivent leur existence. Le second, en termes d'importance au cours de cette période (bien que sur le déclin) est le MGP qui a développé une relation maître-esclave particulière avec le Congrès. Le troisième est le BJP qui a grandi en récupérant les électeurs du MGP, avec lequel il était autrefois allié, en convertissant une base électorale à idéologie Bahujan²⁵ forte en un groupe qui peut être décrit comme Hindutva²⁶ modéré. Le quatrième groupe, loin d'être insignifiant, est composé de petits partis locaux, tels que l'UGDP et le GRCP, construits autour d'une personnalité, qui sont capables de gagner quelques sièges à l'Assemblée et qui, pour emprunter à nouveau à la terminologie de Kothari, peuvent être décrits comme des partis de pression par rapport au Congrès. Le cinquième groupe significatif est composé des indépendants qui, comme dans l'Assemblée de 1989-1994, détiennent souvent les clés du pouvoir. C'est la dynamique entre ces cinq protagonistes qui définit le caractère du système des partis.

Parmi tous ces partis, le Congrès constitue le meilleur exemple de politique pragmatique. On le voit à sa capacité avérée à concilier des factions opposées, à faire tout un art des pratiques d'expulsion et de réadmission des

20. P. D'MELLO, *The Role of Courts in the Goa Case*, communication au séminaire sur « La loi anti-défection et le cas de Goa », 24 septembre 1994, multigr., Goa, Université de Goa.

21. Le 73^e amendement à la constitution fédérale de l'Inde a créé un troisième niveau de gouvernement, au dessous de celui des États, en instituant des gouvernements locaux appelés Panchayati Raj Institutions.

22. Après l'adoption du 73^e amendement, chaque État a dû voter une loi pour mettre sa législation en conformité avec lui et assurer que les gouvernements locaux soient effectivement créés et dotés de pouvoirs et fonctions réels.

23. Voir note 17.

24. R. KOTHARI, « The Congress «System» in India », chapitre 2 de *Politics and the People: In Search of a Human India*. Vol. I, New Delhi, Ajanta Publications, 1989.

25. Voir note 11.

26. L'idéologie Hindutva est celle du RSS, du VHP et du BJP, fondée sur l'idée qu'il y a une cœur culturel distinct qui marque l'espace indien, que cet espace est hindou. L'idéologie Hindutva s'oppose par conséquent à la conception de l'Inde multiculturelle qui a émergé au long de l'histoire, du fait des invasions et des contacts.

hommes politiques qui avaient quitté le parti, renversant ainsi ses gouvernements à plusieurs reprises²⁷ ; à mettre l'accent sur sa capacité à gagner plutôt que sur la vénalité ; à manipuler l'élection des présidents de l'Assemblée²⁸ ; à créer des divisions entre les partis d'opposition, notamment le MGP et l'UGDP²⁹ ; à augmenter le nombre de membres du gouvernement et à nommer des députés à des postes lucratifs tels que la présidence des deux organismes d'urbanisme et de l'Economic Development Corporation, etc. Telles sont quelques-unes des pratiques du Congrès qui lui ont assuré la domination au cours de cette décennie. Il n'a connu que de brèves éclipses lorsqu'un grand nombre de ses élus sont partis fonder le GPP (Alemão et autres en 1990) ou le GRCP (Willie et autres en 1998) (Tabl. II). Plus que tout autre parti, celui du Congrès a démontré sa capacité à gérer la dissidence et à faire en sorte que des ennemis implacables travaillent ensemble, comme dans le gouvernement de 1999 lorsque Faleiro a réussi à y inclure Ravi Naik et Churchill Alemão – pourtant, lorsqu'il était *Chief Minister*, Naik avait fait emprisonner Alemão et l'avait poursuivi. Cette réussite s'explique par une stratégie double : des allusions répétées à « l'opinion » de la direction supérieure du parti, opinion que peu de membres ambitieux souhaitent contredire, et une tactique toujours en avance d'un pas sur les dissidents. Durant l'année 1999 – jusqu'au moment où ces lignes sont écrites –, Faleiro a réussi à éviter la rébellion ouverte en choisissant Rane comme Président de l'Assemblée pour faire planer la menace de révocation sur tout dissident, en ménageant les chefs des principales factions à l'intérieur du gouvernement et en rendant des visites régulières à Sonia³⁰.

Le MGP est un parti tourné vers le passé. À la différence du parti du Congrès, il disposait d'une base importante partout à Goa en raison de son idéologie Bahujan (je reviendrai sur ce point plus loin dans la discussion du vote) et d'un réseau assez fort de chefs locaux et de fidèles qu'il a laissé s'affaiblir. À la différence du Congrès, le MGP n'a pas su gérer ses factions et s'est donc souvent retrouvé confronté à des défections. Certaines factions sont parties pour rejoindre le Congrès. Ravi Naik, Narvenker, Wilfred Misquita, ont préféré négocier leur entrée au Congrès, estimant cette solution favorable à leurs intérêts et à ceux de leur circonscription. La vision de la plupart de ces hommes politiques ne va pas plus loin que la durée du mandat de l'Assemblée et lorsqu'ils se trouvent dans l'opposition, ils cherchent à intégrer le parti au pouvoir en quittant le MGP. Ainsi, la politique d'intrigues de palais a remplacé la politique de classes, dans laquelle le MGP avait ses racines en raison de son idéologie Bahujan. Le MGP a également souffert de ses faibles capacités organisationnelles raison de sa faiblesse financière, à l'inverse du Congrès : il est dans l'opposition depuis trop longtemps et les intérêts dominants qui dépendent de la bienveillance de l'État, tels que le lobby minier, les industriels ou les constructeurs, ne sont plus très

27. Narvenker, Alemão, Shirodkar, Willie, Mauvin, etc., figurent parmi les nombreux dissidents habituels.

28. En 1994, le Congrès a poussé le Président provisoire de l'Assemblée à manipuler le vote à bulletins secrets pour déclarer qu'il y avait égalité de voix, l'annuler et ensuite avoir recours à un vote par acclamation pour élire Tomazinho Cardozo au poste de Président.

29. Il y a eu de nombreux cas au cours de cette décennie, par exemple en 1994, lorsque Wilfred Misquita et quelques autres ont déserté le MGP et rejoint le Congrès, ou en 1999 lorsque Parulekar et Jose Philip ont quitté l'UGDP pour rallier le Congrès, etc.

30. Sonia Gandhi, épouse de l'ex-Premier ministre assassiné, Rajiv Gandhi, actuellement présidente du Congress Party. D'origine italienne, elle s'est investie complètement dans la politique nationale indienne.

nombreux à verser de l'argent dans ses coffres. L'immigration constitue un facteur supplémentaire qui a probablement contribué à éroder la base sociale du MGP : en provenance des autres régions de l'Inde, elle amène un changement démographique qui favorise les partis nationaux, d'autant plus que cette population immigrée se concentre dans certaines circonscriptions. On l'estime à plus de 20 % de la population totale. Dernier facteur qui a contribué aux malheurs du MGP, la récupération de sa base électorale par le BJP avec lequel il s'était présenté aux élections législatives de 1994, dans l'espoir de consolider un vote en bloc de la communauté hindoue. Cette stratégie n'a pas été couronnée de succès (Tabl. V *infra*).

Le BJP est, à Goa, un nouveau parti et a connu une croissance importante, passant de 0,47 % des voix aux élections législatives de 1989 à 26,19 % en 1999. Il a réussi, en se présentant sous différents visages. Premièrement, en tant qu'alternative au Congrès, une posture attractive pour une classe moyenne dégoûtée par les défections politiciennes et le pragmatisme de ce parti, de sorte que même des catholiques, dans certaines circonscriptions, ont voté pour le BJP. Deuxièmement, en tant que parti Hindutva modéré, prenant ainsi des voix au MGP et attirant ceux qui ont une idéologie communautaire. Troisièmement, en tant que représentant du gouvernement central dans l'État fédéré³¹. Il a bénéficié du facteur Vajpayee et Kargil³², s'assurant ainsi une très large couverture médiatique. Il doit sa puissante organisation à ses liens étroits avec le cartel Sangh³³ et en particulier, avec le très secret RSS. À ce jour, ces liens n'ont pas fait l'objet d'études suffisantes pour comprendre l'étendue du contrôle de cette autorité extra-constitutionnelle et ce syndrome de « commande à distance ». Son chef Parrikar a réussi à apparaître comme le « leader de l'opposition », agressif et vigilant, un titre que le parti a maintenant réussi à ravir au chef du MGP. L'analyse des votes lors des trois dernières élections législatives permettra une meilleure approche de sa base sociale et de son potentiel à rivaliser avec le Congrès comme parti de gouvernement.

Les petits partis tels que l'UGDP, le GPP et le GRCP sont nés des manipulations politiciennes de leurs chefs : Alemao, Barbosa, Willie, etc. Ils n'ont ni l'idéologie ni un potentiel suffisant pour détrôner le Congrès. Ils exercent une pression sur celui-ci dans la mesure où ils puisent leurs électeurs au sein de son électorat. La plupart d'entre eux sont localisés dans des zones où le Congrès est fortement représenté et ils ne peuvent menacer le BJP ou le MGP. En fait, ils ont formé des gouvernements en s'alliant avec ces deux derniers (mars-décembre 1990 et juillet-novembre 1998, Tabl. III). Ils réalisent en tant que groupes ce que font les indépendants en tant qu'individus, c'est-à-dire qu'ils font pression et posent leurs conditions pour fusionner avec le Congrès ou y être admis. La base électorale de ce groupe est assez importante, en tant que vote protestataire contre la politique du Congrès. Au cours de cette période, ils dépassent les 19 % des voix (Tabl. IV). Ces grandes tendances une fois identifiées n'expriment cependant

31. Le BJP est devenu le plus important parti politique au niveau fédéral en 1999 et, sur cette base, a formé un gouvernement de coalition dirigé par Vajpayee (BJP).

32. Le Kargil est la région du Cachemire où s'est produit le conflit militaire avec le Pakistan en 1999. Il s'en est suivi une bouffée de chauvinisme dans les journaux des deux pays, qui a été mise à profit par les partis pour tenter d'enranger des dividendes politiques.

33. Le mot « Sangh » en hindi signifie « collectivité ». Dans le discours politique indien, il désigne la constitution manœuvrière de majorités fondées sur un nationalisme culturel radical opposé à l'idée d'une Inde multiculturelle.

ni l'importance des « courtiers du pouvoir », ni l'intensité de la compétition au niveau des circonscriptions, ni le rôle du charisme personnel, ni enfin les options des électeurs nouveaux ou anciens, hommes ou femmes, issus des zones urbaines ou rurales, des populations éduquées ou illettrées, etc. Elles n'indiquent pas le profil social du vote.

Tabl. IV. — SIÈGES ET % DES VOIX DES PARTIS, 1989-1999

Année	Congrès	MGP		BJP		Indép. & autres		
		sièges	%	sièges	%	sièges	%	
1. Assemblée législative de l'État de Goa								
1989	40,52	18	39,52	18	0,47	0	19,50	4
1994	36,90	18	20,74	12	8,89	4	33,46	6
1999	38,55	21	14,03	4	26,19	10	21,21	5
2. Parlement fédéral indien (résultats de Goa)								
	%	sièges	%	sièges	%	sièges	%	sièges
1989	46,18	1	27,13	1	0,68	0	23,34	0
1991	57,65	2	20,57	0	15,61	0	6,15	0
1996	34,36	0	26,77	1	13,75	0	25,10	1
1998	31,59	2	13,17	0	30,04	0	29,19	0

Le paysage électoral

Au cours de cette décennie, l'aspect le plus significatif du paysage électoral a été la montée du BJP, le déclin du MGP et la bonne résistance du Congrès. L'analyse détaillée de chaque Assemblée et de chaque élection, avec toutes leurs particularités, ne permettrait pas de dégager une tendance³⁴. Les élections législatives de 1994 ont vu un vote de protestation contre la politique de la défection avec l'élection de dix-neuf nouveaux membres, dont beaucoup d'indépendants et de candidats venus des petits partis, aux dépens des fidèles tels que Ravi Naik, Sardinha, Sheik Haroon Hasan, Khalap³⁵. Les élections législatives de 1996 ont vu le Congrès perdre deux sièges, l'un en faveur du MGP, l'autre en faveur de l'UGDP alors que celles de 1998 les lui ont rendus. Les nombreux facteurs contingents spécifiques à chaque scrutin ne doivent pas interdire de dégager la tendance. La caractéristique significative de l'élection de 1989 a été l'égalité entre le Congrès et le MGP, avec dix-huit sièges chacun, et celle des élections de 1994, l'alliance BJP-MGP cherchant à consolider un vote hindou³⁶ qui, en réalité, s'est fragmenté davantage, puisque le MGP a recueilli moins de voix qu'en 1989. Les élections de 1999 ont vu le retour de nombreux fidèles punis dans le scrutin de 1994. Plutôt que de se perdre dans l'analyse d'épisodes ou d'événements marginaux, on étudiera ici les résultats globaux afin de détecter l'émergence éventuelle de tendances significatives pour la vie de la Cité.

34. Pour de plus amples détails, lire A. FERNANDES, *Cabinet Government in Goa*, op. cit.

35. P.R. DESOUZA, « Goa : A Democratic Verdict? », *Economic and Political Weekly* (Mumbai), XXXI, jan. 1996 : 13-20.

36. Puisque l'électorat du MGP se situe dans le vote hindou Bahujan et celui du BJP dans le vote hindou Saraswat (de la haute caste brahmane à Goa), leur alliance devait permettre de consolider le vote hindou. Mais cette argumentation ne tenait pas compte des contradictions internes de classe et de caste à l'intérieur de la communauté hindoue.

Pour rendre l'analyse plus aisée, on considérera Goa selon quatre régions qui ont subi l'influence de l'administration portugaise de façon différente : les Nouvelles conquêtes-Nord (NN), les Anciennes conquêtes-Nord (AN), les Anciennes conquêtes-Sud (AS), et les Nouvelles-conquêtes-Sud (NS). Dans les Anciennes conquêtes, le pouvoir portugais a duré plus de quatre siècles alors que, dans les Nouvelles conquêtes, il a été de moins de deux siècles, d'où la concentration démographique des catholiques dans les premières. Ce sont également les régions les plus développées, avec une population plus mélangée, et c'est ici que l'on trouve la plupart des grandes villes. Cela signifie que des thèmes électoraux spécifiques ont peu de chances de succès à l'échelle de l'État de Goa, puisque les intérêts d'un groupe ne seront pas compatibles avec ceux d'un autre groupe. La politique idéologique du BJP exclura ainsi les groupes ménagés par la politique pragmatique du Congrès. Le parti du Congrès, avec son image de parti de factions constamment sujet à des tensions internes – à la différence du BJP dont la politique intérieure attire peu l'attention médiatique et reste donc largement inconnue –, a plus de chances de forger une majorité électorale. Le tableau V présente le profil de chaque région lors des trois dernières élections à l'Assemblée.

Tabl. V. — LES PARTIS DE L'ASSEMBLÉE, PAR RÉGION ET PAR POURCENTAGE DES VOIX

<i>Année</i>	<i>Région</i>	<i>Congrès</i>	<i>BJP</i>	<i>MGP</i>	<i>Indépend.</i>
1989	NN	34,43	0,81	53,72	11,04
	AN	40,59	0,49	40,30	18,63
	NS	38,17	–	54,54	7,29
	AS	49,04	0,30	13,00	37,66
	Total	40,52	0,47	39,52	19,50
1994	NN	31,64	11,95	34,11	22,30
	AN	44,02	10,91	20,05	25,02
	NS	36,75	–	24,56	38,69
	AS	35,28	8,15	4,99	51,57
	Total	36,90	8,89	20,74	33,46
1999	NN	36,97	31,09	23,3	8,64
	AN	34,31	25,09	10,22	30,38
	NS	31,80	29,33	19,39	19,47
	AS	49,43	19,75	4,25	26,58
	Total	38,55	26,19	14,03	21,21

Répartition des sièges à l'Assemblée : NN-12, AN-11, NS-6, AS-11.

Abréviations : Nouvelles conquêtes-Nord (NN), Anciennes conquêtes-Nord (AN), Anciennes conquêtes-Sud (AS), Nouvelles-conquêtes-Sud (NS).

L'étude du tableau ci-dessus révèle trois tendances significatives. La première et la plus évidente est la montée du BJP aux dépens du MGP et l'évolution de la base sociale d'une idéologie Bahujan forte à une idéologie Hindutva modérée. Le BJP a gagné des voix grâce à la mauvaise gestion du Congrès alors que le MGP a été incapable de se présenter comme alternative à ce dernier, puisque ses chefs importants, après les élections, partaient rejoindre le Congrès faute d'autre solution et à cause du facteur Vajpayee. Cette croissance a été remarquable dans toutes les régions, même dans les Anciennes conquêtes-Sud, et a été la plus forte dans les Nouvelles conquêtes-Nord, qui avaient été le bastion du MGP en 1989. Le MGP a subi

un déclin dans toutes les régions, de 39,52 % des voix en 1989 à 14,03 % en 1999. On ne sait pas, pour l'instant, s'il s'agit d'une tendance chronique ou si une idéologie Hindutva modérée peut remplacer une idéologie Bahujan forte, la première étant une idéologie uniquement communautaire alors que la seconde a des caractéristiques liées aux systèmes de classe et de caste. Actuellement, la ligne Hindutva a progressé dans la base sociale Bahujan forte, mais uniquement sous forme modérée, car sa version plus véhémement, épousée par des membres du cartel RSS tels que le Bajranj Dal et le VHP après la démolition du Babri Masjid ne trouve guère preneurs à Goa. On peut également se demander la question de savoir si l'échec du MGP ne s'explique pas davantage par ses faiblesses au niveau de la logistique, de l'organisation du parti, de campagnes peu dynamiques et de ressources insuffisantes. Cet échec pourrait alors être inversé avec de nouveaux dirigeants qui arriveraient à réaffirmer politiquement l'idéologie Bahujan, dont l'existence dans la société reste non seulement avérée, mais connaît une résurgence dans d'autres régions de l'Inde. L'avenir du MGP dépendra de la capacité de vision de ses chefs.

La seconde tendance importante est la position d'arbitre des indépendants et des autres petits partis. Le résultat de 19,5 % en 1989, passant à un pic de 33,46 % en 1994 et se stabilisant à 21,21 % en 1999, indique que certains chefs ont bénéficié d'un soutien localisé, ont été et sont en mesure d'en profiter pour en tirer un avantage personnel sous forme de postes de ministre ou de président de sociétés. C'est ainsi que le GRCP et l'UGDP, et quelques indépendants, ont le pouvoir de compliquer le jeu politique. En règle générale, ils sont localisés dans les Anciennes conquêtes, surtout dans le Sud. Ils ont peu d'influence dans les Nouvelles conquêtes-Nord. Ce vote conséquent démontre qu'il existe un groupe important d'électeurs indécis à la recherche de nouvelles pratiques politiques. Il se focalise autour d'un chef charismatique, tel Churchill Alemao en 1996, ou autour d'un parti localisé tel que l'UGDP en 1994, afin d'exprimer sa désaffection du Congrès. Cet électorat volatile exprime une recherche de la « bonne gouvernance » que ce parti et le système électoral ne semblent pas lui proposer. La conséquence est une pression exercée sur le Congrès *via* le vote pour ce que j'ai appelé les « partis de pression ». Ces voix ne risquent pas de se reporter sur le MGP ou le BJP, puisqu'elles sont des voix essentiellement laïques.

Le troisième élément important, et qui peut sembler paradoxal, est la consolidation continue du Congrès dans toutes les régions. Si les défections ont pu bénéficier au BJP, dans la mesure où une population dont le vote obéit à des principes lui a donné ses voix par dégoût du Congrès, elles ont également été bénéfiques à ce parti qui a gagné de nouveaux fidèles, arrivés précisément avec les transfuges accueillis. Le Congrès semble avoir maintenu une base solide lors des trois élections à l'Assemblée et dans les quatre régions. Ceci est important car, s'il peut maintenir sa mainmise sur les régions des Anciennes conquêtes, Sud et Nord, comme il semble l'avoir fait jusqu'ici, en raison d'un vote anti-communautaire et donc anti-BJP et de populations plus mélangées dans ces zones, il pourra continuer à être le parti du gouvernement : si ces régions ont été prêtes à voter par le passé pour le MGP en raison de son idéologie Bahujan, elles ne voteront pas pour le BJP à cause de son idéologie Hindutva. Le BJP se retrouve donc confronté à un plafond qu'il ne peut dépasser. Les défections ont, par conséquent, un impact ambivalent sur le Congrès, réduisant et en même temps reconstituant

sa base d'appui. Elles l'aident aussi à maintenir son caractère mixte et laïque. Si la domination du Congrès a provoqué de l'instabilité en raison des défections lors des scrutins, le parti bénéficie du fait que les alternatives sont peu séduisantes, surtout pour les populations des Anciennes conquêtes, Sud et Nord. De plus, le Congrès bénéficie de chefs politiques aux fortes capacités de gestion des élections et aux moyens financiers importants. La politique représente une bonne affaire pour ses gens et, dans certains cas, une affaire de famille. En termes de dividendes, la domination du Congrès démontre la supériorité de la politique pragmatique sur la politique idéologique.

La sphère du politique semble donc bien, à Goa, avoir développé une autonomie considérable, dans la mesure où les actions et les décisions des groupes et des chefs ne sont guère entravées par les règles qui gouvernent les institutions, ou par les codes moraux sous-tendant la démocratie. Les impératifs de responsabilité et transparence^c essentiels à la démocratie ne semblent pas gêner ces chefs politiques qui, au cours de la décennie en question, ont trouvé les stratégies aptes à les contourner. Les exemples des défections, du rôle du Président de l'Assemblée et de la capacité à gagner les élections en sont autant d'exemples. La gestion des élections et des défections est devenue la clé pour assurer sa place au pouvoir, et c'est le Congrès qui est plus performant que les autres à cet égard.

On est encore loin de la gouvernance démocratique, domaine dans lequel le parti du Congrès, comme les autres, est bien à la traîne.

10 août 1999, Dona Paula

Peter Ronald DESOUZA

Université de Goa, Département de sciences politiques

Je remercie Adi. H. Doctor pour ses commentaires, ainsi que Alito Siquiera, Aureliano Fernandes, Venecia Cardoso, Santosh Vernekar, Mohan Mangushkar pour leur aide dans la recherche.

[Traduction de l'anglais par Hancock-Hutton®, adaptation de Michel Cahen]

^c « Responsabilité et transparence », *accountability* dans le texte en anglais.

